

# **Desarrollo rural**

**Organizaciones, instituciones y territorios**



# Desarrollo rural

## Organizaciones, instituciones y territorios

**Mabel Manzanal**

**Guillermo Neiman**

**Mario Lattuada**

(Compiladores)

CONICET



AGENCIA  
NACIONAL DE PROMOCION  
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



EDICIONES

**ciccus**



Desarrollo rural : organizaciones, instituciones y territorios / compilado por Mabel Manzanal y Guillermo Nieman -

1a ed. - Buenos Aires : Fund. Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2006.

448 p. ; 23x16 cm.

ISBN 987-9355-27-X

1. Desarrollo Rural. I. Manzanal, Mabel, comp. II. Guillermo, Guillermo, comp.

CDD 307.74

Fecha de catalogación: 15/03/2006

## **Colección “*Trabajo, integración y sociedad*” Dirigida por Guillermo Nieman”**

Coordinación Editorial: Federico Villarreal

Idea y diseño de tapa de la colección: Mariela Euredjian

Composición y Armado: # Valeria Gorza

Tapa: Andy Sfeir

Foto de tapa: Tomada por Omar Galean en Vizcachani (Santa Victoria Oeste - Salta) en una capacitación de manejo animal realizada por el INTA (octubre/2005). Atención de Abelardo Flores - PSA, Salta.

Primera Edición: Mayo 2006

© Ediciones CICCUS - 2006

📍 Bartolomé Mitre 4257 PB 3

(C1201ABC) Buenos Aires - Argentina

☎ (54 11) 49 81 63 18

✉ ciccus@speedy.com.ar

ISBN: 987-9355-27-X

Hecho el depósito que marca ley 11.723

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización de los compiladores

Impreso en Argentina

Printed in Argentina

# Introducción

Las “1ª Jornadas de Desarrollo Rural en su Perspectiva Institucional y Territorial” se llevaron a cabo el 23 y 24 de junio del 2005 en la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Sede Académica Argentina.

Fueron organizadas por el Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales, del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, por el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales y Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (CEIL-PIETTE) dependiente del CONICET y por el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Rosario.

Para su realización se contó con el apoyo financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

Asimismo tuvieron el auspicio de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO/Sede Académica de Argentina; la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata; la Universidad Nacional de Misiones; la Universidad Nacional de Santiago del Estero; el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Nacional de San Juan; y la Red de Estudios Sociales Agrarios.

El objetivo general de estas Jornadas fue avanzar en el análisis de la potencialidad existente en la articulación entre desarrollo rural, instituciones y territorio, buscando precisar si estos tres ejes analíticos conforman o no un nuevo paradigma -alternativamente definido como desarrollo territorial, desarrollo territorial rural, desarrollo institucional, desarrollo rural-local. Su finalidad última, que también expresa el sentido del presente libro, es generar y promover conocimiento sobre la cuestión del desarrollo rural en su contexto institucional y territorial, valorizando las características culturales y las identidades de cada ámbito particular al momento de diseñar las respectivas propuestas, programas y políticas.

La convocatoria estuvo dirigida, fundamentalmente, a grupos de trabajo (equipos de investigación de universidades y centros de investigación del sector público). Nos interesó, especialmente, el aporte de “producciones grupales” porque buscamos que los trabajos que se presentaran fueran resultados de la discusión y del consenso previo en sus ámbitos de origen. También fue nuestro interés asegurar, a través de esta modalidad, un mayor grado de participación.

Todos los trabajos presentados en las Jornadas fueron publicados en un compact disk y los que forman parte de este libro fueron sometidos a un análisis y revisión que en varios casos implicó modificaciones a la versión previa, realizadas por los respectivos autores.

Los artículos ofrecen diferentes percepciones e interpretaciones del proceso de desarrollo rural y de sus componentes (con particular énfasis en Argentina, pero incluyendo también experiencias brasileñas y españolas). Una lectura del conjunto de los trabajos dará al lector una completa perspectiva sobre el alcance y nivel de la discusión en torno al desarrollo territorial rural en ámbitos iberoamericanos, dado que el libro está organizado con una primera parte de carácter eminentemente teórico y crítico; una segunda, con resultados de investigación basados en estudios de caso latinoamericanos; y una tercera, consistente en breves presentaciones de intervenciones de interés analítico dirigidas a población pobre rural en la Argentina. Muchas de las cuestiones aquí expuestas esclarecen los discursos académicos, institucionales y políticos utilizados por los actores vinculados al escenario rural.

En la primera parte, centrada en análisis teórico-metodológicos, el trabajo de Mabel Manzanal, en “Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural” aplica una mirada crítica sobre los diversos enfoques que en el presente dominan la problemática del desarrollo rural. Sostiene que la perspectiva territorial y la vertiente de análisis institucional confluyen a delinear lo que actualmente se conoce y difunde como un nuevo paradigma, bajo la denominación de “Desarrollo Territorial Rural”. Comienza afirmando que la cuestión rural no está desligada de la génesis del análisis del espacio y del territorio en las ciencias sociales. Para lo cual pasa revista a este proceso que evalúa como una historia reciente -originada a principios del siglo XX y caracterizada por muchas carencias y ausencias, según los períodos sociopolíticos-. En una segunda parte, se detiene en los diversos enfoques que han dominado la problemática del desarrollo rural en América latina y esto la conduce al presente y a precisar la heterogénea realidad que caracteriza los espacios rurales: pues tanto parecieran ir dirigiéndose hacia la pérdida de sus tradicionales particularidades como revitalizando otras y sumando nuevas. Finalmente, sostiene que

la formulación de políticas de desarrollo rural-local exige que la participación social organizada sea parte e intervenga en los procesos políticos de gestión y de control de la transparencia en el manejo de la cosa pública.

Ricardo Abramovay en “Para una teoría de los estudios territoriales” plantea que el abordaje territorial del proceso de desarrollo adquiere ímpetu a partir de principios de los años 1980, sobre la base de la literatura neo-marshalliana que supo identificar en los lazos directos entre actores sociales una de las razones para la formación de sistemas productivos localizados, tan importantes para la industrialización difusa. Los estudios rurales se benefician particularmente de este abordaje y estimulan la percepción de que el medio rural va mucho más allá de la agricultura y que la comprensión de su dinámica exige que se analice la manera como interactúan en él los distintos actores sociales. Curiosamente, sin embargo, la literatura sobre desarrollo territorial es marcadamente normativa y le faltan definiciones teóricas claras sobre la naturaleza de los lazos sociales que forman los territorios. El autor propone, en este artículo, basado en las contribuciones teóricas de la nueva sociología económica –y sobre todo de Neil Fligstein–, que los territorios sean estudiados desde la noción de campos, de Pierre Bourdieu. Si los territorios son lazos sociales, lo más importante es que se comprenda la naturaleza de la cooperación –de las habilidades sociales, para usar la terminología de Fligstein– que en ellos se expresa. Los mercados existentes en los diferentes territorios también deben ser abordados como campos de fuerza en los que diversos actores tratan de obtener la cooperación ajena y obtienen, por esa vía, sus posibilidades de dominación social.

Sergio Schneider e Iván G. Peyré Tartaruga en “Territorio y Enfoque Territorial: de las Referencias Cognitivas a los Aportes Aplicados al Análisis de los Procesos Sociales Rurales” sostienen que las discusiones recientes sobre el desarrollo rural buscan nuevos enfoques, especialmente para tratar las cuestiones relacionadas a la sustentabilidad social e ambiental y la participación de los actores. Para que se incorporen estas nuevas dimensiones, los estudiosos proponen que el desarrollo rural pase a examinar los territorios y sus dinámicas. A partir de estas preocupaciones surgen los enfoques territoriales del desarrollo rural, cuya preocupación está en la proyección espacial de las interacciones sociales, políticas, económicas e institucionales. Este texto propone la discusión de la incorporación del territorio al debate del desarrollo rural y su utilización como referencia analítica. Mientras en la Geografía el territorio tiene el carácter de un concepto heurístico, que hace referencia a las relaciones de poder en el espacio, en el enfoque del desarrollo su sentido pasa a

ser instrumental. La estructura del artículo está organizada en varias secciones. En la inicial, se aborda la reaparición y el desarrollo del debate sobre el concepto de territorio en la disciplina de la Geografía. En la segunda, se discute las posibilidades del uso del territorio como concepto de análisis de la realidad social. En la tercera, se propone una definición del concepto del territorio. En la cuarta, se indican las principales razones que produjeron la noción de enfoque territorial de los procesos de desarrollo. En la quinta sección, se analiza la incorporación del territorio en el enfoque del desarrollo rural, destacando su carácter instrumental, además de eso, se discuten las posibles contribuciones del concepto geográfico de territorio al debate del desarrollo territorial rural, sobre todo en cuanto a la participación social de los actores en los procesos de cambio social y el papel de la agricultura familiar. En la última sección, se presentan aportes metodológicos y prácticos elaborados a partir de las investigaciones sobre las dinámicas territoriales de transformación de la agricultura familiar y del desarrollo rural en el Sur de Brasil, y, también, los obstáculos para la realización de acciones en el ámbito de la perspectiva territorial.

Eduardo Moyano Estrada en “Capital social y desarrollo en zonas rurales” revisa el concepto de “capital social” y plantea su utilidad para el análisis de las dinámicas de desarrollo. En primer lugar, analiza el carácter polisémico de este concepto, mostrando cómo ha sido definido de modo diferente desde los diversos enfoques teóricos de la sociología. En segundo lugar, comenta algunas de las dimensiones del concepto de capital social, fundamentalmente las de embeddedness (enraizamiento) y autonomy (autonomía), y selecciona aquellas que resultan de mayor utilidad para el análisis de los procesos de desarrollo. En tercer lugar, siguiendo el modelo de M. Woolcock el autor presenta, redefiniéndolo, un marco teórico en el que sitúa las distintas dimensiones del capital social para analizar las dinámicas “descendentes” (top-down) y “ascendentes” (bottom-up) de desarrollo en las zonas rurales. La tesis fundamental es que el concepto de capital social es útil para analizar los procesos de desarrollo si se amplía, incluyendo dimensiones que den cuenta no sólo de las relaciones de integración intracomunitaria, sino también de la capacidad y autonomía de los individuos para relacionarse con grupos externos a su propia comunidad, así como de la sinergia entre instituciones y de su eficiencia y credibilidad.

Finalmente, Inmaculada Caravaca Barroso, Gema González Romero y Rocío Silva Pérez en “El desarrollo local en el contexto de la globalización” se ocupan de la relación innovación/desarrollo local. Las autoras sostienen que en esta cuestión la atención se ha centrado en el análisis de los aspectos económicos ligados al comportamiento empresarial, pero que no se ha avanzado

aún suficientemente en la elaboración de propuestas metodológicas que ayuden a analizar la forma en la que se ponen en valor los propios recursos. Y ello a pesar de que en los discursos teóricos se insiste reiteradamente en la necesaria incorporación de todas las formas de capital para promover los procesos de desarrollo. Ante este orden de cosas, el objetivo del trabajo es participar en el debate sobre el desarrollo territorial y local, así como proponer una metodología de análisis que ayude a profundizar en el conocimiento de la forma en la que los distintos ámbitos utilizan sus recursos. Las autoras buscan comprobar si esas formas son las más idóneas para propiciar el desarrollo o si, por el contrario, provocan disfunciones ambientales, territoriales, culturales y sociales que, a veces, llegan a ser tan graves que impiden que el dinamismo económico revierta en el logro de un verdadero desarrollo de carácter integrado.

En la segunda parte, basada en resultados de investigación y estudios de caso, Mario Lattuada, Juan Mauricio Renold, Luciana Binolfi y Adriana De Biasi, en “Limitantes al desarrollo territorial rural en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas” ponen en cuestión y debate la posibilidad de un desarrollo territorial rural que elimine la pobreza rural en contextos de políticas sectoriales y macroeconómicas neutras o negativas para el sector rural. Los fundamentos de la perspectiva planteada se construyen a partir de los trabajos realizados en el ámbito del análisis de las políticas públicas y cambios institucionales en la Argentina, así como en la experiencia recogida a través del análisis y las intervenciones concretas en programas de desarrollo rural, tanto públicos como privados, realizadas durante la década de 1990. Los autores arriban a la conclusión que las visiones “optimistas” de resolver las situaciones de pobreza e indigencia rural a partir del nuevo paradigma de desarrollo territorial rural, resultan poco realistas en el contexto de políticas macroeconómicas “neutras” desde lo sectorial, y no permiten revertir un proceso que resulta altamente concentrador y excluyente. Sostienen que aún en contextos muy diferentes al latinoamericano y objetivos de desarrollo rural poco comparables, como el de la Unión Europea, donde existen fuertes identidades territoriales, se ha alcanzado la autosuficiencia alimentaria, y se dispone de niveles elevados de bienestar, los enfoques de desarrollo territorial para mejorar la calidad de vida de la población rural se plantean como complementarios de las políticas destinadas a mejorar la competitividad de las explotaciones y la gestión de un desarrollo sostenible, integrando así los tres pilares de la Política Agraria Común. En síntesis, sostiene que los programas de desarrollo rural, aún los que puedan involucrarse dentro del nuevo paradigma, resultan una

cura efímera o una poción homeopática para unos pocos, si las condiciones estructurales y la política económica y sectorial resultan adversas o “neutras”.

Guillermo Neiman, Matías Berger, Sofía Arroñade, Francisco Fabio, Lucia Goldfarb, Ana Karol, Elena Mingo y Melina Neiman en “Diversidad de las formas de representación de intereses entre organizaciones de pequeños productores del agro argentino: base social, reivindicaciones y articulaciones” proponen comprender las formas de acción y de organización que asumen, durante los últimos años, grupos de pequeños productores del medio rural en la Argentina, entendiendo que expresan opciones políticas y construcciones discursivas que contienen una experiencia de interpretación de la realidad, así como postulaciones de reacciones frente a ella. A su vez, interesa considerar cómo esas prácticas se expresan en diferentes concepciones y posiciones acerca del desarrollo rural. El análisis se centra en las siguientes organizaciones: la Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan (FECOAGRO), el Movimiento Campesino Formoseño (MOCAFOR), el Movimiento Agrario Misionero (MAM), la Asociación de Productores Agrícolas Misioneros (APAM) y la Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (FECOVITA) de Mendoza. En general, estas organizaciones representan disputas o conflictos alrededor de la distribución, ya sea de los excedentes generados al interior de un complejo agroindustrial o a través del reclamo por la asistencia del Estado para afrontar procesos de reinserción o reconversión productivas. En otros casos estos conflictos pueden presentar la situación de poblaciones rurales empobrecidas y con escasas alternativas de supervivencia.

Mabel Manzanal, María Ximena Arqueros, Mariana Arzeno, Ariel García, María Andrea Nardi, Sandra G. Pereira, Ignacio E. Roldán y Federico Villarreal, inician su trabajo exponiendo su perspectiva teórico-metodológica en la que recuperan la cuestión institucional y territorial como variables significantes y explicativas de la problemática social, económica y política del desarrollo rural-local. Desde esta perspectiva presentan las premisas y principales conceptos (desarrollo rural-local, participación, territorio, entre otros) que contienen el paradigma que guía su investigación. Luego exponen cuatro estudios de caso: en la localidad de Oberá; en el municipio San Pedro (ambos en la provincia de Misiones); en el departamento San Carlos, Salta; y en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy. El primero trata del funcionamiento institucional de la feria franca de Oberá y de su relación con el fortalecimiento de la respectiva organización. Los siguientes tres casos están centrados en el análisis de los actores organizacionales y de la trama territorial respectiva. Es de destacar que en estos tres casos se sigue una misma metodología para el estudio de la trama

institucional territorial. El último apartado, dedicado a las conclusiones, se dividió en dos partes, una de carácter general, referida a los avances en la conformación del marco teórico, resultado del nuevo contexto de análisis que aportan las experiencias analizadas y otra, exclusivamente centrada en las reflexiones resultantes del análisis comparativo de las tramas territoriales.

Gabriela Schiavoni, Clorinda E. Perucca, Esther Lucía Schvorer y Natalia Otero Correa en “Desarrollo Rural Alternativo: las Relaciones entre el Estado, las ONGs y los Productores en la Provincia de Misiones (Arg.)” toman como objeto las relaciones entre el Estado, las ONGs y los productores, a propósito de tres experiencias de desarrollo rural alternativo en la provincia de Misiones: la lucha por la tierra, la conformación de grupos de mujeres rurales y las ferias francas. La descripción está centrada en el análisis de los vínculos que mantienen las agencias de desarrollo entre sí, con los productores y con las organizaciones agrarias. Los casos considerados representan opciones al modelo productivista y son estrategias orientadas al fortalecimiento de la pequeña agricultura familiar. Institucionalmente corresponden a regímenes de acción surgidos en el contexto de debilitamiento del papel regulatorio del Estado.

Raúl Gustavo Paz, Ramiro Rodríguez Sperat y Viviana González en “La Ineficiencia Sistémica en el Desarrollo Territorial de la Cuenca Lechera Caprina del Área de Riego del Río Dulce – Santiago del Estero” parten de dos preguntas. Una es ¿cuándo comienza el proceso de desarrollo territorial rural en una localidad donde las acciones se vienen dando en el transcurrir de la historia?. Y otra ¿cómo se alcanza la competitividad sistémica en el territorio, dentro de un mercado dinámico que, por no alcanzar esta condición, hace que las empresas deban necesariamente retirarse del mismo?. En otras palabras ¿cómo se construye un territorio competitivo con empresas ineficientes?. Consideran que la mejor forma de resolver estos interrogantes es sobre la base de un estudio de caso, donde la exaltación de lo concreto constituye el principal motor de la reflexión. Precisamente, la cuenca lechera caprina del área de riego del Río Dulce de la provincia de Santiago del Estero, resulta un caso interesante de análisis puesto que su conformación data de hace más de dos décadas. Se utiliza información proveniente de fuentes secundarias (relevamientos realizados por organismos públicos y privados) y de fuentes primarias (entrevistas en profundidad a distintos actores de la cadena productiva: tamberos, industriales, técnicos, funcionarios, etc.). Posteriormente, se identifican las ineficiencias como requisito previo para iniciar el proceso de desarrollo rural territorial, abordando dicha cuestión a partir de una empresa núcleo que interactúa en el territorio.

Cristina Ofelia Valenzuela en “Los Agentes Locales del Desarrollo Rural. El Accionar de las Organizaciones Cooperativas y Solidarias, el Sector Empresario y el Estado Provincial, en la Dinámica Agrícola de los '90 en el Chaco” muestra la dinámica de ciertos procesos de concentración y polarización económica que condicionan el destino de la mayor parte de la población de menores recursos dedicada a la agricultura; generando así, una creciente marginación social y productiva. Las transformaciones agrarias ocurridas en el Chaco en los '90 constituyen un ejemplo territorial concreto de la divergencia creciente entre la agricultura comercial (con sus nuevos paquetes tecnológicos asociados a la soja genéticamente modificada) y la pequeña producción familiar tradicional, algodонера en este caso. Bajo este marco, la autora, examina la dinámica que siguió el sector agrícola provincial en el área suroeste y oeste entre 1999 y 2004, centrando la atención en tres tipos de agentes productivos: los pequeños productores y sus asociaciones; los empresarios agrícolas y el gobierno provincial. Este examen pone de manifiesto tanto las dificultades para el diseño de políticas de desarrollo rural equilibradas, como las consecuencias derivadas de la ausencia de las mismas.

Flávio Sacco dos Anjos y Nádia Velleda Caldas en “Desarrollo Territorial y Seguridad Alimentaria: Análisis de la Experiencia del Proyecto DTRSA” tratan de establecer la conexión existente entre el desarrollo territorial y la seguridad alimentaria utilizando como base empírica una investigación llevada a cabo en el estado brasileño de Rio Grande do Sul. Para esto, los autores, exploran el tema del autoconsumo desde la perspectiva de la agricultura familiar, basándose en los datos e informaciones obtenidos en un estudio de caso desarrollado en cuatro territorios distintos de esta unidad federal brasileña. Se demuestra que la mercantilización de la agricultura y del medio rural afecta, en grados de intensidad distintos, pero inevitablemente, al conjunto de las familias rurales. El patrón de desarrollo agroexportador produce la exacerbación de la especialización regional y mantiene atrapadas las explotaciones en el objetivo de rentabilizar el uso de los factores de producción de commodities agrícolas, y las conduce a un círculo vicioso en el que las familias renuncian cada vez más al esfuerzo por asegurar sus necesidades alimentarias en la propia explotación donde residen. La estrategia del gobierno federal de territorializar la política de seguridad alimentaria culminó con la creación de los Consorcios de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local (CONSADs). El trabajo presenta una evaluación crítica sobre los avances y ambigüedades que dicha propuesta encierra, a la luz de una experiencia reciente llevada a cabo en la región de Misiones.

Carlos Carballo González en “Autoconsumo de los Pequeños Productores de Misiones. Fortalezas y Condicionantes de un Proceso Tendiente a la Seguridad Alimentaria” efectúa el análisis preliminar de un Programa provincial de autoconsumo de alimentos dirigido a pequeños productores agrarios de la provincia de Misiones. El mismo fue diseñado en el marco del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, y si bien posee algunos elementos comunes con otros programas de autoconsumo “focalizados”, incorpora objetivos y estrategias de intervención innovadoras, en las que el Municipio desempeña un rol clave. Su formulación y ejecución señala interrogantes de diversa índole, referidos al logro de los objetivos perseguidos y a su propia operatoria. Pues, pareciera restringir la posibilidad de recuperar el abastecimiento autónomo, subestimando: el rol del modelo hegemónico de desarrollo en la estrategia de estos sectores; la interrelación del autoabastecimiento con las otras fuentes posibles de ingresos: y la incidencia de otras políticas públicas -la tabacalera, forestal y yerbatera, sobre todo- que por “ausencia”, o con presencia del Estado, incrementaron sistemáticamente su dependencia de los mercados y su vulnerabilidad. Se señala, la necesidad de contar con un modelo de desarrollo explícito y políticas activas diferenciadas para estos productores, para avanzar no solo en el autoabastecimiento sino también en la seguridad alimentaria.

En la tercera parte, basada en la presentación de intervenciones en el desarrollo rural Alfredo Pais, Cristina Camardelli, Humberto Caruso, Stella Maris Pérez de Bianchi, Daniela Pérez, Santiago Miranda y Agustín Arenas en “Desarrollo Rural Local: el Caso de los Productores Criollos de una Región del Chaco Salteño” persiguen el objetivo de dar a conocer y promover el debate sobre un proceso de intervención de desarrollo local rural caracterizado por la escasa presencia institucional directa y los bajos niveles de organización de los grupos locales. Para lo cual exponen el caso de los pequeños productores ganaderos (identificados regionalmente como puesteros criollos) de la región semiárida del Chaco salteño, cuya principal actividad es la cría a monte de ganado vacuno, producción con fuertes restricciones tanto del tipo ambiental como socioeconómicas. Exponen cómo se fue dando la cooperación entre las instituciones y cómo las familias campesinas de la zona fueron adquiriendo protagonismo en tanto se fue avanzando en la ejecución de los distintos Programas. Finalmente, los autores proponen que si bien surgen aun muchos interrogantes del análisis de la intervención, se pueden rescatar algunas pistas que ayudan a interpretar otros procesos o a modificar prácticas para permitir un dialogo mas fluido entre instituciones y población beneficiaria.

Mariana Quiroga Mendiola, Anahí Saravia y Lucas Bilbao, en “Desarrollo Local, Instituciones y Territorio en Iruya, Provincia de Salta” analizan la historia de las intervenciones en Iruya (Salta) y reflexionan sobre las vinculaciones interinstitucionales, las comunidades locales y la intervención. El trabajo está centrado en un área que incluye cuatro comunidades y varios parajes, organizados bajo la figura jurídica de Centro Comunitario Finca El Potrero. Primero, se describe sucintamente la organización territorial, la forma de vida y los procesos históricos relevantes del último siglo en Iruya. Luego, se presenta una síntesis de las intervenciones, para después elaborar un diagnóstico somero de la situación en lo que respecta a conflictos actuales, agentes de intervención y organizaciones locales. Presentan una reflexión crítica sobre las problemáticas y demandas comunitarias, los mecanismos de intervención y los posibles impactos, para el estudio de caso seleccionado. Señalan que los organismos de intervención han ido en aumento con una aceleración creciente hacia fines del siglo pasado y comienzos del presente; y si bien, los niveles de pobreza no se han revertido, es posible observar procesos organizativos y redefiniciones de la identidad entre las comunidades Collas locales que reposicionan sus demandas y redefinen sus espacios de participación.

Irene Velarde, Mariana Marasas, Joaquín Otero y Mariela Theiller en “Desarrollo Local Agroecológico: Diferenciación y Valorización de Recursos Locales de Berisso, Buenos Aires” describen las acciones llevadas a cabo en el territorio de Berisso, en el marco de un proyecto de desarrollo local y agroecológico. Este ha llevado a una incipiente reactivación de los productos típicos de la zona, la formalización de una cooperativa de producción y servicios rurales, la consolidación de un grupo de mujeres rurales y el reconocimiento de la Facultad como institución que apoya el desarrollo local.

Graciela Matilde Pelicano y Osvaldo de la Cuétara en “Emergencia y Consolidación de una Organización de Base Territorial: la Red Puna” exponen un caso de resistencia social y construcción de nuevas formas institucionales de gestión del desarrollo rural, a partir de la recuperación de prácticas asociativas tradicionales y modalidades innovativas de gestión, capacitación e inserción en ámbitos de negociación política. Para ello, analizan los orígenes, la evolución y la dinámica de un movimiento social surgido en el ámbito rural para enfrentar los efectos devastadores de las transformaciones económicas y político institucionales de las últimas décadas. La construcción de este colectivo desde sus comienzos en 1996 ha transitado por diversas etapas en las que hubo cambios y enriquecimiento de los objetivos inicialmente definidos. En el proceso surgieron nuevos actores institucionales, se definió

una estructura que potencia las interacciones, dando lugar a una sinergia social que instala a la Red Puna como un referente con peso político en la esfera pública.

Finalmente, el libro concluye con el capítulo denominado “Palabras Finales” donde se relata brevemente las características de la mesa redonda y se sintetizan los comentarios sobre el desarrollo de las Jornadas. Estos fueron realizados por dos representantes del área de gestión de las políticas públicas nacionales, Gastón Bordelois (Coordinador del PSA-PROINDER) y Susana Soverna (Responsable del Subcomponente de Apoyo al Desarrollo Rural de las Provincias del PROINDER). Finalmente, se agregan las reflexiones de Noemí Girbal (Investigadora y Representante del Área de Ciencias Sociales y Humanidades en el Directorio del CONICET) que fue la responsable del cierre de las Jornadas, recuperando el rol de la ciencia y la investigación en el ámbito del desarrollo. Estas tres intervenciones, aportan una mirada complementaria que enriquece los aportes del presente libro.

Mabel Manzanal  
Guillermo Neiman  
Mario Lattuada

Buenos Aires, diciembre de 2005



## Primera Parte

### Análisis Teórico - Metodológicos



# Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural<sup>(1)</sup>

Mabel Manzanal

## Objetivo

Es nuestra intención en este trabajo aplicar una mirada crítica sobre los diversos enfoques que en el presente dominan la problemática del desarrollo rural, que vinculada con la perspectiva territorial y con la vertiente de análisis institucional, confluyen en lo que actualmente se conoce y difunde casi como un nuevo paradigma, bajo la denominación de “desarrollo territorial rural”.<sup>(2)</sup>

## Antecedentes

La cuestión rural no está desligada de la génesis del análisis del espacio y del territorio en las ciencias sociales. De algún modo puede decirse que la

---

(1) Este artículo forma parte de una investigación, dirigida por Mabel Manzanal en el marco del proyecto: “Problemática Institucional y Desarrollo Rural (el caso de las provincias de Salta y Misiones)” financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (PICT 8811) de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Fondo Nacional de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires (UBACYT F009).

(2) Múltiples trabajos recientes, principalmente provenientes de organismos internacionales de financiamiento, pero también de ámbitos académicos y fundaciones (a veces con vinculaciones con aquellos organismos) abordan esta cuestión directamente -Chiriboga (2003), RIMISP (2003), Schejtman y Berdegué (2003)-, o acentúan la importancia de trabajar el desarrollo rural desde los territorios, enfatizando la necesaria importancia de la participación de las organizaciones locales y los actores respectivos: Carpio (2001), Banco Mundial (2002), FIDA (2002), BID(2003), Ferranti et al (2005).

inclusión del espacio como variable a considerar en el análisis del desarrollo socioeconómico tiene una historia reciente (de principios del siglo XX) y presenta muchas carencias y ausencias, según los períodos sociopolíticos.

En sus orígenes, el análisis económico clásico y neoclásico no incorporó al espacio, ni a las instituciones en sus interpretaciones. La mayor parte de las construcciones teóricas sobre el funcionamiento de la economía han hecho abstracción de los problemas espaciales, como si la actividad del hombre tuviera características de ubicuidad, con absoluta movilidad de los factores.<sup>(3)</sup> Es recién hacia 1920 cuando este tema comenzó a revisarse con la teoría de la localización y del costo de transporte (a partir de los estudios de Alfred Weber y Alfred Marshall).

Desde entonces se multiplican las contribuciones. Los primeros aportes provinieron de la economía competitiva y del equilibrio general. En la postguerra apareció la perspectiva de la planificación regional. De este modo, desde diferentes posturas se fueron construyendo modelos de análisis espacial, interpretaciones, diagnósticos y propuestas de acción. Algunas estaban centradas en las relaciones espaciales, mientras otras priorizaban el estudio de los fenómenos sociales como determinantes de la configuración del espacio.

En realidad, esta problematización avanza en forma más acelerada cuando los gobiernos nacionales deciden, con la finalización de la segunda guerra mundial y el comienzo de la Guerra Fría, que deben abocarse a enfrentar sus problemas económicos, regionales y sociales, a partir del uso de un instrumento: la planificación del desarrollo nacional y regional. Las cuestiones que entonces preocupaban eran recurrentes y prácticamente las mismas: *a)* excesiva concentración geográfica de la población (macrocefalia), *b)* desigualdades regionales (de producción, productividad y consumo), *c)* "centralismo" político de un área (en general la región circundante a las capitales nacionales). Sus causas recibían variadas explicaciones según las perspectivas teórico políticas: *a)* dualismo geográfico, o dicotomías espaciales (tradicional/moderno, urbano/rural), *b)* colonialismo interno (dominación política, social y económica de un área por sobre el resto), *c)* causación circular acumulativa (postura keynesiana para la cual los procesos de desarrollo económico avanzaban en forma acumulativa, hacia el crecimiento o el decreci-

---

(3) Con la excepción de von Thünen considerado un predecesor de la teoría de la localización (con una primera edición de su obra en 1826).

miento, Gunnar Myrdal -1957). Y fue en este proceso que surgieron modelos interpretativos, como el de “centro-periferia” de Raul Prebisch en los años 50, el estructural de ILPES-CEPAL (Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - Comisión Económica para América latina y el Caribe), el de intercambio desigual de Samir Amin, (1972), entre otros.<sup>(4)</sup>

En general, el desarrollo de este pensamiento se dio desde 1945 hasta mediados de la década de 1970, aproximadamente, comenzó en la segunda postguerra y terminó con el resurgimiento del neoliberalismo. En particular, el debate sobre la cuestión regional, y sobre la política económica regional, aparece a finales de los años cincuenta coincidente con el comienzo de la guerra fría, en el marco del enfoque keynesiano. Se gestan, entonces, las políticas de planificación regional, a cargo de los gobiernos nacionales, en un modelo que opera “desde arriba” y que conjuga tanto aspectos económicos, como sociales y regionales.

Durante el dominio del “pensamiento único”, la problemática regional perdió entidad. En esta etapa desaparece todo lo que tenía que ver con la planificación. Y la acción estatal en la actividad económica se restringe aceleradamente. Comienzan, entonces, los procesos de privatización y desregulación, que llevaron al retiro del Estado de su función anterior, para dejar actuar al “mercado” como el “organizador” más eficiente de la actividad económica.

De todos modos, en la aplicación del modelo neoliberal de ajuste macroeconómico<sup>(5)</sup>, el Estado nacional tuvo un rol decisivo, pues comandó la direccionalidad de este proyecto económico. Es decir, continuaba siendo, en sus aspectos macroeconómicos una política gestada e implementada “desde arriba”.

Las profundas transformaciones territoriales operadas en diferentes ámbitos nacionales (tanto en el primer como en el tercer mundo) resultantes de las políticas de liberalización, desregulación y privatizaciones y de los procesos de integración regional (Unión Europea, Mercosur, Nafta, Pacto Andino) condujeron a repensar el análisis territorial y redefinir los modelos interpretativos existentes, para enmarcarlos en el contexto de la globalización. Fue en la década de los `90 y desde el neoliberalismo que apareció un renovado discurso regional vinculado a temas y acciones relacionados con el desarrollo endógeno (de

---

(4) En Rofman (1999:20-34) puede consultarse un análisis al respecto, allí se sistematiza la aparición de estas corrientes teóricas en relación a la problemática de las economías regionales en Argentina.

(5) Ajuste dirigido a generar superávit fiscal (o disminuir el déficit) para afrontar los pagos de la deuda pública, presente en la mayoría de los países latinoamericanos.

Mattos: 1999) la competitividad y la productividad, y centrado en aquellos territorios con condiciones de "atractividad" (Coriat y Taddei; 1995: 333-373) para captar el capital y las inversiones foráneas (Manzanal; 1999:73). Casi paralelamente se puso el acento en el desarrollo local y en la gestión estratégica de ámbitos locales (Vázquez Barquero: 1996). Así surgieron nuevos paradigmas asociados al desarrollo local, la descentralización y la participación, ó a la innovación, la acción colectiva y la competitividad sistémica.

En todos los casos, el rol de la población local y la producción de conocimiento constituyeron variables estratégicas. Fue en las cuestiones sociales (vinculadas con la atención de los pobres, la desocupación, la salud, la educación) que el Estado comenzó a dejar en manos de gobiernos locales, provinciales, ONGs y organizaciones de base, las propuestas y la implementación de este aspecto de la política pública. Y en el ámbito de la política social empezó a aparecer la formulación y gestión "desde abajo". Sin embargo, cabe preguntarse: ¿cuánto tuvo que ver en esto la voluntad de aumentar la participación y la decisión a nivel de la población en general?; o si lo que importó fue la disminución del déficit, a través de la reducción del gasto social público al trasladarlo ámbitos locales, muchas veces sin la correspondiente partida presupuestaria (como sucedió con la descentralización de la educación primaria y secundaria). Vale mencionar, que muchos aspectos de estas nuevas propuestas, se gestaron desde diferentes vertientes ideológicas, algunas más y otras menos contrapuestas. Tanto desde la perspectiva reformista liberal, como desde la neoliberal e incluso desde la economía política radical, aparece un uso repetido de conceptos similares (desarrollo local, sociedad civil, ONGs, innovación, redes, territorio, instituciones) que se conjugan en diferentes propuestas, que no siempre un analista, aún avezado, puede diferenciar.<sup>(6)</sup>

Algo similar, se repite desde otra vertiente de estudio. Hacia el final del siglo XX comenzó una nueva perspectiva de análisis institucional que vino de la mano del neoinstitucionalismo económico, y que también aparece en el análisis de la escuela de la regulación. En su "núcleo duro", incorpora temas que el enfoque de la economía convencional había dejado de lado, como el rol que juegan las organizaciones, las estructuras de poder y en general las

---

(6) Mas adelante avanzaremos sobre esta cuestión, en lo que tiene que ver con las propuestas de desarrollo rural que dominan la escena actual.

reglas de juego y los intereses sectoriales, en el funcionamiento y en el desarrollo económico (Douglas North, 1995).

La elaboración de un análisis crítico sobre el “desarrollo rural” en la actualidad exige adoptar una perspectiva que revise y conjugue aportes provenientes de diferentes escuelas disciplinarias (economía, sociología, geografía, antropología, entre otras). Aquí partimos de las visiones, frecuentemente interdisciplinarias, que trabajan al territorio como la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local (Benko y Lipietz, 1994; Storper, 1997; Caravaca Barroso, 1998; Boscherini y Poma, 2000; Yoguel, 2000; Santos, 2002) y profundizamos su análisis con aportes de la economía institucional (North, 1995; Brett, 1999; Favereau, 1995; Spiller y Tommasi, 2000) y del regulacionismo (Villeval, 1995; Baslé, 1995, Boyer 1995). De todos modos, esta expresión del territorio resulta estática, en tanto en el devenir cotidiano de los hechos concretos, el territorio es el espacio dónde se manifiestan y dirimen los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, dónde se lucha por las conquistas de los respectivos intereses y dónde se disputa el poder político y económico.

La cuestión del desarrollo rural no está desgajada tanto de éstos como de los enfoques del período previo y ha estado sometida también a los vaivenes que operaron en el ámbito del análisis espacial y regional, como veremos en lo que sigue.

## **La evolución de la problemática del desarrollo rural y sus enfoques**

En los años de la posguerra el problema agrario en AL se centró en la evolución de la producción, considerada lenta y sin relación con el aumento de la población. En este período comenzó a temerse que el peso de la ideología comunista llegara a estos ámbitos de la mano de la explosión demográfica, de la desigual distribución del ingreso, del éxodo campo-ciudad, de las demandas por la tierra, conducentes en definitiva a potenciales conflictos sociales. Así por ejemplo, en el marco de la Alianza para el Progreso y tras la revolución cubana se gestaron parciales reformas agrarias en Chile, Colombia, Ecuador y Perú.<sup>(7)</sup>

Entonces, se discutía cuáles eran las razones que impedían el desarrollo en estos países. Y dentro del paradigma vigente, de la “modernización”, se consideraba que existía la posibilidad de encarar un pasaje pacífico de las

sociedades “tradicionales” al mundo desarrollado, adoptando sus formas y modelos de desarrollo, de consumo y de producción.

Se consideraba que la agricultura latinoamericana tenía un crecimiento desequilibrado entre producción y demanda, resultante de la falta de selectividad que llevaba a un insuficiente abastecimiento de determinados productos (carne y leche) y la ausencia de generación de excedentes en otros, como cereales.<sup>(8)</sup>

Durante esta etapa, de la sustitución de importaciones, se produjeron fuertes inversiones en infraestructura, en apoyo tecnológico y en la consolidación de instituciones para la regulación y promoción de la actividad agropecuaria.<sup>(9)</sup> Fue entonces que medianos y pequeños productores y campesinos adquirieron visibilidad como productores de alimentos para el mercado interno y como impulsores, en algunos países, de movimientos campesinos de importancia en la lucha por la tierra.

Hace ya dos décadas, Astori realizó un detallado análisis crítico sobre las controversias en el agro latinoamericano e identificó tres grandes corrientes interpretativas sobre los procesos en este sector y las propuestas para enfrentar las limitaciones y mejorar las condiciones de vida de la población rural. En sus aspectos generales, estas tres corrientes aún siguen vigentes, aunque con propuestas adaptadas al nuevo contexto de la globalización y de las transformaciones socioeconómicas operadas en los últimos 20 años.

La primera, privilegiaba “el análisis del proceso agropecuario como un obstáculo estructural al desarrollo regional”, y fue centro del debate hacia fines de la década de 1950 y principio de la de 1970. El ICIRA, el ILPES, la CEPAL y la FAO hicieron aportes pioneros en este campo (ibíd: 10).<sup>(10)</sup> El problema de

---

(7) Según de Janvry (citado por Teubal, 2002: 56) estas reformas agrarias operadas en América latina fueron consecuencia del derrumbe del orden oligárquico tras la crisis de los años '30. La pérdida de los tradicionales mercados de exportación impulsaron a los gobiernos nacionales a promover un proceso de industrialización orientado al mercado interno.

(8) Astori (1984: 14) sostiene que estas restricciones del sector conducían a: a) falta de armonía entre el crecimiento de la agricultura y de los demás sectores de la economía, b) alza de precios de algunos productos con ponderación significativa en el costo de vida, c) efecto negativo en la calidad nutricional de la dieta alimentaria de la población y d) efecto negativo sobre los niveles y las condiciones del comercio exterior.

(9) De este período son los grandes proyectos de riego, los planes de colonización agraria, los proyectos de comunidades y los de Desarrollo Rural Integral (DRI) que abarcaban no sólo aspectos educativos, sino también salud, educación, vivienda, caminos.

(10) Todas estas instituciones tienen diferencias importantes si bien compartían la categoría central del análisis (la estructura de la propiedad y tenencia de la tierra). El ICIRA se distingue porque considera

la lentitud del crecimiento agrario fue explicado, en los años '50, por la insuficiencia de la inversión, asociada a las estructuras de propiedad de la tierra y a la carencia de conocimientos técnicos (ibíd: 18). En los años '60 se produce un cambio en esta concepción, cuando se asocia la lenta evolución de la producción agrícola directamente a la estructura de la propiedad y la tenencia de la tierra.<sup>(11)</sup> Para los años '70 el problema apareció asociado a un bajo nivel tecnológico que impedía el aumento de los niveles de productividad agrícola -el crecimiento que se operaba estaba fundamentalmente vinculado al aumento de la superficie bajo cultivo- (Pfr. ibíd: 18).

La segunda, es la corriente neoclásica, que se ha fundamentado en la necesidad de generar estímulos económicos a la producción, haciendo abstracción del contexto social en que se integra el proceso productivo. Esta línea de pensamiento aparecía en las propuestas del Banco Mundial para la región; siendo, por otra parte, el antecedente de la política vigente desde la década de 1980 en buena parte de los países de AL (ibíd: 11). Esta visión sostiene que la diferenciación entre agricultura moderna y tradicional, descansa en el grado de contribución que cada una hace al crecimiento económico, y que el comportamiento racional de los agricultores tradicionales conlleva a un volumen de producción acorde con su disponibilidad de factores. Una de las perspectivas de análisis de esta corriente percibe la conformación dual de la economía (asociada a diferentes grados de modernización). Y asume que se da una asimetría carente de integración entre estas diferentes estructuras productivas (algunos llegaron a definir como sector moderno a la manufactura y atrasado al agrícola). Desde esta visión, la ausencia de inversión es la causa

---

que el problema agrario es político (producto de su más ajustada caracterización de la heterogeneidad rural asociada a la estructura agraria) y refleja la posición de privilegio de los grandes terratenientes frente a los campesinos y trabajadores agrícolas (las dos grandes clases sociales y económicas). En este análisis aparece una preocupación por la cuestión campesina, que luego se retomará como problema central. Este último tema también estuvo presente en los estudios realizados por el CIDA sobre la tenencia de la tierra en siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú). Por su parte, FAO y CEPAL, consideraban que el desarrollo histórico de la agricultura latinoamericana ha sido fundamentalmente de tipo colonial. Y que no se alteró durante los procesos independentistas del siglo XIX: (1) la monoproducción agrícola o ganadera, (2) la gran propiedad (latifundio, plantación, hacienda) basada en la explotación de trabajo fundamentalmente servil y sustentada en el monopolio señorial sobre la tierra, (3) la ideología paternalista de la encomienda y (4) el control hegemónico sobre el poder. La integración al comercio mundial del siglo XIX conservó esta estructura polarizada en la mayoría de los países latinoamericanos (Pfr. *Ibid*: 19-34).

(11) Esta concepción estuvo muy influenciada con el surgimiento de la revolución cubana (1959) y la consecuente Alianza para el Progreso, que pretendió contrarrestarla.

de los problemas agrícolas, siendo necesario “mejorar el estado de la técnica que es la única fuente verdadera de nuevas oportunidades de inversión rentable” (ibíd: 52, citando a Schultz). De aquí se deriva, que la política debe centrarse en programas que “modernicen” (acorde con el paradigma de la “modernización”) la agricultura, incorporando nuevos medios de producción de alta rentabilidad (Pfr. ibíd: 48-57).

Y la tercera, asocia la explicación de los problemas agropecuarios con el funcionamiento de la economía capitalista (Pfr. ibíd: 71-83). En esta postura, algunos enfatizaron los aspectos relacionados con la articulación internacional (teoría de la dependencia, del intercambio desigual, del deterioro de los términos de intercambio); y otros, en cambio, se centraron en las particularidades internas del proceso de acumulación de cada país latinoamericano (teoría del subdesarrollo). En ambos casos se adoptaba una perspectiva histórico-estructural. Aquí el punto de partida, fue la imposibilidad de analizar la situación de la pobreza y el atraso en el agro disociado de la dinámica de desarrollo en otras áreas, del sector agrícola, de otros sectores, de su región, del país, e incluso del sistema económico mundial. Desde esta postura se introdujo el análisis del binomio agricultura comercial - agricultura de subsistencia, asociado a la dualidad latifundio-minifundio (abandonando las categorías moderno-tradicional). Y se considera que existe una integración funcional entre agricultura comercial y de subsistencia, la primera, para mantener su tasa de ganancia descarga:

el efecto del deterioro de los precios de los bienes – salario (alimentos principalmente) sobre el nivel de los salarios de los trabajadores. La fuerza de trabajo, a su vez, se origina en la agricultura de subsistencia, que complementa esos salarios con la producción de valores de uso. Así, mientras la agricultura comercial produce alimentos baratos, la de subsistencia produce trabajo barato (ibíd: 83)

Estas tres corrientes (que podríamos identificar como: estructuralista, neoliberal y marxista) son factibles de ser asociadas con sus equivalentes en el discurso actual sobre un nuevo modelo de desarrollo más participativo y articulado entre la sociedad civil, el Estado, las ONGs.

Petras y Veltmeyer (2004:326) respecto a las posturas ligadas a la incorporación de la sociedad civil como nuevo eje del desarrollo identifican tres categorías ideológicas, equivalentes a aquéllas otras, que denomina: liberal, conservadora y radical.<sup>(12)</sup> También ahora, las propuestas de la CEPAL se ubican en la primera postura y las del BM en la segunda. De todas maneras,

luego en la praxis concreta las diferencias entre estas corrientes, sus propuestas y sus hechos no son tan tajantes, entrando frecuentemente en un campo difuso, difícil de diferenciar, con zonas comunes, de contacto de conceptos, más y menos cercanos, en variables, criterios y estrategias, que tornan más compleja la calificación taxativa de las propuestas respectivas.

En el análisis de la organización espacial de los sistemas productivos agropecuarios aparecen también nuevos enfoques, producto de las profundas modificaciones operadas en el agro (obviamente resultado, a su vez, de transformaciones equivalentes en el sistema económico en general).<sup>(13)</sup> Mayor concentración, flexibilidad y ubicuidad en la localización de las actividades, transformaciones técnicas, jurídicas y económicas, que avanzan hacia una manifiesta internacionalización de los patrones mundiales de consumo y producción, marginando aún más la producción doméstica de pequeños y medianos productores, son hechos contrastantes. Hechos que aumentan la presión hacia la exclusión y la emigración de la población rural, que en sus sectores más pobres está mayoritariamente imposibilitada de acompañar estos procesos. Los que, a su vez, conllevan a incrementar la dependencia hacia las empresas transnacionales, a través de la compra de insumos (al adoptar los nuevos modelos tecnológico productivos) e incluso alimentos, al perderse el autoabastecimiento, alimentario, cuando se modifican las tradicionales formas de producción diversificada de autoconsumo por producción especializada para el mercado.

El neoliberalismo de los años '80 y '90 se centró en una política vinculada con el ajuste macroeconómico y la desvinculación del Estado como agente de desarrollo, junto con una "clara indiferencia respecto a los costos ecológicos y sociales" (Teubal y Rodríguez, 2002:16).

Pero, de algún modo, con el agotamiento del modelo neoliberal<sup>(14)</sup> comenzaron a aparecer propuestas de políticas alternativas que reconocen cierta

---

(12) La primera, promueve la sociedad civil en forma paralela al Estado, para balancear y controlar el accionar del sector público, en relación al fortalecimiento institucional, al control de la corrupción. La segunda, observa a la sociedad civil como el ámbito de difusión de las ventajas de la globalización y, consecuentemente, de promoción del accionar del mercado limitando el rol del sector público; y la tercera, como el terreno de movilización y consolidación de movimientos sociales.

(13) Un análisis sobre los marcos conceptuales que interpretan los cambios operados en la producción agropecuaria y su impacto en ámbitos locales (a partir del estudio de caso del área pampeana argentina) como resultado de los procesos de modernización aparece en Gorenstein, S. (2000: 51-75).

(14) Mas que el agotamiento es la evidencia que el neoliberalismo, luego de décadas de aplicación, no mejoró las condiciones de vida de la población en general y, por el contrario, arrastró a los países

intervención del Estado, como un agente más del desarrollo, en áreas vedadas durante la etapa anterior.

Buena parte de estas nuevas perspectivas de análisis están vinculadas a las temáticas que giran en torno al desarrollo territorial, en el cual aparece el Estado con un rol diferente, ya no es más el gestor y ejecutor autónomo y “omnipresente” de una política “descendente”, que “baja” totalmente estructurada desde los gobiernos hacia la población, sino que ahora se piensa en una política flexible, que contemple diferencias y particularidades locales y culturales, construyéndola en varios de sus aspectos “desde abajo”, en forma “ascendente” (en lo que tiene que ver con la cuestión social y con los propios proyectos de la población, ligados a sus actividades, al desarrollo local o a organizaciones locales).

Desde esta perspectiva, el desarrollo rural, la estrategia para atender a los pobres rurales, es ahora parte de una política territorial, de una política de desarrollo local. En ésta se conjuga lo urbano y lo rural y se supera la histórica y tradicional dicotomía de análisis que ha venido separando a lo rural y a lo urbano, a las áreas dispersas y a las aglomeradas.

En el análisis de lo local, el Estado nacional aparece en muchas cuestiones en un rol sino subordinado, por lo menos paralelo al que pueden tener ONG y gobiernos locales. Y esto tiene que ver, fundamentalmente, con el hegemónico pensamiento neoliberal que buscó minimizar su función social y económica.

Todo este devenir de un nuevo paradigma de desarrollo dentro del propio modelo neoliberal (originado tanto de los organismos internacionales de financiamiento, ONGs y fundaciones, como desde los ámbitos académicos) fue centrando la estrategia en el desarrollo local, la descentralización, el accionar del tercer sector (ni público, ni privado), las ONGs, la sociedad civil. Todo lo cual confluye a favor de la generación de “empowerment”, “gobernanza” y “capital social”(15) (en beneficio de los actores locales de determinado lugar). Y conduce hacia un nuevo estadio en el avance de la descentralización y de la democracia local.

---

a reiteradas crisis institucionales, económicas y políticas, producto de la polarización y exclusión de amplias masas de población pobre y desocupada.

(15) En todos éstos prima como variable estratégica la acción colectiva, la capacidad de asociación, la solidaridad entre actores, potenciadas por la posibilidad que otorga la “proximidad territorial” resultante de trabajar y vivir en un mismo “lugar”, el “ámbito local”. Todos son instrumentos vinculados al accionar conjunto y asociado entre la sociedad civil y el Estado (sea nacional, provincial o municipal) para gestar y gestionar política pública, y en la cual el Estado es un socio más.

Ya no se trata de la descentralización de los años '90, ligada con la consolidación democrática (por ejemplo, con elecciones de autoridades locales) con la descentralización de funciones, especialmente sociales (educación, salud) y con el retiro, "achicamiento" y "desresponsabilización" del Estado central. En esta nueva etapa, se postula que la descentralización debe instrumentar modos de generar "desarrollo económico local" (Finot, 2003:8; Albuquerque, 2004:160). Lo cual está asociado, a su vez, al desarrollo de las actividades productivas locales, donde lo agropecuario es una de ellas, pero no la única. En la nueva visión se toman en cuenta al conjunto de actividades que se encadenan en un determinado territorio (agro, comercio, industria, servicios) a través de relaciones funcionales de distinto tipo que se operan entre ellas. Y se parte de la consideración que ya no sólo compiten empresas entre sí, sino que también la competencia se da entre "territorios locales".

El diagnóstico y la estrategia de desarrollo local insiste en la necesidad de incrementar la autonomía de las localidades, en crear condiciones favorables para estimular la confianza, la reciprocidad y la cooperación. Se sostiene que el funcionamiento en red de las organizaciones, el aumento del capital social comunitario, el asociativismo territorial entre distintos gobiernos locales, se constituyen en garantes del aumento de la productividad y del ingreso de los ciudadanos de dichos lugares. Luego se avanza sobre la importancia de la participación y de la organización de los actores locales. Pero, frecuentemente, resulta difícil diferenciar estas cuestiones entre sí, muchas de ellas se superponen en su definición conceptual, o tienen múltiples aspectos en común.

Es muy evidente como reaparecen las apreciaciones, los criterios de análisis y las propuestas (para la estrategia de desarrollo local, rural o territorial) en distintos contextos analíticos, aunque provengan de diferentes escuelas e incluso posturas ideológico-políticas; y, aunque estén focalizando en la cuestión rural o en la local, o en un ámbito de concentración de pequeñas y medianas empresas industriales.

Al momento de identificación de las variables estratégicas y en la configuración de la propuesta, es común encontrar *señalamientos similares* entre los que se ocupan de las características sobresalientes de los distritos industriales marshallianos y los clusters de empresas (Garafoli, G., 1994; Porter M, 1999), los sistemas productivos locales (Caravaca y González, 2002), los centrados en la proximidad organizacional (Gilly J.P. y Torre A., 2000), los que focalizan en el capital social comunitario o colectivo (Durston, 2003: 156-168; Flores y Rello, 2003: 215-222; Fukuyama, 2003: 36-37; Kliksberg y Tomasini,

2000: 28-34), los que se detienen en la importancia del asociativismo territorial (Finot, *ibíd*; Alburquerque, *ibíd*), o los que se ocupan de la innovación asociada con la cuestión institucional, social y territorial (Caravaca y González - *ibíd*: 10; Coró, 2000:322).

En todas estas perspectivas está, explícita o implícita, la concertación público - privada a través de la promoción de las relaciones entre los actores locales, la movilización de la población, la cohesión social, la identidad cultural, la colaboración entre instituciones, la formación de redes. Porque se trata de cuestiones que son consideradas “clave” para el desarrollo local y en consecuencia también para el rural.

Se observa, de este modo, un pasaje hacia el desarrollo territorial, hacia lo local, que deja atrás el planeamiento regional del período anterior. Este devenir, originado en los distritos industriales marshalianos del centro norte de Italia avanza hacia el localismo (Pfr. Veiga, 2002: 10) y se difunde a través de variadas conceptualizaciones. De esta conjunción de conceptos, y al definir e identificarlos como “sistemas productivos locales”, Kliksberg y Tomassini (citados por Alburquerque, *ibíd*: 159) hacen una excelente síntesis, al afirmar que:

Son *referentes territoriales* o unidades en las que las economías de producción dentro de las empresas se funden con las *economías externas locales*, se supera así, el análisis según tipos de empresa, ya que lo importante es la *interacción* de las diversas economías locales. Así pues, junto a las relaciones económicas y técnicas de producción resultan esenciales para el *desarrollo económico local* las *relaciones sociales* y el fomento de la *cultura emprendedora*, la formación de *redes asociativas* entre *actores locales* y la construcción de lo que hoy denominamos “*capital social*” (*cursiva nuestra*).

Y junto con esto aparece una nueva faceta de la democracia que, según se sostiene, tiende hacia su profundización, a partir del paradigma de la democracia local y participativa. Porque éste conduce a que la ciudadanía se involucre en las decisiones vinculadas a sus intereses más cercanos y sensibles. Y aunque conlleva a un aumento de las funciones de las administraciones públicas locales, las mismas se dan en un contexto que supone la gestión compartida del desarrollo económico entre el sector público y la sociedad civil. Se define así un nuevo modo de hacer política de desarrollo económico que conduce a:

un *círculo virtuoso de interacciones* entre el avance de una *democracia más participativa* y la *descentralización* de competencias a los niveles

subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local (Albuquerque, *ibíd*: 160, cursiva nuestra).

Inevitablemente, este tipo de afirmaciones, plantean interrogantes: ¿Estas propuestas conducirán a una real y mayor democratización de los ámbitos locales? O, por el contrario ¿profundizarán el continuado achicamiento y desresponsabilización del Estado, con el consecuente incremento de la desigualdad social?. Ambas alternativas son posibles, dependen de la lucha por la hegemonía y del sector ideológico político dominante en cada momento histórico. Porque, asimismo, es posible pensar que la concreción de estos procesos abre posibilidades ciertas para avanzar, dentro de una lucha contradictoria, a favor de la gestación de mayor poder de los sectores pobres, permitiéndoles mejorar sus condiciones de vida y su participación en la distribución del ingreso de la población. Entre una y otra alternativa, se inserta la gama de propuestas y posturas ideológicas que parecen tener similares criterios estratégicos, aunque sólo aparentemente. Desde el campo de representación de la lucha política a favor de los sectores más pobres, es importante transparentar este tipo de superposiciones en las propuestas, porque pueden ser riesgosas en la construcción de hegemonía y consenso a partir de las confusiones y desconfianzas que las mismas producen.

### **La heterogénea realidad del presente en los espacios rurales**

AL con una extraordinaria dotación de recursos naturales de uso agrícola (respecto a otras regiones del mundo)<sup>(16)</sup> ha experimentado un proceso muy acelerado de urbanización en la segunda mitad del siglo XX, siendo la emigración una realidad que muestra la incapacidad de las zonas rurales para ofrecer empleo a una población total en aumento. Unos 44 millones de personas constituyen la PEA (población económicamente activa) agrícola de la región, siendo 17% mujeres. El peso de la PEA agrícola disminuyó de 42% en los años '70 a menos del 24% en el 2000.

---

(16) AL tiene el 23% de la tierra cultivable, el 46% de los bosques naturales y el 31% del agua dulce disponible en el mundo y menos del 10% de la población mundial (BID, 2003:19).

Cambios notables se dieron en la estructura del empleo rural: los residentes rurales con empleo no agrícola, aproximadamente 20 millones de personas en AL, representan casi el 40% de la PEA rural total, siendo los ingresos derivados del empleo rural no agrícola un 47% del ingreso rural total, en la segunda mitad de los '90 (Pfr. BID, 2003:5-6).<sup>(17)</sup> Más allá de esta contundente información, también cabe acotar que es necesario generar un proceso de *reinterpretación del espacio rural*, porque los criterios censales de distinción entre lo rural y lo urbano (por la densidad demográfica en cotas de urbanización que varían entre 2.000 y 2.500 habitantes, o bien según exista o no una sede administrativa de gobierno local) son insuficientes para comprender la compleja gama de actividades económicas y fuertes interrelaciones sociales y económicas existentes entre zonas de población aglomerada y dispersa.

En los hechos, los espacios rurales son ámbitos de procesos contradictorios que tanto parecieran ir conduciendo hacia la pérdida de sus tradicionales particularidades (centradas en el trabajo agropecuario, en el asentamiento disperso) como revitalizando otras (a partir de la revalorización de la vida en el campo, el turismo rural, la conservación medioambiental y la ampliación del trabajo rural no agropecuario). Es importante tener presente que, junto con la creciente urbanización de la población y la pérdida del peso relativo de las actividades primarias, viene aumentando el peso del empleo industrial y de servicios, en zonas y regiones considerados ámbitos rurales o relativamente rurales.

Estos procesos son evidentes en el ámbito rural europeo y están asociados a nuevas fuentes de crecimiento económico en ciertas áreas rurales dinámicas (ligadas a las peculiaridades del patrimonio natural y cultural y a actividades de esparcimiento). Y considerando que hay ciertas zonas rurales que contribuyen de manera significativa a las economías nacionales de varios países europeos, Veiga (2002:7) se pregunta si debería reestablecerse o no el desacreditado debate de la dicotomía rural-urbana o bien si estas realidades contradicen el abordaje del "continuum" rural-urbano. El autor sostiene (ibídem: 8) que se trata de una falsa alternativa y que el desafío es entender las variadas dinámicas económicas, cuán efímeras o durables son y su posibili-

---

(17) Por su parte, la visión convencional de un despoblamiento rural no parece corroborarse, porque en cifras absolutas la población rural de la región ha estado estancada desde 1970, como resultado de su reducción en los países de transición demográfica avanzada y de su crecimiento en los de transición incipiente (BID, ibidem).

dad de reversibilidad o de irreversibilidad a los fines de formular una política de desarrollo territorial.

En la realidad latinoamericana estas cuestiones también se inscriben en el contexto de análisis de la denominada “nueva ruralidad”. Identificada con: (a) espacios que permanecen vinculados a los grandes complejos agroindustriales; (b) espacios reestructurados en función de intereses turísticos y ambientales; y (c) espacios redefinidos como áreas deprimidas, marginales o sin uso económico potencial (Pfr. Llambí: 1996: 89). En todos ellos resulta difusa y difícil la focalización exclusivamente en lo rural (lo cual, por su parte, conecta a la “nueva ruralidad” con la dimensión de análisis basada en el territorio y en el desarrollo local). Por un lado, la *pluriactividad* de los actores rurales en el agro, en el comercio y en los servicios (en ámbitos urbanos como rurales) junto al *empleo rural no agrícola* (en manufactura y servicios) conforma una heterogénea gama de funciones que dificulta adoptar la anterior visión sectorial. A esto se suma una *nueva institucionalidad*, producto tanto de la diversificación de la economía rural como del surgimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil, con sus respectivas normas y pautas de funcionamiento. Asimismo, la *feminización del trabajo en el campo* es otra realidad producto de las recientes transformaciones de la globalización, nuevas responsabilidades y actividades son asumidas por las mujeres para la subsistencia de su familia, apareciendo tanto en empleos agrícolas como no agrícolas. Y finalmente, el consensuado reconocimiento de las *identidades étnicas* (en algunos casos sostenidos por normas constitucionales) opera en un “campus” de valoración de otras “culturas” y de los “derechos humanos” que, paralelamente, jerarquiza a las economías rurales como ámbito de origen y asentamiento de las mismas.

En este contexto corresponde preguntarse sobre la viabilidad de las propuestas de desarrollo territorial rural o desarrollo local, si su objetivo es la inclusión de los sectores rurales empobrecidos y de menores recursos. Más aún teniendo en cuenta que la política neoliberal no ha resuelto la importante desigualdad en la distribución del ingreso, por el contrario en muchos países ha profundizado la brecha social característica de AL (con muy altos índices de incidencia de la pobreza en los ámbitos rurales y con formas extremas de manifestarse entre la población más vulnerable -ancianos, mujeres, niños y aborígenes).<sup>(18)</sup>

¿Constituyen estas propuestas una opción definida y con probabilidades ciertas de éxito frente a los procesos operados en forma casi generalizada en los ámbitos locales de AL como resultado de la hegemonía del

modelo neoliberal? Incluso, ¿con los altos riesgos de inestabilidad y de continuidad y permanencia del sector campesino y pequeño productor en la actividad agropecuaria?

La estrategia neoliberal, al minimizar el rol del Estado, implicó no sólo la ausencia de políticas sectoriales (promoción industrial, agropecuaria, etc.) sino también la apertura y liberalización del mercado en el funcionamiento económico. Esto operó, indudablemente, a favor del capital más concentrado, que avanzó con tecnologías ahorradoras de mano de obra, con el uso de transgénicos, de insumos importados. Así se consolidó el sistema agroalimentario mundial de las grandes corporaciones transnacionales, y se desprotegió, marginó y excluyó a los sectores productivos de menores recursos.

Medidas como la eliminación de los precios sostén, de los subsidios y de los créditos promocionales, la desaparición de muchos de los organismos que regulaban la actividad agropecuaria, restringieron aún más la subsistencia de campesinos y pequeños y medianos productores agropecuarios. Efectos similares produjo el avance de la descolectivización (Nicaragua, México y el Salvador en los '90, Perú en los '80 y Chile en los '70). Aunque es cierto que algunos campesinos pudieron evolucionar hacia el tipo "familiar capitalizado", la mayoría se transformó en proletarios "disfrazados" (ocultos tras la tenencia o mantenimiento de una parcela de tierra que no alcanza para la subsistencia de la familia -Pfr. Kay; 2004: 46-47).

Es importante señalar, asimismo, que durante este período reaparece la oposición y resistencia con el resurgimiento de importantes movimientos campesinos como el MST en Brasil, el EZLN en México y los movimientos indigenistas en Bolivia, Ecuador, Colombia.<sup>(19)</sup>

Sin embargo hay, como señalábamos al principio de este ítem, un peligro latente si se mantienen las tendencias globalizantes:

---

(18) En AL la incidencia de la pobreza, en términos relativos, es mayor en el medio rural que en el urbano. En el año 2001 el 56% de los hogares rurales eran pobres y el 33% extremadamente pobres (más del 60% de los pobres de México, Centroamérica y los países andinos son rurales). Además, la aparente reducción de la pobreza rural respecto a la urbana, operada entre las décadas del '70-'80 y '80-'90, es en realidad una reubicación de la pobreza. (Pfr. BID:2).

(19) Como señala Teubal (2003: 130) el siglo XX fue en América latina el siglo de la reforma agraria, comenzando por la de México (que al inicio del siglo significó un cambio sustancial en el régimen agrario hasta entonces existente en ese país). Otras reformas también trascendentes, originadas en transformaciones o revoluciones sociales, fueron la de Cuba, Bolivia y Nicaragua.

... es muy probable que tal ruralidad sea vaciada cada vez más de su contenido agrario... Estas tendencias de la globalización apuntan al *empobrecimiento e incluso desaparición de los tradicionales actores sociales del medio rural*: campesinos, medianos y pequeños productores agropecuarios y trabajadores rurales... Sin embargo ... (son)... tan sólo tendencias, es decir, factores que pueden ser contrarrestados por otros factores, en particular por la lucha de múltiples movimientos sociales tanto dentro como fuera del sector rural (Teubal, *ibídem*:60, cursiva nuestra).

Más pronunciados aún son estos riesgos cuando se observa el fracaso de las políticas para aliviar o reducir la pobreza en los ámbitos rurales, como por otro parte la constatan documentos actuales de los organismos internacionales (BM, FIDA, BID, FAO) cuando señalan cuestiones como:

La situación dramática de la pobreza rural constituye un enorme reto social y político para los países de la región, incluyendo ramificaciones con fenómenos de violencia rural, producción y comercialización de cultivos ilícitos, e inseguridad en la tenencia de la tierra (BID; *ibíd*: 2).

Aunque la mayoría de la población total y de la población pobre de América latina y el Caribe se encuentra en los centros urbanos, en términos relativos la pobreza sigue siendo un fenómeno rural en la región (Echeverría; 2000:147 -del BID).

Cerca del 64% de la población rural de América Latina y el Caribe vive por debajo del umbral de pobreza y, durante los dos últimos decenios, el número de pobres en las zonas rurales ha aumentado tanto en términos absolutos como relativos. La reducción de la pobreza es, por lo tanto, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta actualmente la región (FIDA; 2002:2).

Las reformas macroeconómicas fueron necesarias pero no suficientes para eliminar los obstáculos estructurales que limitan a los pobres de las zonas rurales (BM; 2002: xii).

Algunos países también están reconsiderando -al menos en este momento- las consecuencias de sus políticas ineficaces de apoyo al desarrollo de las regiones rezagadas y que no generaron grandes beneficios ni durante los períodos proteccionistas ni durante aquellos más recientes de apertura comercial. En efecto, la mayor de América Latina y el Caribe manifiesta cierta preocupación por la situación de su economía rural, particularmente por la competitividad de las actividades de este sector, su pobreza y el deterioro ambiental (Ferranti et al; 2005: 1-2 -del BM)

Es de subrayar, que la mayoría de estos organismos estuvieron involucrados en las reformas estructurales pero, fundamentalmente, también en el financiamiento de proyectos de desarrollo rural para reducir la pobreza en AL en la décadas pasadas. Y ahora asumen que la situación no ha cambiado, y que incluso puede haber desmejorado. Y sin realizar ninguna autocrítica a su propia intervención, trasladan sus responsabilidades a los respectivos gobiernos nacionales. Sí reconocen ciertos logros de las reformas estructurales, en el ámbito social, económico y político, producto de: a) el incremento del gasto social (como reducción de la brecha educacional y de la deserción escolar, aumento de la calidad y cantidad de caminos rurales, de electrificación y telefonía, de acceso a los medios masivos de comunicación); b) la transformación productiva expresada en un notable aumento de las exportaciones agropecuarias de productos no tradicionales (frutas, flores, hortalizas, que en buena parte de los casos no tiene que ver con la actividad de la producción familiar y menos aún con la de los pequeños productores pobres); y c) la descentralización que llevó a la elección directa de autoridades locales y mayores atribuciones para estos ámbitos (Pfr. BID; IBID:3).

### **Los desafíos del desarrollo local-rural<sup>(20)</sup>**

En este contexto de “desresponsabilización” generalizada, se observa que tanto Estados nacionales (con sus respectivos gobiernos) como organismos internacionales, y más recientemente ONGs, han tenido una participación significativa en acciones dirigidas a promover el desarrollo y la inclusión de los pobres rurales.

La historia de configuración regional y territorial de AL muestra que siempre el papel cumplido por el Estado ha resultado decisivo, sea por acciones explícitas o implícitas, por presencia o por ausencia. Ausencia que en los hechos ha sido sólo aparente. Pues, aún en aquellos períodos de definida política liberal o neoliberal, basada en la firme postulación de un Estado mínimo y prescindente, el territorio fue severamente estructurado y reestructurado a partir del accionar del Estado (por ejemplo, con las privatizaciones y la desregulación).

---

(20) En este apartado se desarrollan algunas premisas teóricas que parcialmente han sido desarrolladas en trabajos anteriores (Arqueros y Manzanal -2004- y Manzanal, M. -2003).

En la actualidad, en un contexto de recurrentes crisis con amplias masas de población en situación de pobreza, escasez de recursos y la “pólitica devaluada” y sometida a la mirada crítica de la sociedad, la distribución de distintos beneficios entre los pobres se constituye en un tesoro a disputar entre quienes ejercen de “políticos/as” en los diferentes ámbitos locales. La permanencia de significativas magnitudes de población pobre e indigente, constituye una fuente que alimenta la continuidad de los sistemas corruptos de generación y distribución del ingreso nacional; que son, sin duda, uno de los mayores escollos con que se enfrenta el desarrollo local-rural.

Cuando la expansión de la pobreza y la precariedad se tornan una tragedia nacional, los procedimientos oscuros e ilegítimos, ya existentes en etapas anteriores, se consolidan. Porque es en esas oportunidades cuando se potencia el uso discrecional en la distribución de los escasos recursos existentes. Entonces, las prácticas dolosas son apañadas o minimizadas, frente a la magnitud e imperiosa necesidad de asistir a los más necesitados (con insumos, subsidios, planes sociales) y evitar el desborde social que las crisis potencian.

Precisamente, consideramos que es posible avanzar sobre estas restricciones, promoviendo la participación ciudadana en la sanción de leyes, acuerdos y reglamentaciones. Y desarrollando formas de gestión transparente en el ámbito de lo público (que no refiere sólo a las actividades del sector estatal) de modo de ejercer el control y seguimiento que garantice el respeto a normas y leyes.

Desde nuestra perspectiva, la formulación de políticas de desarrollo rural-local debe partir de las siguientes premisas:

- a) El *desarrollo rural-local* depende del ejercicio de una *democracia local participativa*.
- b) *Desarrollo rural-local* y *democracia local* participativa requieren de la *participación organizada* de la población del territorio en cuestión.
- c) La *participación organizada* de la población redefine la manera de hacer política y es el camino para avanzar hacia la conformación de una *nueva hegemonía* del poder.
- d) *Participación organizada* y *construcción de otra hegemonía* son condición necesaria para la equidad social y la redistribución de ingresos con sustentabilidad ambiental.

El camino para alcanzar esta nueva hegemonía es contradictorio y dialéctico y se construye fortaleciendo y consolidando la participación organizada. Desde aquí se irá, paulatinamente, definiendo una nueva relación entre el sis-

tema político y la sociedad. Los instrumentos posibles para alcanzar estos fines, en el contexto de la globalización, son:

- e) *Descentralización* de funciones, de decisiones y de recursos, a favor de los actores locales (públicos y privados y organizaciones de la sociedad civil). Para capacitar, fortalecer y consolidar en su poder de acción y decisión, a los actores sociales sujetos del *desarrollo rural-local*, sentando las bases para el ejercicio de una *democracia participativa local*.
- f) *Seguimiento y control del accionar público*. Para tornar inoperante el funcionamiento clientelístico utilizado por gobiernos, políticos y ciertas organizaciones de la sociedad civil.
- g) *Grados crecientes de gestión y autogestión de la cosa pública* por parte de la población local organizada. Para avanzar en los procesos participativos organizados.
- h) Ampliación y multiplicación de las articulaciones entre organizaciones con objetivos y estrategias similares. Para potenciar la integración y conformación de movimientos sociales representativos de sus intereses (a nivel local, regional, nacional e internacional).

Todo este devenir, implica trascender el ámbito territorial en el que se circunscribe el desarrollo rural-local para pasar a influenciar, integrar y definir la política nacional estratégica de desarrollo socioeconómico.

De todos modos, es claro que llegar a través del accionar político a alcanzar estas premisas, es un campo minado de obstáculos, la dinámica político-social no es un proceso uniforme, armonioso y cohesionado, todo lo contrario. En general, podríamos señalar más dificultades que facilidades. Porque:

- a) Las décadas del modelo neoliberal dominante han debilitado los lazos sociales; predominando los valores que disienten o atentan contra las formas de organización y articulación como las que aquí se proponen. Avanza el individualismo frente a la solidaridad, la competencia frente a la cooperación, la innovación frente a la tradición; la productividad frente a la sustentabilidad, el desinterés frente a la movilización, la ilegalidad frente a la ética y los valores.
- b) El poder político y financiero hegemónico en el ámbito de “lo global” busca someter a “lo local” a sus pautas y modelos de mercado y de consumo. Y, más allá que reconozcamos que la contracara de la globalización es “lo local”, con todos los beneficios de mayor visibilidad que ello también implica, no podemos desconocer que la valorización de “lo local”, en el presente, tiene mucho que ver con la estrategia glo-

- balizadora del gran capital. Este busca un lazo directo a “los lugares” para poder desarrollar sus actividades económicas en los mismos, sin pasar por las regulaciones y reglamentaciones de los niveles intermedios de los estados nacionales y provinciales.<sup>(21)</sup>
- c) Las comunidades locales no son unidades cohesionadas, ni semejantes. A sus características muy disímiles (físico-ambientales, sociales, políticas, institucionales, económico-productivas y tecnológicas) se suma el conflicto entre actores locales (latente o evidente) como una realidad indiscutible en cualquier lugar. Es decir, el consenso no es la regla, la negociación tampoco, menos la participación -que podría decirse que está apenas despuntando en ámbitos territoriales muy específicos-. Además, en el actual escenario (identificado como “nueva ruralidad”) los actores asumen múltiples roles simultáneamente (sea como productores, asalariados, cuentapropistas, desocupados, rentistas, jubilados) complejizando aún más por las diferentes procedencias de sus ingresos (tanto territoriales como sectoriales).
  - d) El modelo de política clientelística, significativamente presente en ámbitos locales, reduce y condiciona la libertad de acción de actores y organizaciones. Más aún cuando en situaciones de crisis (siempre presente en la realidad latinoamericana) aumenta la pobreza, la indigencia y la miseria. Entonces, la independencia de criterio y de acción queda constreñida porque se ahonda la subordinación a los actores sociales e institucionales que manejan recursos económicos (políticos, burócratas, empresas, ONGs). El modelo clientelístico dificulta el surgimiento de procesos de organización social que lo cuestionen, interfiere en el crecimiento de organizaciones opositoras y, además, genera sus propias formas adictas y funcionales de organización. Todo lo cual contribuye a la confusión de los miembros de la comunidad, al descreimiento social, al desinterés por participar y, en definitiva, a la desmovilización.
  - e) El modelo de régimen de Estado, fuertemente centralista y presidencialista, sumado a formas de estilo paternalista y populistas, son factores

---

(21) Con todo, no deja de estar presente el cuestionable rol que el Estado ha tenido, frecuentemente, con las regulaciones del período anterior (asociadas a los intereses del gran capital y utilizadas para beneficios de unos pocos y poderosos sectores económicos). Por ello, es prioritario recuperar el sentido ético de la intervención -controles, seguimiento para diseño de políticas, protección de pequeños productores y pymes- a partir del control social que obligue abandonar las variadas formas de acuerdos discrecionales e ilegales -coimas, prebendas, corrupción-.

que alimentan la ausencia de participación, movilización y organización y favorecen el clientelismo. La ciudadanía, en una amplia mayoría, “espera” que las soluciones vengan de “arriba”: no se ven como partícipes y generadores del cambio. Ese “alguien” poderoso fue, en algún momento de la historia, el Estado (nacional o provincial).<sup>(22)</sup> Esta percepción tiene que ver con las vivencias y experiencias cotidianas y pasadas; pero también, y fundamentalmente en la actualidad, con las carencias de la educación que se imparte y que se recibe, o mejor aún con la *educación* que no se da, con la ausencia de educación: son los pueblos carentes de educación y cultura los que más fácilmente pueden ser dominados.

- f) La asociación automática que la población hace, en general, entre “política” y “políticos” favorece la dominación por parte de los sectores con poder. Es frecuente que la población disienta con las formas autoritarias y corruptas del ejercicio de la política. Pero no asocia esto sólo con determinados políticos sino que lo extiende al ejercicio de la política en sí misma: *descreo tanto de los políticos corruptos como de la política en general*. Ambas cuestiones (políticos y política) se tornan congruentes cuando la realidad muestra que, a pesar de los cambios de gobiernos operados en décadas, continúa o, aún más, se profundiza la pobreza, la desocupación, la corrupción, y la inseguridad. La imagen resultante es que *de “la política” surgen los “políticos” que continúan profundizando los males de “la política”*. Este contexto, adrede confuso y oscuro, dificulta la posibilidad que la ciudadanía considere a la “política” como una actividad superior y digna de ser encarada, para transformar su propia realidad y la de sus semejantes.
- g) Los programas de asistencia y desarrollo a favor de los sectores de menores recursos suelen ser fuente de: (1) clientelismo y (2) restricción de la autonomía de dichos sectores para gestionar su desarrollo de acuerdo a su identidad y cultura. Esto es así por varias razones. Porque dichos programas no se hacen siguiendo la decisión autónoma, la inde-

---

(22) Claramente, durante la etapa del Estado benefactor, de la sustitución de importaciones y del crecimiento del mercado interno, el Estado era el que proveía salud, educación, vivienda y trabajo, o aseguraba salarios dignos. En aquella etapa, la dinámica económica y de mercado no sólo lo permitía, sino que también lo necesitaba (para disponer de la mano de obra necesaria demandada por el proceso de industrialización en expansión).

pendencia de criterio y la identidad cultural de estos sectores. Porque la participación que en los mismos se postula es más declamativa que real. Porque la masiva difusión de formas “focalizadas” (por necesidades presupuestarias y funcionales) favorece los acuerdos espurios y discrecionales entre las partes (beneficiario / donante). Porque el financiamiento a través de subsidios o fondos no reintegrables suele resultar de aceptación necesaria o compulsiva para quien lo recibe (más aún cuando ante recursos escasos dichos fondos se ofrecen “competitivamente” a distintos beneficiarios, pudiendo ser captados por “otros” potenciales beneficiarios.<sup>(23)</sup> Lo cual conlleva a que difícilmente se cuestione las condiciones bajo las que se otorgan dichos fondos.

En definitiva, más allá de pros y contras, pareciera que la posibilidad de transformación social, política, institucional y económica, no puede venir de la mano del Estado y de los sectores dominantes responsables de la situación de crisis permanente que se vive en el presente. Un cambio es necesario, pero tampoco se percibe que éste pase por una ruptura abrupta. Más bien pareciera que el camino se construye transitando un prolongado proceso de educación, concientización y empoderamiento de las mayorías históricamente postergadas. En el ámbito del desarrollo local-rural esto significa “apostar” al fortalecimiento de las organizaciones de base y a la educación formal e informal (capacitando para el ejercicio de la política, de la gestión y de control institucional).

¿Cómo y quién puede generar estos procesos? Sin duda, aunque aparentemente puedan provenir del Estado o de los organismos de financiamiento nacional o internacional, no deben ser éstos sus impulsores,<sup>(24)</sup> porque, de ser así, necesariamente quedarán inconclusas las transformaciones que se necesitan. Ya que el objetivo del desarrollo territorial y de la democracia participativa local, tal como aquí se presenta, atenta contra el poder hegemónico que estas instituciones representan.

---

(23) Lo anterior no implica oponerse al otorgamiento de “subsidios” para estos sectores sociales. Sí significa reclamar que no existan condicionamientos en su operatoria (por parte de la institución de financiamiento); y exigir pautas y normas fijadas por acuerdo realizado entre las organizaciones locales, bajo condiciones de libertad y autonomía en la toma de decisiones y sin interferencias por parte de quien es el “donante”.

(24) Aunque sí podrían ser sus gestores originales.

La propia población rural-local organizada tiene que ser la promotora de este cambio, con el apoyo de otras organizaciones (locales o no) de educadores, técnicos, profesionales, políticos y funcionarios (consustanciados con esta cuestión). Es necesario desentrañar y desmitificar la finalidad de los programas públicos de desarrollo; y desde esa conciencia integrarlos al nuevo proyecto. No al revés, como sucede con los productores y sus organizaciones que terminan siendo los clientes “cautivos” de las propuestas públicas y privadas. Es desde el lugar de las organizaciones de la población local que debe buscarse que las acciones y estrategias públicas (de estados, fundaciones y ONGs) se modelen según las necesidades de las organizaciones locales y sean funcionales a sus demandas económicas. Pero, fundamentalmente, será importante tomar conciencia que es prioritario avanzar en la propia organización y participación y en la articulación con otros actores y organizaciones.

En definitiva, la *participación organizada* construye fortaleza para: a) exigir en el corto y mediano plazo, mejoras a favor de los habitantes locales de menores recursos -de carácter social, económico, ambiental, jurídico y político-; y b) conformar en el largo plazo, una malla de *articulaciones* económicas, institucionales, políticas y sociales, que apoye y consolide el *desarrollo territorial, rural, local* (expresado a través de mejoras en la calidad y nivel de vida de la población respectiva).

De aquí surgen los dos ejes que entendemos deben ser el foco desde el cual se gesticione la propuesta de desarrollo territorial de las organizaciones locales, promovida y gestionada desde ellas mismas:

- a) *Participación*. Multiplicación y profundización de la participación de la población organizada en la gestación, gestión y control social del desarrollo territorial.
- b) *Articulación*. Reproducción y mejora en la calidad y funcionalidad de las articulaciones interinstitucionales de cada ámbito territorial y de sus organizaciones (entre sí y con el exterior -provincial, nacional y mundial).

Conviene que recordemos nuevamente que una premisa de nuestro análisis es que: *no es posible modificar la actual realidad sin la participación social organizada que sea parte e intervenga en los procesos políticos de gestión, ejerza control y exija transparencia en el manejo de la cosa pública*. Es en este contexto, donde nuevos y fortalecidos procesos de descentralización, basados en la promoción del desarrollo local, podrán articularse con la estrategia de desarrollo nacional y contribuir a su formulación. Y es la parti-

participación organizada de los diferentes actores del ámbito local, interactuando con los del nacional, que construye un nuevo modo de hacer y gestionar la política pública.

Estos son pasos básicos para construir hegemonía, profundizando la vía democrática. Esta estrategia *no significa* desconocer el rol del Estado nacional, provincial y municipal, organizando el uso sustentable de los recursos y promoviendo las grandes inversiones necesarias para el desarrollo (en educación y salud, obras de infraestructura, investigación y extensión, crédito y asistencia comercial). Pero se trata de un Estado que necesita ser transformado a través de un nuevo contrato social, de una nueva hegemonía, que exigirá otras formas de diseño y participación de actores y organizaciones.

Avanzar en esta dirección implica, también, pleno conocimiento de las limitaciones y contradicciones presentes en los procesos participativos:<sup>(25)</sup>

En materia de participación se requiere una indagación minuciosa que distinga y excluya las formas pseudo participativas (“hacer lo que el otro quiere o espera que yo haga”). Estas formas están presentes, hoy día, en todos los ámbitos de promoción y desarrollo social y económico y son funcionales al modelo clientelístico. Y son una consecuencia del acento y del condicionamiento impuesto por los organismos de financiamiento internacional y nacional para que la participación esté presente en ‘todo’ proyecto de desarrollo social que se gaste. De este modo, es común que tanto los gobiernos como los programas y las ONG -organizaciones no gubernamentales- hagan de la ‘participación’ una meta guiada a alcanzar sus propios intereses más que los intereses ‘reales’ de la organización o del grupo de actores denominados comúnmente ‘beneficiarios’. Esta es una materia no menor, que requiere un trabajo de depuración en todo análisis sobre el tema.

Por otra parte, el modelo de la política democrática clientelística promueve la participación porque se alimenta de los sectores postergados ‘otorgándoles’ lo que la población más pobre supuestamente solicita, en general a través de proyectos diseñados ‘en forma participativa’. De este modo, la población permanece ‘atada’ a ‘pedir participativamente’ lo que

---

(25) En Manzanal (2003: 8-12) reflexionamos en torno a las restricciones que operan en los procesos participativos.

los programas, los organismos o los estados están dispuestos a otorgar. Y esto se hace bajo la falacia que lo que se pide es lo que los grupos de beneficiarios decidieron por sí mismos, luego de analizar supuestamente en forma autónoma, `participativamente´, necesidades y posibilidades.

Asimismo, es importante tener en cuenta que mientras el modelo macroeconómico expulsa población del aparato productivo y polariza a la sociedad, aumentando la masa de desocupados y marginados, las acciones puntuales en desarrollo rural otorgan cifras ínfimas para los pobres rurales y su `desarrollo´. La falta de recursos justifica las políticas focalizadas (para los más pobres entre los pobres) que también son fuente de sustento del aparato clientelístico. Es decir, se opera un círculo vicioso (y a favor de mayor clientelismo) de aumento de la marginación, expulsión del aparato productivo, participación para inclusiones marginales y acotadas”.

En definitiva, el tipo de participación que asegura o conduce hacia las transformaciones postuladas, es aquella que se ejerce en forma organizada, a partir de *organizaciones representativas* y que busca que los sectores postergados se integren a partir de políticas universales, donde no haya decisión discrecional de los sectores políticos sobre quiénes son los incluidos y quienes no, y en qué temas sí y en que temas no.<sup>(26)</sup>

---

(26) Más aún, teniendo en cuenta que los gobiernos democráticos latinoamericanos han encontrado formas de gobernar que, justificadas por las crisis recurrentes, otorgan poderes excepcionales al ejecutivo nacional, avanzando su accionar por sobre el legislativo y el judicial, que se tornan en meros cómplices del ejecutivo (aceptando sus normativas y justificando sus actos). Limitado el necesario funcionamiento independiente de los tres poderes, se restringe el rol de la oposición democrática, se logra evadir el control necesario del accionar público (a lo que se suma, por ejemplo en el caso de Argentina, la bochornosa existencia de leyes secretas, ocultas, para el manejo doloso de la administración pública, llegando por lo tanto a coexistir dos clases de legalidades: la pública y la secreta!). De hecho, el modelo liberal de democracia representativa, centrado en una consulta esporádica al ciudadano a través de la emisión del voto, se ha mantenido como forma de gobierno a pesar que se suceden los gobiernos que no cumplen con sus promesas electorales; quedando como norma la impunidad de los gobernantes que nunca se enfrentan a la situación de rendir cuentas por el no cumplimiento de sus promesas electorales. De algún modo, lo mismo se repite con el avance de la democracia semi-indirecta (con aplicación de diferentes mecanismos vinculados a referéndum, plebiscitos, audiencias públicas, presupuesto participativo, iniciativa popular) como una forma de tornar más participativa a la democracia representativa. La participación ciudadana por este medio sigue siendo muy limitada, tanto por los mecanismos y requisitos implementados (que tornan muy dificultoso que los proyectos de la ciudadanía lleguen a ser considerados en el ámbito legislativo) como por la falta de información y posibilidades de la población, en general, para adentrarse en el conocimiento de los intrincados procedimientos exigidos. Y, finalmente, porque toda esta engorrosas herramientas de la democracia semi-

Por el contrario, se trata de gestar nuevas formas de participación que abren la senda en ámbitos locales hacia una *mayor democracia* (“una radicalización de la democracia” según Laclau y Mouffe -2004: 16 y 222 y ss.) donde la población se educa y se capacita a través de sus propia práctica y se puede expresar a través de sus iniciativas, sus decisiones y sus acciones. En definitiva, se trata de construir hitos en el sendero hacia la transformación profunda en las relaciones de poder.

Este sendero permitirá dejar atrás los diferentes estilos democráticos que han dominado el panorama latinoamericano de las últimas décadas y que han mostrado su debilidad para integrar social, política y económicamente a las mayorías nacionales. Se trata de acciones participativas locales que, como tales, van construyendo nueva hegemonía.

---

indirecta la tornan también un campo de cultivo para fomentar los estilos políticos tradicionales acostumbrados a manipular a la opinión pública a favor de sus intereses individuales y corporativos. Todos estos procedimientos son posibles porque: a) operan con una mayoría de población de escasos recursos, insuficientemente educada y mal informada; y b) el respeto a las normas, a la legalidad es una cuestión “desvalorizada” y sometida a continuado desprecio por parte de quienes detentan el poder político (que, además, son quienes constituyen el espejo en que se refleja el resto de la sociedad).

## Bibliografía

- ALBURQUERQUE, Francisco (2004). "Desarrollo económico local y descentralización" en *Revista de la CEPAL 82*, Santiago de Chile, 157-171.
- AMIN, Samir (1972). *Le développement inégal*, Paris, Anthropos.
- ASTORI, Danilo (1984). *Controversias sobre el agro latinoamericano. Un análisis crítico*, CLACSO, ISBN 950-9231-09-8, Buenos Aires, 1984, 193 p.
- BANCO MUNDIAL (2002). Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia para el desarrollo rural para América latina y el Caribe, Washington, mimeo, 197 p.
- BASLÉ M. (1995). "Antecedentes institucionalistas conocidos o desconocidos de la teoría de la regulación", en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, p.27-34.
- BENKO G. y A. LIPIETZ (1994). *Las regiones que ganan*, Alfons el Magnanim, ISBN84-7822-143-3, Valencia, 400 p.
- BID (2003). Perfil de Estrategia de Desarrollo Rural, mimeo, 22 p.
- BOYER R. (1995). "¿Estamos en camino hacia una teoría original de las instituciones económicas?", en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, Vol. III., p.183-192.
- BOSCHERINI F. y L. POMA (2000). *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- BRETT, Teddy (1999). "Understanding institutions and organisations" in Robinson, D. & others, *Managing development: Understanding inter-organizational relationships*, London, Sage.
- CARAVACA BARROSO, Inmaculada. y G. GONZÁLEZ ROMERO (2002). "La innovación en los sistemas productivos locales de Andalucía (España) en Castagna A. et al *Globalización y territorio*, Universidad Nacional de Rosario Editora, ISBN 960-673-347-3, Rosario, pp.289-310.
- CARAVACA BARROSO, Inmaculada (1998). "Los nuevos espacios emergentes", en *Revista de Estudios Regionales 50*, Universidad de Andalucía, enero-abril, ISSN 0213-7595, p. 39-80.
- CARPIO, José (2001). "Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural" en *Interacciones Revista Internacional de Desarrollo local*, Vol 2, Nº 3, p.57-66
- CHIRIBOGA, Manuel (2003). "Innovación, Conocimiento y Desarrollo Rural", mimeo RIMISP, 34 pp.
- CORIAT B. y D. TADDÉI (1995). *Made in France. Cómo enfrentar los desafíos de la competitividad industrial*, Alianza Editorial, ISBN 950-40-0135-1, Buenos Aires, 467p.
- CORO, Giancarlo (2000). Contingencia, aprendizaje y evolución de los sistemas productivos locales", en Boscheri F. y Roma L., *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, pp. 295-337.
- DE MATTOS, Carlos (1999). Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia" en Barbeito, Geymonat y Roig *Globalización y políticas de desarrollo territorial*, Universidad Nacional de Río Cuarto, ISBN 950-665-126-4, Río Cuarto, pp. 13-38.
- DURSTON, John (2003). "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América latina y el Caribe", en Atria Raúl, Siles M., Arraigada I., Robison L. y Whiteford S., comp., *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL-Universidad del Estado de Michigan, ISBN 92-1-322101-0, Santiago de Chile, 147-202.

- ECHEVERRÍA, Rubén (2000). "Opciones para reducir la pobreza en América latina y el Caribe", Revista de la CEPAL 70, Santiago de Chile, p. 147-160 (perteneciente al Departamento de Desarrollo Sostenible del BID).
- FAVEREAU O. (1995). "Convenciones y regulación", en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, Vol III., p.165-174.
- FERRANTI, David et al (2005). *Beyond the City. The rural contribution to development*, The World Bank, Washington, p. xix and 336.
- FIDA (2002). "Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América latina y el Caribe, Roma, 14 p.
- FINOT, Iván (2003). "Descentralización en América latina: cómo hacer viable el desarrollo local", *Serie Gestión Pública*, Nº. 38, ILPES – CEPAL, Santiago de Chile, 34 p. ISBN: 92-1-322260-2.
- FLORES, Margarita y Fernando, RELLO (2003). "Capital social: virtudes y limitaciones, en en Atria Raúl, Siles M., Arrigada I., Robison L. y Whiteford S., comp., *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL-Universidad del Estado de Michigan, ISBN 92-1-322101-0, Santiago de Chile, p.203-228.
- FUKUYAMA, Francis (2003). "Capital social y desarrollo: la agenda venidera" en Atria Raúl, Siles M., Arrigada I., Robison L. y Whiteford S., comp., *Capital social y reducción de la pobreza en América latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL-Universidad del Estado de Michigan, ISBN 92-1-322101-0, Santiago de Chile, p-33-51.
- GARAFOLI, Gioacchino (1994). "Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno", en G. Benko y A. Lipietz, *Las regiones que ganan*, Alfons el Magnanim, Valencia, p.59-80.
- GILLY J.P. y A. TORRE (2000). "Proximidad y dinámicas territoriales", en Boscherini, F. y Poma L., *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, p. 259-294.
- GORENSTEIN, Silvia (2000). "Rasgos territoriales en los cambios del sistema agroalimentario pampeano (Argentina), en *Eure Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXVI, Nº 78, setiembre 2000, Santiago de Chile, pp77-101.
- KAY, Cristóbal (2004). *Los paradigmas del desarrollo rural en América latina*, Institute of social Studies, La Haya, mimeo, 70 p.
- KLIKSBERG, B (2000). "El rol del capital social y la cultura en el proceso de desarrollo", en Kliksberg, B. Tomassini, L. (comp.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID - Fundación F. Herrera - Universidad de Mariland - FCE -, ISBN 950-557-368-5, Buenos Aires, p. 19-58.
- LACLAU, Ernesto y Chantal, MOUFFE (2004). "*Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*", Fondo de Cultura Económica, ISBN 1-85984-330-1, México DF.
- LLAMBÍ, Luis (1996). "Globalización y nueva ruralidad en América latina", en Hubert C. de Grammont y Héctor Tejera Gaona (coord.) *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*. Vol I: La inserción de la agricultura mexicana en la economía mundial, Edit. Plaza y Valdés, ISBN 968-856-435-4, México, p. 75-98.
- MYRDAL, Gunnar (1957). *Economic Theory and the Underdeveloped Regions*, London, G. Duckworth.
- MANZANAL, Mabel (2004). "Instituciones, territorio y gestión del desarrollo rural-local (teoría y praxis desde la realidad del norte argentino)", VIII Seminario Internacional de la Red Interamericana de Investigadores sobre globalización y Territorio, 25 a 28 de mayo, Río de Janeiro.
- MANZANAL, Mabel (2003). "Instituciones, territorio y desarrollo local-rural (consideraciones teó-

- rico-metodológicas”, p. 165-182, en Bertonecello, Rodolfo y Alessandri, Ana, A.F., *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, 350p., Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, ISBN 950-29-0768-X, Buenos Aires, p. 165-182.
- MANZANAL, Mabel (1999). “La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo”, en *Realidad Económica* 166, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p. 70-98.
- NORTH, Douglass (1955). “Location Theory and Regional Economic Growth”, in *Journal of Political Economy*, Vol LXII, Nº 3.
- NORTH, Douglass (1995). “The new institutional economics and third world development”, in J Harriss & others, *The new institutional economics and third world development*, Routledge.
- PETRAS, J. y H. VELTMEYER (2004). *Las dos caras del imperialismo. Vasallos y Guerreros*, Lumen México, ISBN 968-5830-14-2, México D.F., 400 p.
- PORTER, Michael (1999). “Cluster: entramado institucional, geografía y competitividad” en Elgue Cesar M Globalización, desarrollo local y redes asociativas, Corregidor, ISBN 950-
- RIMISP (2003). “Las innovaciones requeridas en las políticas sociales para el ámbito rural”, Fundación Chile, Santiago de Chile, 30 p.
- ROFMAN, Alejandro (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Edit. Ariel, ISBN 950-9122-65-3, Buenos Aires, 240 p.
- TEUBAL, Miguel y Javier, RODRÍGUEZ (2002). *Agro y alimentos en la globalización: una perspectiva crítica*, Edit. La Colmena, ISBN 987-9028-34-1, Buenos Aires, p. 63-127.
- TEUBAL, Miguel (2003). “La tierra y la reforma agraria en América latina”, en *Realidad Económica* 200, IADE, ISSN 0325 1926, Buenos Aires, p. 130-162.
- SANTOS, Milton (2002). *Por uma geografia Nova, Da crítica da Geografia a uma Geografia crítica*, EDUSP, ISBN 85-314-0715-X, San Pablo, 285 p.
- SCHEJTMAN A y J.A. BERDEGUÉ (2003). “Desarrollo territorial rural”, mimeo, RMISP, FIDA-BID, Buenos Aires, pp. 54.
- SPILLER P. y M. TOMMASI (2000). “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional”, *Desarrollo Económico* 159, IDES, Buenos Aires, p.425-463.
- STORPER, Michael (1997). *The Regional World*, The Guilford Press, ISBN 1-57230-258-5, xiv-337 p., New York.
- VÁZQUEZ BARQUERO (1986). “El cambio del modelo de desarrollo regional y los nuevos procesos de difusión en España” en *Estudios Territoriales* 20, pp. 87-110.
- DA VEIGA, José Eli (2002). “A faz territorial do desenvolvimento” en *Interacoés Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Vol 3 Nº 5, Sao Paulo, p.5-19.
- VILLEVAL, M.C. (1995). “¿Una teoría económica de las instituciones?”, en Boyer y Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Bs As, p.131-142.
- YOGUEL, Gabriel (2000). “Prefacio”, en Boscherini, F. y Poma L., (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, p.11-15.

# Para una teoría de los estudios territoriales

Ricardo Abramovay (\*)

## 1. Virtudes de la noción de territorio

La noción de territorio favorece el avance en los estudios de las regiones rurales al menos en cuatro dimensiones básicas.

- a) En primer lugar, invita a **que se abandone un horizonte estrictamente sectorial**, que considera a la agricultura como el único sector y a los agricultores – junto con los demás integrantes de las cadenas agroindustriales – como los únicos actores de importancia en las regiones rurales. Esta ampliación de horizontes trae dos consecuencias decisivas.
  - Desde el **ángulo operativo**, exige el refinamiento de los instrumentos estadísticos que delimitan a la ruralidad. Los trabajos de la división territorial de la OCDE (1994, 1996) inspiraron, por ejemplo, investigaciones responsables por una verdadera redefinición de las dimensiones, inclusive, de las regiones rurales en Brasil (Veiga, 2002). Ruralidad, desde esta perspectiva, se vuelve una categoría territorial, cuyo atributo decisivo está en la organización de sus ecosistemas, en la densidad demográfica relativamente baja, en la sociabilidad de interconocimiento y en su dependencia en relación a las ciudades (Galston e Baehler, 1993, Abramovay, 2003a). Además de ello, se desarrollaron investigaciones que han mostrado la importancia creciente de las acti-

---

(\*) Traducción de portugués a español realizada por Celina Lagrutta, con apoyo del Departamento de Economía de la FEA/USP.

- vidades rurales no agrícolas en prácticamente toda América Latina (Campanhola y Graziano da Silva, 2000).
- La otra consecuencia de esta ampliación de horizontes es de **naturaliza teórica**: los territorios no se definen por límites físicos, sino por la manera cómo se produce, en su interior, la interacción social. Los estudios rurales se pudieron beneficiar con las contribuciones neo-marshallianas, brindadas sobre todo por economistas italianos (Bagnasco y Trigilia, 1988/1993; Pyke et al., 1990) y franceses (Maillot, 1996; Pecqueur, 1966) que enfatizaron la importancia de la cooperación y de los conocimientos y experiencias compartidos entre los actores en la formación del ambiente que permitió el desarrollo de algunas regiones italianas. Aunque la experiencia italiana no se pueda, evidentemente, transponer a otras regiones, su estudio contribuyó para realzar el papel de los actores y de las organizaciones en el proceso de crecimiento (Abramovay, 2003 b). Allí se origina una importante literatura que hace hincapié en las dimensiones subjetivas de la interacción y que resultó en la idea de regiones de conocimiento (OCDE, 2001a), ciudades de aprendizaje (OCDE, 2001b) y territorios inteligentes (Beduschi y Abramovay, 2004).
  - b) La segunda virtud importante de la noción de territorio es que ella **impide la confusión entre crecimiento económico y proceso de desarrollo**. La **pobreza rural**, por ejemplo, no puede ya ser interpretada como simple expresión de insuficiencia en la renta agropecuaria, sino como un fenómeno multidimensional (Webster, 2004). La aplastante mayoría de los pobres rurales tiene su ingreso compuesto por diversas actividades, entre las cuales la agricultura a menudo representa una parte minoritaria. Comprender la pobreza exige que se estudien las diferentes actividades de los miembros de los domicilios rurales, los procesos migratorios, el envío de dinero de los que se van a la ciudad, la contribución de las transferencias públicas y los modos de asegurar la reproducción por medio de las finanzas informales (Abramovay, 2004). El abordaje territorial exige, además, el análisis de las **instituciones** alrededor de las cuales se organiza la interacción social localizada. No se trata apenas – como es habitual en la óptica sectorial de los sistemas agroindustriales (Williamson, 1994) – de examinar cómo se forman y cómo se pueden reducir los costos de transacción, sino de abordarlos desde un ángulo histórico y de la influencia que sobre ellos ejercen las fuerzas sociales que los constituyen (North, 1994).

- c) De esta manera, el **estudio empírico de los actores y de sus organizaciones** se vuelve absolutamente crucial para comprender situaciones localizadas. Está claro que estos actores provienen de varios sectores económicos y poseen orígenes políticos y culturales diversificados. Uno de los principales problemas de las organizaciones territoriales de desarrollo en el medio rural reside en su inmensa dificultad para ampliar la composición social del mismo más allá de la presencia de los representantes de la agricultura (Abramovay, 2003c). Procesos de cooperación entre municipios pueden ser un medio para atenuar esta propensión que tienen las organizaciones territoriales de adquirir, en la práctica, un perfil de carácter sectorial. El abordaje territorial del desarrollo estimula el estudio de los **mecanismos de gobernanza pública** subyacentes a la composición y a la actuación de los consejos de desarrollo, en torno a la pregunta: ¿son ellos capaces de ofrecer oportunidades de innovación organizativa que estimulen el emprendedorismo privado, público y asociativo en sus regiones respectivas? <sup>(1)</sup>
- d) Finalmente, el territorio enfatiza la manera como una sociedad utiliza los recursos de los que dispone en su organización productiva y, por lo tanto, en la **relación entre sistemas sociales y ecológicos** (Folke y Berkes, 1998). Estudios encabezados por personalidades como Kenneth Arrow, Partha Dasgupta y otros (1995 y 2000) y que reúnen a investigadores oriundos de las ciencias sociales y naturales vienen mostrando que “el crecimiento económico no es inherentemente bueno o malo, que éste no puede compensar, en el largo plazo, el deterioro de la calidad ambiental y que la escala creciente de las actividades humanas está encontrando límites naturales para mantener tal expansión” (Gunderson y Holling, 2002:XXI) <sup>(\*\*)</sup>. Los territorios son el resultado de la manera como las sociedades se organizan para usar los sistemas naturales en los que se apoya su reproducción, lo cual abre un interesante campo de cooperación entre las ciencias sociales y naturales para el conocimiento de esta relación.

---

(1) Los trabajos de Charles Sabel son una importante fuente de inspiración teórica en este ítem, ya que ponen el énfasis en el proceso de aprendizaje organizativo subyacente a la propia gobernanza pública. Charles Sabel disponibiliza su producción académica en el sitio: <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm>.

<sup>(\*\*)</sup> **Nota de la traducción:** Las citas provenientes de bibliografía en inglés fueron pasadas al portugués por el autor. Esta traducción al español toma por base la versión portuguesa de las mismas.

## 2. ¿Normativo o cognitivo?

Las virtudes de la noción de territorio para las ciencias sociales contemporáneas no pueden eludir la constatación de que la bibliografía reciente sobre el tema padece de dos problemas centrales y correlacionados. Estos problemas son particularmente nítidos cuando se trata del estudio de las regiones rurales.

El primero de ellos es el carácter normativo del cual, muy a menudo, está revestido. Uno de los métodos de abordaje más frecuentes de los estudios sobre desarrollo territorial consiste en comparar regiones cuya dotación objetiva de factores es similar y que, sin embargo, difieren mucho en cuanto a su dinamismo económico y sus resultados sociales y ambientales: son trabajos que buscan en factores intangibles (entre los cuales se destaca el “capital social”) los elementos explicativos de las diferencias entre ciertas regiones. De estas comparaciones surge un conjunto de atributos característicos de las situaciones virtuosas que se convierten en recomendaciones a las organizaciones públicas y privadas. La descripción de los elementos que supuestamente explican el mejor desempeño de algunas áreas se termina tomando como aquello que no es: una explicación de sus causas. Una vez que, en esta descripción, se destacan elementos de naturaleza subjetiva y organizativa, no es difícil llegar a conclusiones generales como, por ejemplo, la de que las regiones prósperas son las que poseen organizaciones más dinámicas, más apertura a horizontes sociales diferentes de aquellos en los que están inmersas, tradiciones culturales más enraizadas, en fin, un conjunto de atributos seguramente nobles y deseables, pero que muy difícilmente logran explicar las situaciones a las que se refieren. De cierta forma, la crítica aquí expuesta se aplica también a los estudios que encuentran en el capital social la raíz del mejor desempeño de ciertas regiones.

El segundo problema – y que, en último análisis, explica el primero – está en la ausencia de fundamentos teóricos consistentes para la noción de territorio y desarrollo territorial. Aunque se trata que una noción que enfatiza los lazos de carácter no mercantil entre los actores, **le falta una teoría de la interacción social**. La ausencia de esta teoría es, de alguna manera, sublimada por el esfuerzo de localizar trazos generales del comportamiento de los actores, de las organizaciones y de los ambientes, capaces de explicar situaciones particularmente virtuosas, en contraste con la estagnación de tantas otras. El resultado puede ser muchas veces empíricamente interesante, pero la precariedad del andamiaje explicativo que los trae a tona es evidente.

Se mencionarán aquí dos ejemplos de este procedimiento para luego exponer, en el próximo ítem, los basamentos de una alternativa teórica al

abordaje del tema. Es importante subrayar que, en los dos casos, hay un extraordinario esfuerzo de investigación y de sistematización teórica que mucho contribuye para el avance del conocimiento y para la formulación de propuestas de políticas públicas. Pero ello no elimina los problemas teóricos de este abordaje.

### **2.1. DORA – Dynamics of Rural Areas**

Se trata de un importante proyecto financiado por la Unión Europea, dirigido por el profesor John Bryden del Arkleton Centre for Rural Development Research, de la Universidad de Aberdeen, en Gran Bretaña y que reunió, entre 1998 y 2001, a investigadores de Suecia, Alemania, Grecia y Escocia. En cada uno de estos países fueron seleccionadas dos regiones polares: una que tuviera indicadores objetivos de desarrollo positivos y otra que presentara datos preocupantes en cuanto a su desempeño. La investigación consistió en establecer comparaciones entre estas regiones para verificar qué factores responden por el **desempeño económico diferencial** (*differential economic performance – DEP*) entre ellas (Bryden y Hart, 2001).

Los resultados empíricos son muy interesantes, así como también las propuestas de políticas públicas que el trabajo dirige a la Unión Europea. Su mensaje central está totalmente de acuerdo con uno de los elementos más recurrentes en la literatura sobre el desarrollo territorial: factores intangibles, referentes a la manera como los actores sociales se relacionan entre sí, tienen una importancia crucial en la explicación del proceso de desarrollo. Los factores **tangibles** estudiados fueron los cinco habitualmente tenidos en cuenta en estudios económicos: recursos naturales (tierra), recursos humanos (trabajo), inversiones (capital), infraestructura (tecnología) y la estructura económica (organización de las empresas). Además de éstos, se abordaron cinco factores **intangibles**, referentes a arreglos sociales: desempeño del mercado, instituciones (principalmente gobierno), redes, comunidades (incluyendo cultura) y consideraciones sobre la calidad de vida. Cada uno de estos factores fue abordado en base a cuatro variables y un conjunto de cuestiones dirigidas a una vasta cantidad de habitantes de cada área. <sup>(2)</sup>

---

(2) Más detalles sobre este importante proyecto se pueden encontrar en <http://www.abdn.ac.uk/arkleton/doradocs/index.shtml>.

Es muy interesante cómo el proyecto trata teórica y metodológicamente el extraordinario esfuerzo de relevamiento de información con respecto a sus áreas de estudio: “cualquier explicación reposa sobre una descripción adecuada de los factores y de las variables involucradas. Es incierto, empero, el peso que debería darse a la descripción confiable en cada caso. En general, los factores tangibles poseen un registro público que dan lugar a análisis descriptivos; mientras que los factores menos tangibles requieren investigaciones orientadas a alcanzar una descripción adecuada, y esto varía mucho de un lugar a otro” (Bryden y Hart, 2001:36).

La solución para el tratamiento articulado de este conjunto de variables se apoyó en lo que Bryden y Hart (2001:37) no dudan en llamar “tradición neokantiana”, en la que “categorías abstractas deberían ser informadas por la sustancia concreta de lo que se está investigando”. Bryden y Hart (2001:37) sostienen que el proyecto DORA “siguió este camino por la buena razón de que no había alternativa en la práctica. El modelo (*template*) de nuestra agenda compartida de investigación era la lista de los diez factores indicados al principio de nuestro proyecto”. O sea, en la manera como organizaron la exposición de los diez factores elegidos para tratar el desarrollo están las categorías abstractas que serán “rellenadas” por las respuestas que los actores sociales dieron a sus pesos respectivos en la explicación de las diferencias de desempeño económico y por el análisis objetivo de los factores tangibles.

Las conclusiones del proyecto DORA son que las áreas de mejor desempeño pueden ser explicadas por tres factores básicos: por la proporción en que las actividades de la “nueva economía” pudieron surgir, por la importancia de los empleos en el sector público y por la accesibilidad a centros urbanos de empleo, por parte de los habitantes rurales” (Bryden y Hart, 2001:41). Además de otros factores demográficos y de localización, el mensaje central de la investigación es que “los factores más importantes para el desempeño económico no son los tangibles, sino la manera por la cual las personas se capacitan para explotar los recursos que tienen disponibles y, algunas veces, consiguen un flujo favorable de transferencias en su dirección” (Bryden y Hart, 2001:45).

Aunque es incompleta, esta exposición – que seguramente no es justa con la riqueza empírica del trabajo del Arkleton Trust – trata de mostrar, sin embargo, que no existe base teórica que sostenga la unidad de los factores que el proyecto reunió para explicar el desempeño económico diferencial de sus áreas de estudio. El supuesto abordaje neo-kantiano (presentado sintomáticamente de forma tan escéptica – “no había otra alternativa”) no hace más que organizar información empírica en un ordenamiento cuyo principio ni siquiera se discute.

## 2.2. El Proyecto CEPAL/GTZ

Se trata de un trabajo apoyado en casi treinta estudios de caso sobre iniciativas de desarrollo local en siete países de América Latina. El texto de Albuquerque (2004:158) que resume las conclusiones más importantes del trabajo empieza con la constatación de que “la naturaleza territorial (o local) del desarrollo económico ha conocido durante mucho tiempo una situación de marginalidad teórica.” Más que expresión de una fase neo-fordista del crecimiento industrial “enfoque del desarrollo económico local viene a destacar fundamentalmente los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan sólo en la gran industria, sino en las características generales y locales de un territorio determinado” (Albuquerque, 2004:158). La capacidad competitiva de las empresas no se explica apenas por sus atributos internos, sino por economías externas (generales y locales) correspondientes a los territorios en que se sitúan. En este sentido, “constituye el elemento más importante de la producción y llega a veces a convertirse en un patrimonio compartido por la comunidad local” (Albuquerque, 2004:158).

El trabajo de Albuquerque reconoce la dificultad de hacer una evaluación sistemática de las iniciativas virtuosas de desarrollo local en América Latina. Sus orígenes son variados, como muestran los casos estudiados que van desde la región del ABC de São Paulo, la reacción contra la “guerra Fiscal” en Rio de Janeiro, hasta el proceso de descentralización en Jalisco, México, pasando por las experiencias de autoconstrucción de viviendas en el Perú.

Tras exponer un conjunto de objetivos de dichas experiencias (valorización de los recursos endógenos, organización de redes sociales, conquista de nuevos empleos, establecimiento de consorcios intermunicipales, etc.), Albuquerque enumera los “elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local”.

Es en este punto cuando el texto adquiere una nítida coloración normativa. El autor construye un tipo de diamante, un octaedro, cuyas caras contienen los elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local: 1 movilidad y participación de los actores locales; 2 actitud proactiva del gobierno local; 3 existencia de equipos de liderazgo local; 4 cooperación público-privada; 5 elaboración de una estrategia territorial de desarrollo; 6 fomento de microempresas, pequeñas y medianas empresas y formación de recursos humanos; 7 coordinación de programas e instrumentos de fomento y 8 institucionalidad para el desarrollo económico local (Albuquerque, 2004:162). A par-

tir de ahí, el texto establece una serie de recomendaciones prácticas muy interesantes sobre la manera de transformar la noción misma de desarrollo local en política pública.

Quizá se esté aquí exigiendo del trabajo de Albuquerque algo que él no se propuso. Pero la verdad es que la sistematización de las experiencias terminó resultando en un abordaje que trata de preconizar modos de acción capaces de contribuir a que se llegue a situaciones virtuosas estudiadas y acompañadas empíricamente.

Pero este procedimiento trae dos problemas básicos. En primer lugar, no hay cualquier evidencia que muestre la relación entre eventuales políticas públicas adoptadas y los resultados virtuosos expuestos. No hay elementos que permitan conocer los impactos de las políticas públicas y, por lo tanto, se corre fuertemente el riesgo de que éstas sean aplicadas como un recetario genérico, poco adecuado a situaciones reales. Peor: no hay indicaciones de que las situaciones socialmente virtuosas relatadas provengan de las políticas públicas adoptadas. Éste es uno de los problemas serios también encontrados en la evaluación del propio Programa LEADER en Europa, según la opinión de uno de sus evaluadores (Sumpsi, 2005).

Además de ello, de la misma forma que en el trabajo del Arkleton Trust, no se ven en la investigación de la CEPAL/GTZ los elementos que expliquen las virtudes capaces de conducir al proceso localizado de desarrollo: le falta un teoría de la interacción social que, de alguna manera, es remplazada (en el octaedro del desarrollo local, citado arriba) por la reunión de elementos histórico-concretos asociados a situaciones virtuosas. ¿Cuál es la teoría subyacente a la inserción de la empresa en el territorio?

La simpatía que despiertan las recomendaciones de política que emergen de esta literatura no elimina un problema importante: el riesgo de sustituir el estudio de las fuerzas sociales, de su interacción, de sus intereses y de sus conflictos, por la observación de la presencia o ausencia de elementos constitutivos de la cohesión de los territorios, sin tener una teoría que permita trazar hipótesis acerca de la naturaleza de estos elementos. Más que poner el énfasis en un sentimiento general de territorialidad, de pertenencia o de identidad, lo importante es dotarse de medios teóricos que estimulen el estudio empírico de los conflictos sociales y de su desenlace por medio de instrumentos usados por cada uno de sus protagonistas.

Los trabajos empíricos sobre el desarrollo territorial parecen tener una restringida dimensión cognitiva, pese a que contienen propuestas útiles e interesantes. El octaedro de Albuquerque (2004:162) muestra bien los elementos

necesarios para promover el desarrollo territorial. Pero no discute las condiciones objetivas, la situación de los actores que permiten que sean o no alcanzados. Es un trabajo que ha sintetizado iniciativas localizadas de desarrollo. La síntesis consiste en mostrar los elementos presentes en las iniciativas exitosas, como si ello fuera un análisis sintético de estas experiencias. Es un conjunto de recomendaciones y no una teoría que permita conocer lo que distingue experiencias locales exitosas o fallidas.

Conviene insistir en este aspecto, pues el texto de Albuquerque parece representativo de cierta forma de abordaje presente tanto en estudios científicos como en organizaciones internacionales. La cita a continuación es emblemática:

Se resalta, en primer lugar, la importancia de la movilización y participación de los actores locales. Esto supone la construcción de capital social comunitario que, a su vez, requiere el fomento de la cultura proactiva y emprendedora, alejada de la lógica dependiente del subsidio. Al mismo tiempo, una iniciativa de desarrollo económico local requiere una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales (y regionales en general) en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo. Esto supone asumir nuevas funciones desde la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales, urbanísticos o ambientales a nivel local. (Albuquerque, 2004:163)

Hay una nítida sustitución de elementos cognitivos por aserciones normativas. ¿Qué crea el capital social? Es un “activo intangible que es posible construir localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes” (Albuquerque, 2004:163). El carácter normativo de las proposiciones ofusca el análisis político mismo de los arreglos locales. Como bien argumenta Meyer-Stamer (2004), las proposiciones referentes a las virtudes del capital social y a las modalidades más accesibles para su creación no encuentran respaldo teórico consistente. Además, está claro el hecho de que la bibliografía sobre territorios y desarrollo territorial ha estado mucho más orientada a *policy* que a *politics*: en otras palabras, el énfasis puesto en los elementos cognitivos, culturales y de identidad que hacen a los territorios escamotea el análisis de los conflictos políticos y de los intereses contradictorios que están en su base. La literatura actual sobre desarrollo local no estudia las fuerzas políticas y sociales que le son subyacentes: es una literatura sobre “*policy*”, y la exposición de *policies* se caracteriza por la presentación de “*tool kits*” (Meyer-Stamer, 2004).

Peor: “hay una tensión chocante entre la popularidad del desarrollo económico local (DEL o *LED*, en inglés) y las serias dudas sobre su efectividad. Existe poca evidencia de que el DEL, en tanto tal, haya constituido una real diferencia en cualquier lugar o en cualquier época, en los países industrializados o en las naciones en desarrollo” (Meyer-Stamer, 2004:1).

En suma, se puede decir que la noción de territorio allana el camino para un avance notable del estudio del propio desarrollo, ya que invita a hacer hincapié en la manera como los diferentes actores – privados, públicos y asociativos – se relacionan en el plano local. El proceso de desarrollo es el resultado de la forma específica como son usados los factores materiales e inmateriales disponibles, en base a estas relaciones. Parte significativa de la bibliografía contemporánea sobre desarrollo local o territorial, sin embargo, se destaca por la ausencia de una teoría acerca de la interacción social que pueda inspirar hipótesis en cuanto a la situación diferenciada de las regiones abordadas. En su lugar aparecen descripciones poco fundamentadas teóricamente o, con más frecuencia, recomendaciones de política cuya base en realidades locales es, a menudo, tenue.

### **3. La contribución de la nueva sociología económica**

La idea de que el territorio está formado por un conjunto de lazos capaces de fortalecer la identidad de sus actores y, por lo tanto, el emprendimiento de acciones en común sobre la base de la confianza que pudieron construir por su interacción es importante, pero insuficiente para explicar procesos localizados de desarrollo. El ítem anterior de este artículo trató de mostrar las falencias originadas en dos tentativas –de peso en la literatura reciente sobre el tema– de interpretar los territorios sobre la base de estas referencias.

La **sociología económica** contemporánea ofrece herramientas especialmente importantes para el estudio de la vinculación entre los territorios y las fuerzas sociales que los componen. Los trabajos del sociólogo norteamericano Neil Fligstein brindan instrumentos teóricos consistentes para la comprensión de dinámicas territoriales. Dos temas fundamentales pueden ser evocados en este sentido.

#### **3.1. La naturaleza de la cooperación**

¿Cuál es la naturaleza de los lazos sociales establecidos por los autores en

su interacción localizada? Inspirado en gran medida en la obra de Pierre Bourdieu<sup>(3)</sup>, Neil Fligstein (2001a:2) estudia la vida social a partir de **arenas** o **campos** que corresponden a la construcción de “órdenes sociales locales basados en las relaciones sociales entre grupos de actores”. La idea central de Fligstein es que, en cada campo, “el objetivo central de la acción está en la tentativa de alcanzar cooperación con otros actores. Las personas que actúan como líderes en los grupos necesitan estabilizar sus relaciones con los miembros de sus grupos para conseguir que éstos actúen colectivamente y necesitan estructurar sus movimientos estratégicos hacia otras organizaciones en sus campos. La habilidad de los actores para analizar y conseguir tal cooperación puede ser vista, genéricamente, como habilidad social (*social skill*). Algunos actores están más habilitados socialmente para obtener la cooperación de los otros, para maniobrar en torno a actores poderosos y de saber cómo construir coaliciones políticas en la vida” (Fligstein, 2001a:3). Habilidad social (*social skill*) es la capacidad de inducir, de obtener la cooperación ajena. Es en base a esta capacidad como se construyen órdenes locales que serán decisivos para el funcionamiento de las organizaciones y, en particular, de los mercados.

La cooperación social deja de ser un producto virtuoso generado por ciertas circunstancias históricas especialmente favorables (como en la obra de Putnam, 1993/1996, por ejemplo) o por ciertas políticas especialmente bien construidas (como ocurre tan frecuentemente en la literatura sobre capital social) y pasa a ser el resultado del intento de los diferentes grupos sociales de moldear sus reglas básicas. Cooperación supone capacidad de persuasión, de interferir en la propia formación de los significados en torno a los cuales se organiza la acción social. El término evoca nítidamente la propia noción weberiana de dominación.

La cooperación incluye necesariamente la disposición desigual de recursos capaces de promover su obtención: la **habilidad social (*social skill*)** capaz de construir los procesos de cooperación les allana un importante camino a las iniciativas de los actores (*agency*) que no se doblan simplemente ante condicionantes estructurales opresivos. Pero esta habilidad no está igualmente distribuida entre ellos y el éxito de su ejercicio depende no tanto de buenas “políticas” (*policies*), sino, sobre todo, de la capacidad de construir coaliciones políticas que reflejen la fuerza de cada grupo social. “Allí donde hay mayor tur-

---

(3) Ver, en especial, uno de sus últimos trabajos, Bourdieu, 2000.

bulencia social o incertidumbre, explica Fligstein (2001a:4), la habilidad social puede desempeñar un papel importante en el mantenimiento del orden local (*in holding local orders together*). En la fundación de órdenes sociales, la habilidad social adquiere una función prominente. No es casual que se hable de emprendedores en la vida económica, social y política”. Estudiar el emprendedorismo no solo privado sino, sobre todo, público y asociativo es uno de los caminos primordiales, en esta perspectiva, para comprender la capacidad de diferentes grupos sociales de establecer liderazgos y consolidar proyectos.

Lo importante aquí es que los actores no son meros reproductores de las estructuras en que están insertos, sino que tienen la capacidad de alterar la correlación de fuerzas dentro de un determinado campo, imponiendo un nuevo modelo de relacionamiento recíproco como base de su cooperación. Es fundamental, entonces, no sólo comprender la manera como los actores se insertan en ciertas realidades e incluso roles sociales, sino también cómo adquieren el poder de alterar las relaciones de fuerzas de los campos en los que estos roles son desempeñados.

Estas ideas de Fligstein – explícitamente inspiradas en Pierre Bourdieu – son especialmente útiles para interpretar situaciones sorprendentes e innovadoras en el desarrollo territorial, cuando, por ejemplo, organizaciones populares logran imponerse en ciertos mercados locales. Al mismo tiempo, la noción de habilidad social – que no es muy distante de la de capital social, tal como fue formulada por Bourdieu – explica cómo grupos dominantes disponen de instrumentos materiales y cognitivos para obtener la cooperación ajena sobre la base de su propia visión de mundo y de su propia definición de lo que son los problemas a ser enfrentados.

La literatura “culturalista” sobre capital social – expresada en la obra de Putnam (1993/1996) y Fukuyama (1995), por ejemplo – entiende la cooperación humana como expresión de la virtud cívica que se alcanza de manera especialmente feliz sobre la base de raíces históricas profundas. Es una especie de espíritu que flota sobre cierta comunidad en base a su propia experiencia pasada. El abordaje inspirado en la teoría de los campos de Pierre Bourdieu – esferas más o menos institucionalizadas de la vida social que se caracterizan, antes de todo, por la existencia de fuerzas opuestas, organizadas en torno a intereses y a ciertas representaciones sobre el funcionamiento del propio mundo – entiende la cooperación humana no como un ideal sino como modelo de acción: la vida social es el intento permanente de obtener cooperación ajena, o sea, de imprimir a cierto campo de acción patrones de conducta correspondientes a determinados intereses.

### 3.2. Mercados en tanto campos

Si la acción social es la “habilidad de inducir a la cooperación con los demás” (Fligstein, 2001a:15), ¿cómo puede ser definida esta forma específica de cooperación que son los mercados y de qué manera su construcción se apoya sobre las fuerzas sociales que moldean los rasgos de los propios territorios?

Si es cierto que los territorios pueden ser estudiados a partir de los lazos sociales entre sus actores, entonces es fundamental – para superar el carácter tan frecuentemente normativo de la literatura actual sobre el tema – que se comprenda teóricamente la naturaleza de estos lazos, o sea, la naturaleza del proceso de cooperación en torno al cual se construyen los territorios. Este proceso será importante para la comprensión de las instituciones públicas y de los propios mercados que marcan la vida de una región.

Está claro que los territorios son más que mercados e incluyen al Estado, sus diferentes agencias, los electos locales y los varios tipos de organización de la sociedad civil. La forma como los mercados son constituidos y cómo funcionan representa, sin embargo, una síntesis de estos diferentes elementos. En otras palabras, mercados no son puntos neutrales de equilibrio entre oferta y demanda, sino, al contrario, deben ser entendidos como estructuras sociales capaces de proveer a sus participantes reglas de interacción y referencias cognitivas que moldean sus acciones (Smelser y Swedberg, 1994). Es lo que desde trabajos pioneros de Karl Polany (1957/2001) quedó conocido, en la literatura de las ciencias sociales, como *embeddedness*, inmersión o inserción: la economía no es una esfera autónoma de la vida social, cuyo funcionamiento obedece a leyes que pueden ser conocidas independientemente de las determinaciones no económicas de los comportamientos de los actores (Granovetter, 1985; Swedberg, 1994 y 2003).

Desde el ángulo sociológico, “mercado” es una palabra que jamás debería ser pronunciada en singular: no existe una entidad abstracta, funcionando bajo leyes universales y que sea capaz de imponerse de forma soberana a cualquier situación, independientemente de la organización social y de sus raíces históricas. Mercados no son formas fijas que vienen a plasmarse en realidades variadas, ni un mecanismo que envuelva a todas las relaciones sociales, sino el resultado de la manera como se hacen las instituciones. Lo que hay, por lo tanto, son **mercados** cuya construcción y funcionamiento es el producto histórico de formas determinadas de interacción correspondientes a ciertas relaciones de fuerzas entre grupos sociales. De no ser así, la historia

de las sociedades contemporáneas no sería más que la monótona descripción de la forma como el mercado se va adueñando, de manera creciente y avasalladora, de todas las dimensiones de la vida social. Bajo esta óptica, no habría razón para el estudio de los territorios.

¿Pero será posible una **teoría** del funcionamiento de los mercados que vaya más allá de la manera abstracta como la economía en general los presenta<sup>(4)</sup> y que no sea un mera descripción empírica de su funcionamiento caso a caso? Las dos más importantes tentativas de construir una teoría sobre el funcionamiento de los mercados, en las ciencias sociales contemporáneas, vienen de la **nueva economía institucional**, por un lado, y de la **nueva sociología económica**, por el otro.

En la nueva economía institucional, los mercados funcionan a medida que los costos de transacción entre sus actores son reducidos por medio de instituciones capaces de abalzar y regular sus acciones. La organización de los mercados es una **solución eficiente** producida por la manera como las instituciones logran enfrentar los costos de transacción. Es un punto de vista bastante conocido y que no será expuesto aquí.

La nueva sociología económica, en cambio, ofrece una contribución más reciente y – para el estudio de los territorios – más importante. Ésta desarrolló lo que se puede llamar **abordaje estructural de los mercados**: la idea central es que los mercados no son mecanismos espontáneamente autorregulados de interacción, sino que funcionan a partir de la observación permanente que sus protagonistas principales hacen los unos de los otros. Lo más importante no es el infinito número de transacciones entre compradores y vendedores que produce mágicamente un precio de equilibrio, sino, al contrario, la **coordinación entre los propios vendedores**, sin la cual ningún mercado puede adquirir durabilidad: “mercados son *clicks* tangibles de productores observándose recíprocamente. Las presiones del lado del comprador crean un espejo en el cual los productores se ven a sí mismos y no a los consumidores” (White, 1981:543).

Esta observación de base, presente en un artículo ya clásico de Harrison White, fue desarrollada de modo especialmente interesante por Neil Fligstein en trabajos recientes.

---

(4) Douglas North (1977), en un texto dedicado a la obra de Karl Polanyi muestra que la economía, curiosamente, estudia poco la institución básica en la que se apoya teóricamente, el mercado.

La capacidad de obtener de los demás comportamientos cooperativos permite una saludable politización de los procesos subyacentes a la propia cohesión de los territorios y con esto constituye una respuesta sólida a las críticas pertinentes que Meyer-Stamer (2004) dirige a la propia idea de desarrollo local. La cohesión territorial se apoya siempre en formas localizadas de cooperación que corresponden a la capacidad de diferentes grupos de ofrecer los patrones alrededor de los cuales se estabiliza la interacción social. Los participantes de cualquier mercado buscan, permanentemente, estabilizar sus relaciones o, en otras palabras, reducir al mínimo los riesgos que corren por el hecho de estar expuestos al sistema de precios. Los protagonistas de los mercados son fundamentalmente maximizadores de ganancias viviendo en un mundo atomizado en el que las oportunidades son aprovechadas bajo la forma de una subasta permanente establecida entre participantes anónimos e impersonales. Al contrario, la construcción de los mercados consiste en “encontrar caminos para estabilizar y tornar rutinaria la competencia. La mayor parte de la historia de las grandes corporaciones puede ser leída como intentos de estabilizar mercados para estas firmas frente a la competencia ruinosa y los vuelcos de la economía. Encontrar caminos de competencia que no giren apenas en torno a los precios ha probado ser fundamental para producir estabilidad para las firmas en todas las sociedades avanzadas” (Fligstein, 2001b:5).

Son estas las bases de lo que Neil Fligstein (2001b) llama “abordaje político-cultural de los mercados”. El mayor objetivo de los protagonistas de los mercados es estabilizar las relaciones con sus proveedores y, cuanto sea posible, con sus clientes. Sobre esta base, ellos buscan, permanentemente, estabilizar también las relaciones entre sí, a fin de reducir los riesgos provenientes de la exposición de todos a las oscilaciones del sistema de precios. Esta estabilización es una forma de consolidar aquello que Max Weber llamaría dominación legítima al interior de cada mercado. La estructura de los mercados contiene una dimensión cognitiva – la comprensión común de aquello que se hace, la manera como se organizan las firmas y las formas legítimas de competencia – y relaciones concretas entre los actores – resultantes de la historia de su interacción-. Esta estructura responde a cuatro reglas básicas.

- a) Ningún mercado puede estabilizarse si no hay una clara definición entre sus participantes con respecto a los **derechos de propiedad** en él practicados.
- b) Ningún mercado se estabiliza sin que su **estructura de gobernanza** –

las reglas generales que definen las relaciones de competencia y cooperación entre las firmas y la propia manera como las firmas deberían organizarse – esté claramente definida.

- c) La estabilización de cualquier mercado exige un acuerdo en torno a las **reglas de intercambio**, que van desde pesos y medidas hasta la manera como se hacen los pagos y los mecanismos que aseguran el cumplimiento de los contratos.
- d) Mercados estables consolidan ciertas concepciones de control, una concepción de mundo que permite que las relaciones entre dominantes y dominados pueda se establecida y reproducida a lo largo del tiempo.

Es importante subrayar que la estabilización de las relaciones entre los componentes de un mercado no lo deja inmune a cambios. El trabajo de Neil Fligstein sobre la habilidad social tiene la inmensa utilidad de mostrar que la estabilidad de los mercados corresponde a un objetivo central de sus protagonistas, pero sólo es obtenida de forma inestable y sujeta a cambios. La estabilidad de las relaciones entre los participantes de un mercado puede ser contrastada por la aparición de organizaciones capaces de desafiar las bases en que se asienta un determinado modo de su funcionamiento. En otras palabras, mercados son enteramente dependientes de instituciones, que, a su vez, reflejan la propia correlación de fuerzas y la manera como, a cada momento de su historia, una sociedad define las cuatro reglas mencionadas arriba – derechos de propiedad, estructura de gobernanza, reglas de intercambio y concepción de control – en torno a los cuales se organiza la interacción de los individuos y de los grupos sociales en los mercados.

De allí el vínculo tan íntimo entre territorios y mercados: resulta que las reglas en torno a las cuales funcionan los mercados de una determinada región reflejan la correlación entre los diferentes grupos sociales que de ellos participan y dependen. Las estructuras de las que dependen los mercados no son constituidas en un orden propio y autónomo del restante de la vida social. Ellas son jerarquizadas, ya que la estabilización de cualquier mercado se hace en torno al reconocimiento y legitimación de los procesos de dominación que lo constituyen. Los mercados se estabilizan alrededor de lo que Neil Fligstein no duda en llamar coaliciones políticas, que incluye el reconocimiento de aquellos que son líderes a su interior, pero también la legitimación de los procedimientos a partir de los cuales este liderazgo se implanta y se estabiliza – de manera siempre precaria, claro está-. La presencia allí, tanto del Estado como de organizaciones de los más variados tipos, de la sociedad civil y de los propios productores, es absolutamente crucial.

Los propios movimientos sociales, en este sentido, pueden ser pensados como formas sociales de organizaciones capaces de alterar la distribución de los recursos y la legitimidad misma de los procedimientos que atañen a la interacción social en una determinada región. Tan importante cuanto las movilizaciones que promueven son los cambios que pueden llevar a la alteración de las reglas básicas de funcionamiento de los propios mercados.

#### **4. Conclusiones**

Si bien la noción de territorio es oriunda de la geografía y, especialmente, de la geopolítica, su reciente incorporación por parte de otras ciencias sociales – sobre todo por la economía y por la sociología, por medio del estudio de los sistemas productivos localizados – es extremadamente saludable. Una parte importante de la literatura sobre el tema tiene una naturaleza marcadamente normativa, lo cual se explica – y esta es la idea central de este artículo – por la ausencia de una teoría de la interacción social, como base para la explicación de los lazos sociales que están en el origen de la propia formación de los territorios. Plantear a los territorios como campos en los que se ponen frente a frente protagonistas con intereses diversos, estudiar los procesos localizados de cooperación – no como expresión idílica de virtud cívica sino como forma de dominación – es la propuesta teórica que emerge de la aplicación de la sociología económica de Neil Fligstein a los estudios territoriales. Especialmente fértiles en este sentido serán los análisis de los mercados locales y de las iniciativas llevadas a cabo por las propias organizaciones populares – que se piense, por ejemplo, en la impresionante y reciente experiencia argentina de las monedas locales – en el sentido de alterar las condiciones en las que una determinada región se reproduce. El estudio de los territorios desde el ángulo de las fuerzas sociales que los componen no es sólo una invitación a análisis empíricos bien fundamentados sobre su constitución – más que de recomendaciones de política – sino que allana el camino hacia la comprensión de los cambios que nuevas fuerzas sociales pueden imprimir a la manera como están hoy organizados.

## Bibliografía

- ABRAMOVAY, Ricardo (2003 a). "Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo" in *O Futuro das Regiões Rurais* pp. 17-56 – Ed. UFRGS, Porto Alegre.
- ABRAMOVAY, Ricardo (2003 b). "O capital social dos territórios – Repensando o desenvolvimento rural" in *O Futuro das Regiões Rurais* pp. 83-100 – Ed. UFRGS, Porto Alegre.
- ABRAMOVAY, Ricardo (2003 c). "Conselhos além dos limites" in *O Futuro das Regiões Rurais* pp. 57-82 – Ed. UFRGS, Porto Alegre.
- ABRAMOVAY, Ricardo (2004). "A densa vida financeira das famílias pobres" in *ABRAMOVAY, Ricardo (org.). Laços financeiros na luta contra a pobreza* – FAPESP/Annablume, São Paulo.
- ALBUQUERQUE, Francisco (2004). "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina" – *Revista de la CEPAL*, abril, nº 82:157-171.
- ARROW, Kenneth *et al.* (1995). "Economic Growth, Carrying Capacity and the Environment" *Science* – vol. 268 – 28/04, pp. 520-521.
- ARROW, Kenneth *et al.* (2000). "The Value of Nature and the Nature of Value" *Science* – vol. 289, 21/07, pp. 395-396.
- BAGNASCO, Arnaldo y Carlo TRIGILIA, (1988/1993). *La construction sociale du marché – le défi de la troisième Italie*. Cachan: Les Éditions de l'École Normale Supérieure de Cachan.
- BEDUSCHI, Luiz Carlos y Ricardo ABRAMOVAY (2004). "Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais" in *Nova Economia*, vol 14, nº 35-70.
- BOURDIEU, Pierre – *Les structures sociales de l'économie* – Paris, Seuil.
- BRYDEN, John y Keith HART (2001). *Dynamics of Rural Areas (DORA) – The International Comparison – An EU Project Involving Germany, Greece, Scotland and Sweden* – The Arkleton Trust – Aberdeen University.
- CAMPANHOLA, Clayton y José GRAZIANO DA SILVA (2000). *O novo rural brasileiro* – EMBRAPA/UNICAMP. Campinas.
- FLIGSTEIN, Neil (2001a). "Social skill and the theory of fields" disponible en <http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=iir/ccop> - extraído de Internet el 6/05/05 – publicado en *Sociological Theory* 19(2), 2001, pags. 105-125.
- FLIGSTEIN, Neil (2001b). *The Architecture of Markets – An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies* – Princeton University Press.
- FOLKE, Carl y Fikret BERKES, orgs (1998). *Linking Social and Ecological Systems: Institutional Learning for Resilience*, Cambridge: Cambridge University Press.
- FRIEDBERG, Erhard (1992). "Les quatre dimensions de l'action organisée" – *Revue Française de Sociologie* – octubre/diciembre, vol. XXXIII, nº4:531-557.
- FUKUYAMA, Francis (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* – News York, Free Press.
- GALSTON, W. A., BAEHLER, K. J. (1993). *Rural development in the United States – connecting theory, practice and possibilities*. Washington, D.C.: Island Press.
- GRANOVETTER, Mark (1985/2001). "Economic Action and Social Structure", *American Journal of Sociology*, Nov. 1985 in Mark GRANOVETTER e Richard Swedberg, orgs. – *The Sociology of economic Life* – Cambridge, Westview Press, pp. 51-74.
- GUNDERSON, Lance y HOLLING, C. S. (2002). *Panarchy – Understanding transformations in*

- human and natural systems* – Island Press – Washington.
- MAILLOT, Denis (1996). "Comportements spatiaux et milieux innovateurs" in AURAY, Jean-Paul; Antoine BAILLY; Pierre-Henri DERYCKE y Jean-Marie HURIOT *Encyclopédie d'Économies Spatiale – Concepts, comportements, organisations*. Economica, Paris.
- MEYER-STAMER (2004). *Governance and Territorial Development: Policy, Politics and Polity in Local Economic Development* – mesopartner working paper <http://www.mesopartner.com/englisch/e-jms.htm>. Extraído de Internet el 1º/06/05.
- NEVEU, Erik (1996/2005). *Sociologie des mouvements sociaux* – La Découverte.
- NORTH Douglass (1977). "Markets and other Allocation Systems in History – The Challenge of Karl Polanyi" – *Journal of European Economic History*, 6: 703-716.
- NORTH, Douglass. (1994). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (1994). *Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale*. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (1996). *Indicateurs territoriaux de l'emploi — le point sur le développement rural*. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (2001a). *Perspectives Territoriales de l'OCDE – Économie Territoriale* – Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (2001b). *Cities and regions in the new learning economy* – Paris.
- PECQUEUR, Bernard, org. (1996). *Dynamiques territoriales et mutations économiques* – Éd. L'Harmattan, Paris.
- POLANYI, Karl (1957/2001). "The Economy as Instituted Process", in Mark GRANOVETTER y Richard Swedberg, orgs. – *The Sociology of economic Life* – Cambridge, Westview Press.
- PUTNAM, Robert D. (1993/96). *Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna* – Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- PYKE, F.; G. BECCATINI y W. SENCLENBERGER, orgs. (1990). *Industrial Districts and Interfirms Cooperation in Italy* International Institute for Labour Studies, Ginebra.
- SMELSER, Neil y Richard SWEDBERG (1994). "The Sociological Perspective on the Economy", in SMELSER, Neil y Richard SWEDBERG (orgs) – *The Handbook of Economic Sociology* – Princeton University Press – Russel Sage Foundation.
- SUMPSI, José M. (2005). "Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en la UE y LAC" – XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia e Economia Rural – Ribeirão Preto – texto disponible en [http://www.sober.org.br/conteudo.php?item\\_menu\\_id=6&mostra\\_congresso\\_realizado=1&id\\_realizado=1](http://www.sober.org.br/conteudo.php?item_menu_id=6&mostra_congresso_realizado=1&id_realizado=1)
- SUMPSI, José M. (1994). "Markets as Social Structures" in SMELSER, Neil y Richard SWEDBERG (orgs). *The Handbook of Economic Sociology* – Princeton University Press – Russel Sage Foundation pp. 255-282
- SWEDBERG, Richard (2003). *Principles of Economic Sociology* – Princeton University Press.
- VEIGA, José Eli da (2002). *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, SP: Editora Autores Associados.
- WEBSTER, Neil (2004). "Understanding the Evolving Diversities and Originalities in Rural Social Movements in the Age of Globalization" – *Civil Society and Social Movements Program*, Paper Number 7 – February – United Nations Research Institute for Social Development.

- WHITE, Harrison. (1981). "Where do markets come from?". *American Journal of Sociology*, 87:514-547.
- WILLIAMSON, Oliver. (1994). "Transaction cost economics and organization theory". In: Swedberg, Richard & Smelser, Neil J. (orgs.). *The handbook of economic sociology*. Princeton/Nova York, Princeton University Press/Russel Sage Foundation, pp. 77-107.
- WOOLCOCK, Michael (1998). "Social capital and economic development: Toward a theoretical sythesis and policy framework" – *Theory and Society – Renewal and Critique in Social Theory* – Vol.27/2:151-208.

# Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales <sup>(1)</sup>

Sergio Schneider  
Ivan G. Peyré Tartaruga

## Introducción

En los años recientes, el interés por la dimensión espacial de los fenómenos económicos y sociales se viene fortaleciendo en las ciencias sociales. Este interés aparece sobre todo en las tentativas de diversos estudiosos en explicar el desarrollo (social y económico) positivo de algunas regiones rurales y la declinación de otras a través de la comprensión de su configuración espacial. De hecho, la variable espacial pasó a destacarse y ser apuntada por algunos estudiosos como de fundamental importancia para comprender el dinamismo de determinadas regiones y sus relaciones con los actores y las instituciones. Este dinamismo es explicado con base en la idea de que la mayor proximidad de los actores que actúan en determinado espacio corres-

---

(1) Este trabajo recibió apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Científico e Tecnológico (CNPq/Brasil) para investigaciones sobre las dinámicas territoriales de la agricultura familiar y del desarrollo rural en el Sur de Brasil.

ponde a acciones colectivas y cooperativas (intercambio de experiencias, redes de colaboración) que ampliarían la espesura y la densidad de las relaciones sociales y, como consecuencia, favorecerían la aparición de oportunidades innovadoras de desarrollo.

En este contexto el enfoque territorial se presenta como una noción que permitiría explicar el papel de los entornos en que están insertas las comunidades y del espacio social como factor de desarrollo. Así, el enfoque territorial tiene propuestas concretas de intervención estatal, por ejemplo el programa LEADER de la Unión Europea, el programa de empoderamiento comunitario en los Estados Unidos de Norteamérica, la promoción de la concertación y de los sistemas locales de producción agrícola en Perú, la producción agroecológica de frutas en Chile, en Brasil, el Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de los Territorios Rurales (PRONAT) del Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA). Estos ejemplos, indican una clara preocupación instrumental y normativa, pues el territorio (la unidad de referencia de este enfoque) pasa a ser entendido como una unidad de observación, actuación y gestión para la planificación estatal.

Por otro lado, la geografía, que reivindica un carácter analítico y conceptual al territorio, viene discutiendo con intensidad su nuevo uso. En la perspectiva geográfica, sin embargo, el territorio tiene una connotación menos instrumental y directamente relacionada con la discusión de la proyección espacial del poder. Así, la forma como es tratado el territorio se diferencia del debate sobre el enfoque territorial del desarrollo rural.

Este texto tiene el objetivo de establecer las posibles contribuciones del aporte analítico y conceptual del territorio de la geografía para la discusión del enfoque territorial, que es básicamente normativa. Se enfatiza la cuestión de la participación como elemento clave para el desarrollo territorial, a partir de la discusión de la geografía sobre territorio y territorialidad.

Intentando contribuir con relación a este debate respecto el significado del territorio y su uso, este trabajo tiene dos objetivos bien definidos. El primero, rescatar la contribución de la geografía y ofrecer un cuadro del estado del arte acerca de los diferentes significados y usos del concepto de territorio en esta disciplina. El segundo, consiste en demostrar la diferencia, no solamente de forma, entre territorio y lo que se ha llamado el enfoque, abordaje o perspectiva territorial.

La estructura del artículo está organizada en varias secciones, siendo que en la inicial se aborda la reaparición y el desarrollo del debate sobre el concepto de territorio en la disciplina de la Geografía. En la segunda sección se

discute las posibilidades del uso del territorio como concepto de análisis de la realidad social. La tercera sección se propone una definición del concepto territorio, a la luz de los propósitos de este texto, que utiliza, de forma conjunta, el concepto geográfico de lugar. Luego, en la cuarta, se indican las principales razones que produjeron la noción de enfoque territorial de los procesos de desarrollo. En la quinta sección se analiza la incorporación del territorio en el enfoque del desarrollo rural, destacando su carácter instrumental, además de eso, se discuten las posibles contribuciones del concepto geográfico de territorio al debate del desarrollo territorial rural, en cuanto a la participación social de los actores en los procesos de cambio social y el papel de la agricultura familiar. En la última sección, se presentan algunos lineamientos metodológicos y prácticos elaborados a partir de las investigaciones sobre las dinámicas territoriales de transformación de la agricultura familiar y del desarrollo rural en el Sur de Brasil, y, también, los obstáculos para la realización de acciones en el ámbito de la perspectiva territorial.

## **1. El retorno del concepto de territorio<sup>(2)</sup>**

El período de surgimiento del concepto de territorio tiene las formulaciones de Friedrich Ratzel como base, en el contexto histórico de la unificación alemana en 1871, y la institucionalización de la geografía como disciplina en las universidades europeas. El territorio, para él, es una parcela de la superficie terrestre apropiada por un grupo humano, que tendría una necesidad imperativa de un territorio con recursos naturales suficientes para su poblamiento, los cuales serían utilizados a partir de las capacidades tecnológicas existentes. Además, el concepto de territorio ratzeliano tiene como referencial el Estado. La contraposición a estas ideas viene sobre todo de los trabajos del geógrafo francés Paul Vidal de La Blache – la escuela francesa de geografía conocida como posibilismo – que se realizaron al final del siglo XIX y comienzo del siglo XX, trabajos que tenían la noción de región como contrapunto al de territorio.

El concepto de región tuvo una primacía frente a otros conceptos espaciales, lo que acabó decretando el descrédito del territorio como concepto expli-

---

(2) Agradecemos a Aldomar A. Rückert por la contribución, de diversas formas, en la construcción y debate de esta sección. Sin embargo, el texto final es de nuestra exclusiva responsabilidad.

cativo de la realidad.<sup>(3)</sup> Estos dos conceptos serán retomados, sobre todo el segundo, a continuación.

Mucho tiempo después de su decadencia, el territorio vuelve a ser debatido, en la década de 1970, como concepto explicativo de la realidad. Entre algunos autores que retoman la discusión sobre el concepto de territorio, comenzamos con el geógrafo norteamericano Jean Gottmann, que escribe la obra *The significance of territory* en 1973 (Gottmann, 1973).<sup>(4)</sup>

En aquel periodo, Gottmann centraliza su abordaje en el significado del territorio para las naciones y sostiene que la relación de las personas con su territorio se presenta de diversas maneras – geográficas, políticas y económicas –, pero, como destaca el autor, sus análisis están circunscritos al contexto occidental. El territorio para los geógrafos es una parte del espacio definida por límites (líneas), que posee un sistema de leyes y una unidad de gobierno, a partir de lo cual la respectiva localización y características internas son descritas y explicadas, y que, por lo tanto, define la división territorial del mundo (*partitioning*) dentro de la historia de la humanidad.

Gottmann defiende que el significado de territorio se fue modificando con el pasar del tiempo – de la Historia occidental desde Grecia antigua. Su obra termina analizando la realidad mundial hasta la década de 1970. En este contexto, el territorio significa una parte del espacio caracterizada por la accesibilidad o no, en medio a la fluidez moderna. Esa fluidez destaca, sobre todo, los grandes avances tecnológicos del siglo XX, aumentando, en alto grado, las posibilidades de circulación no sólo de las personas sino también de los objetos (productos, mercancías) a todos los lugares del planeta. Una fluidez que apuntaría, según el autor, a la integración entre países.

Tal contexto hizo a Gottmann concluir en que la definición y el significado del territorio deben estar relacionadas, es decir, actualmente, más que en el pasado, un aspecto imprescindible para la comprensión de la realidad, principalmente internacional, es que las relaciones entre los países pueden ser eco-

---

(3) Véase esta discusión histórica, del punto de vista de la formación de la ciencia geográfica, en Moraes (1997).

(4) Entre otros autores, podríamos destacar el artículo de S. Lyman y M. Scott, de 1967, por lo tanto, anterior al libro de Gottmann, sin embargo, estos se limitan a hacer un balance sociológico de la noción de territorialidad que atestigua el descaso de la sociología con la dimensión espacial; o el libro *Territorialidad humana* de Torsten Malmberg, escrito en 1976, pese a que establece una relación demasiado estrecha entre las territorialidades humana y animal (Haesbaert, 2004b).

nómicas, culturales y, principalmente para Gottmann, políticas (geopolíticas). En ese sentido, el autor sostiene que los territorios proporcionan a las respectivas sociedades la capacidad de la complementariedad con los de fuera y, incluso, con el mundo.

Sin embargo, este debate, en términos generales, sigue en la misma línea del territorio preconizada por Ratzel – prevalencia del territorio estatal –, y, por lo tanto, estas contribuciones son limitadas como se percibe en las propuestas al debate presentado a continuación.

El primer texto a superar esa limitación al debate sobre el territorio y que se hizo referencial, *Por una geografía del poder*, es de autoría del geógrafo francés Claude Raffestin (1993), publicado en 1980. Raffestin parte de una crítica a lo que denomina “geografía unidimensional”, o sea, el territorio que es definido exclusivamente al poder estatal. De forma explícita, el análisis de este autor es antagónico a la perspectiva ratzeliana. Según Raffestin, una evidencia clara de ese exceso del poder estatal en Ratzel está en la caracterización de los conflictos que serían solamente aquellos entre Estados – guerra entre Estados –, mientras, otras formas de conflictos no serían consideradas relevantes.

Como alternativa analítica a ese territorio estatal, Raffestin defiende la existencia de múltiples poderes que se manifiestan en las estrategias regionales y locales. Así, se coloca en prominencia una geografía del poder o de los poderes, y una mejor significación de la geografía política. De ahí transcurre una diferencia conceptual importante: mientras la geografía política asumiría el análisis de la multiplicidad de poderes y, por lo tanto, de los múltiples actores, la geopolítica abordaría el poder de un Estado o de la relación entre dos o más Estados, esta sí una geografía del Estado. En relación al poder, Raffestin, considerando el pensamiento de Michel Foucault, sostiene que “[el] poder no se adquiere; es ejercido a partir de innumerables puntos;... [Las] relaciones de poder no están en posición de exterioridad con respecto a otros tipos de relaciones (económicas, sociales, etc.), pero son inmanentes a ellas;” y donde “hay poder hay resistencia y sin embargo, o por eso, esta jamás está en posición de exterioridad en relación al poder” (Raffestin, 1993: 53).

En la perspectiva de Raffestin, el territorio se entiende como la manifestación espacial del poder fundamentada en relaciones sociales, relaciones estas determinadas, en diferentes grados, por la presencia de energía – acciones y estructuras concretas – y de información – acciones y estructuras simbólicas. Esa comprensión permite pensar el proceso de territorialización-desterritorialización-reterritorialización (T-D-R), basado sobre todo en el grado de accesibilidad a la información; en otras palabras, la información, o no, de símbolos

y/o de significados puede favorecer nuevos territorios (territorialización), destruir (desterritorialización) o reconstruir (reterritorialización).

Otra importante obra en el debate sobre el territorio, *Human territoriality* del geógrafo norteamericano Robert Sack (1986), examina la territorialidad humana en la perspectiva de las motivaciones humanas. Territorialidad como la base del poder. Por eso, el autor parte de la crítica a la idea de que la territorialidad humana es una consecuencia del comportamiento animal y, por lo tanto, instintiva y agresiva. Para Sack la territorialidad es una tentativa, o estrategia, de un individuo o de un grupo para alcanzar, influenciar o controlar recursos y personas a través de la delimitación y del control de áreas específicas – los territorios. En términos generales, esta delimitación se hace territorio solamente cuando sus límites son utilizados para influenciar el comportamiento de las personas a través del control de acceso de sus límites. De esa forma, los territorios poseerían diferentes niveles de permeabilidad, o de accesibilidad, a las personas, a los objetos o a los flujos de los más diferentes tipos. Una celda en una prisión de seguridad máxima, ejemplifica Sack, es más territorial que una sala de espera de un dentista.

Este autor sostiene que la mayoría de los territorios tiende a ser fijo en el espacio, pero algunos pueden moverse – territorios móviles. Además de eso, destaca que un área puede ser utilizada como un territorio en un momento o periodo cualquiera y perder esta calidad en otro. En otros términos, un área para ser territorio necesita de un esfuerzo constante para mantener las estrategias para influenciar y controlar el acceso a través de sus límites, y cuando estas cesan el atributo territorial también cesa.

Sin embargo, las contribuciones más importantes de este autor para el debate sobre el territorio dicen respecto a dos aspectos. Por un lado, la flexibilidad y la amplitud de este concepto. A través de su concepto de territorio, Sack analiza desde una comunidad indígena norteamericana<sup>(5)</sup> hasta los territorios en el ámbito familiar de un hogar común (por ejemplo, los “territorios” prohibidos de un niño pequeño dentro de casa), pasando también por los territorios de la iglesia católica. Luego, el concepto se presta el análisis en diferentes escalas y normas de conducta y de convivencia (cultural, política). Por otro, “la territorialidad, como un componente del poder, no es solamente un

---

(5) En esta comunidad indígena, para pertenecer al grupo el individuo tiene que ser aceptado por la comunidad, difiere de la cultura occidental en la cual el nacer o el vivir en un territorio frecuentemente decide si el sujeto pertenece a una comunidad..

medio de creación y mantenimiento de la orden, pero es un instrumento para crear y mantener mucho del contexto geográfico a través de lo cual nosotros experimentamos el mundo y damos a él significado” (Sack, 1986: 219).

Se verificó sucintamente algunos de los autores, y sus respectivas ideas, responsables por el regreso del concepto de territorio para el debate académico: Gottmann resaltando el valor del territorio para la organización de las naciones y entre naciones; rompiendo con la concepción exclusivamente orientada para el territorio estatal, Raffestin muestra la existencia de múltiples poderes, además del Estado, que se realizan a través de flujos desiguales de energía y de información en las relaciones sociales; mientras Sack enfatiza el control del acceso a un cierto espacio como definidor del territorio a través de las más diferentes escalas, desde la personal hasta la mundial.

Cabe destacar que el territorio estatal, como utiliza Gottmann y mismo Ratzel, no perdió su importancia en el escenario mundial,<sup>(6)</sup> él es sólo un tipo específico de territorio.<sup>(7)</sup> Al mismo tiempo, en que los múltiples territorios de pequeña dimensión, sin embargo no despreciables numéricamente, se multiplican y se fortalecen como sustentación para la existencia social del individuo.

La discusión del concepto de territorio, en el escenario brasileño, ha marcado su retorno por el trabajo de investigación de la geógrafa Bertha K. Becker sobre todo en el artículo *O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo*, publicado el año de 1983. En este texto, la autora hace también la crítica al concepto de territorio con vinculación exclusiva en el poder del Estado Nación, como única realidad representativa de los aspectos políticos, utilizándose de la obra de Raffestin. Además de la constatación de la existencia de múltiples poderes, ella resalta que, en el plan internacional, las organizaciones supranacionales, como por ejemplo, las empresas multinacionales, vienen confrontando el poder del Estado de forma cada vez más ventajosa para las primeras. El concepto de Estado y, por lo tanto, de territorio estatal deben ser alterados para asimilar, por un lado, los poderes de escalas inferiores al estatal, presentes dentro del ámbito jurídico y político del Estado, sin embargo no estatales; y, por otro, los poderes de escalas superiores (supranacionales). En ese sentido, Becker sostiene que “frente a la multi-

---

(6) Según Rückert, “... el Estado no sería la única unidad de poder, pero una de las unidades, aunque la principal” (2004: 7).

(7) Cabe resaltar que “el territorio estatal-nacional consiste en la práctica más compleja hasta hoy de las relaciones de la sociedad con el espacio” (Heidrich, 2004: 42).

dimensionalidad del poder, el espacio retoma su fuerza y se recupera la noción de territorio. Se trata, pues, ahora de una geopolítica de relaciones multidimensionales de poder en diferentes niveles espaciales” (1983: 7).

Según Becker, esos poderes en escalas inferiores (intraestatales) ponen “la región en la escala local [lugar] [...] como escala espacial óptima tanto para la organización de movimientos reivindicatorios – regionalismos – como para la política espacial del Estado” (1983: 9); considerándose la región como base para el poder territorial.

Además de los pensamientos de esta autora, cabe destacar la consideración de Milton Santos acerca de la metáfora del “retorno” del territorio en que los territorios habitados (por personas comunes) se confrontan con dos tendencias contemporáneas; por un lado, la tendencia de expansión y consecuente imposición para todos los lugares del mundo de las relaciones capitalistas de producción – proceso de mundialización –, y, por otro, la tendencia de homogeneización de las costumbres y los usos sobre todo con respecto al consumo individual – proceso de globalización. La metáfora del retorno está en que pensemos en el inicio de la Historia (de los territorios), es decir, donde los individuos estaban más aislados del resto del mundo y, por lo tanto, más autónomos sobre todo en los espacios rurales; sin embargo, territorios que no pueden volver a ser como antes.

Por lo tanto, el debate acerca del territorio en Brasil apunta hacia la lucha entre el lugar – dimensión local – y el global – dimensiones regional y mundial. Y esta lucha ocurre de manera contradictoria: ora el territorio local favorece las personas que viven en él, su cotidiano, ora el territorio se sujeta a los ordenamientos que vienen de fuera. Es evidente que estas situaciones no ocurren de manera absoluta, o sea, cada local no es totalmente autónomo o, en el otro extremo, totalmente heterónimo (comandado por el otro), lo que ocurre son situaciones híbridas y asimétricas. Esta perspectiva es esencial, en la concepción del territorio, para la comprensión de la realidad social.

## **2. El uso cognitivo y conceptual del territorio**

Antes de establecer un concepto que sirva para los propósitos de este texto, se debe abordar, aún de manera sucinta, una consideración general sobre el concepto de territorio en la actualidad. Esta consideración propone tres concepciones de territorio muy presentes en la Geografía, según Sposito (2004): una natural, otra individual y una tercera espacial. La primera, la con-

cepción naturalista del territorio (territorio clásico), muy conocida, ha justificado históricamente, y aún hoy, las guerras de conquista a través de un imperativo funcional que se sostiene como natural, pero, en verdad, construido socialmente.

La segunda, la concepción del territorio del individuo pone en evidencia la territorialidad, algo extremadamente abstracto, el espacio de las relaciones, de los sentidos, del sentimiento de pertenecer y, por lo tanto, de la cultura. En este caso, el territorio toma diferentes significados, por ejemplo, para una comunidad islámica, para una tribu indígena, para una familia que vive en una gran ciudad.

Y la tercera y última concepción, según Sposito, genera una confusión entre los conceptos de territorio y de espacio. En este caso, antes de definirse el concepto de territorio se debe abordar el de espacio. Así, tomándose un cuadro referencial de la geografía brasileña (el más actual), el concepto de espacio, o espacio geográfico, según Milton Santos, sería aquel “formado por un conjunto indisociable, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, pero como el cuadro único en lo cual la historia pasa” (1999: 51). Donde los objetos técnicos (usinas hidroeléctricas, fábricas, haciendas modernas, carreteras,...) poseen un papel importante en la construcción histórica de la sociedad, pero son también importantes las acciones de carácter técnico – interacciones demandadas por la técnica –, formal – formalismos jurídicos, económicos y científicos – o simbólico – formas afectivas, emotivas, rituales. Además, conforme Santos, “los objetos no tienen realidad filosófica, es decir, no permiten el conocimiento si los vemos separados de los sistemas de acciones. Los sistemas de acciones tampoco permiten el conocimiento sin los sistemas de objetos” (1999: 51).

En términos de su alcance analítico el concepto de espacio es amplio, complejo y, por lo tanto, poco operacional. De cualquier manera, en este trabajo el concepto de espacio asume dos connotaciones. Primero, el espacio es un concepto esencial para cualquier discusión geográfica (espacial), por tratarse de una de las referencias más importantes de la propia geografía como disciplina científica. El segundo motivo, no tan evidente como el anterior, resaltado por Milton Santos en sus trabajos, es que el espacio debe ser analizado por medio de cuatro categorías en conjunto (Santos, 1985): la forma, la función, la estructura y el proceso. La forma es el aspecto visible de un objeto o de un conjunto de objetos, en este caso, formando un patrón espacial. Así, una ciudad, un área rural y una casa son ejemplos de formas espaciales.

La función es una tarea o actividad desempeñada por una forma (objeto). Los aspectos sociales y económicos de una sociedad, en un momento dado, producen la estructura, o sea, la naturaleza histórica del espacio en que las formas y las funciones son creadas. Y, finalmente, el proceso es una acción frecuentemente continua que posee un resultado cualquiera (cambio).<sup>(8)</sup>

Todavía el concepto de espacio es poco operacional, Suertegaray (2000) sostiene que en la Geografía este es el más amplio y, por lo tanto, el más abstracto. Según esta misma autora, los geógrafos utilizan conceptos más operacionales, como por ejemplo, los de paisaje, lugar, región y territorio. Esos conceptos expresan diferentes perspectivas de lectura del espacio geográfico, requiriendo también diferentes procedimientos metodológicos. Así, se llega a la definición del concepto de territorio, poseedor de características específicas importantes para los propósitos de este texto.

En primer lugar, es importante acordarse que el concepto de territorio está relacionado directamente con la idea de poder de Ratzel en el siglo XIX, sin embargo, ahora en su sentido amplio; o sea, en sus diversos orígenes y manifestaciones, pero siempre destacando su proyección en el espacio.

Al definir el territorio por las relaciones de poder que se establecen sobre el espacio y entre los actores que lo ocupan y utilizan, algunos autores de la geografía fueron obligados a dialogar con estudiosos de otras disciplinas que abordan el poder, tales como Foucault y Arendt. Con base en las ideas de esos autores, Raffestin (1993) sostiene que las relaciones de poder se originan de incontables puntos y poseen intencionalidades. Por lo tanto en el territorio está esa multiplicidad de poderes que afectan, de maneras y grados diferentes, cualquier acción de planificación.<sup>(9)</sup>

---

(8) Sobre estas categorías, Corrêa sostiene que “proceso es una estructura en su movimiento de transformación. Si consideráramos sólo la estructura y el proceso estaremos realizando un análisis no espacial, no geográfico, incapaz de reconocer la organización espacial de una sociedad dada en un momento determinado y su dinámica espacial. Por otro lado, si consideráramos sólo la estructura y la forma estaremos eliminando las mediaciones (proceso y función) entre lo que es subyacente (la estructura) y lo exteriorizado (la forma)” (2003: 29).

(9) Por ejemplo, Arendt (1985) propone que el poder es inherente a cualquier comunidad política y, para operar, necesita ser legitimado por los integrantes de esta comunidad. Así ocurre con el territorio, que también necesita legitimarse junto a sus usuarios para poder existir. Por otra parte, para Foucault (1995) el análisis de la realidad social parece esencial considerar las tácticas y estrategias de poder. Y estas tácticas y estrategias resultan del propio poder (de los dominadores), así como de la resistencia contraria (de los dominados), lo que caracteriza la relación de poder. Para Foucault el “territorio es una noción geográfica, pero es antes de todo una noción jurídico-política: aquello que es controlado por un cierto tipo de poder” (1995: 157).

El geógrafo Marcelo Lopes de Souza (1995) parece haber elaborado una definición bastante interesante del concepto de territorio que es, al mismo tiempo, restrictiva (por su énfasis en la idea de poder) y amplia (por la posibilidad de considerar las diversas dimensiones como la social, política, cultural y económica). Para Souza, el territorio es el espacio determinado y delimitado por y a partir de relaciones de poder, que define, así, un límite y que opera sobre un sustrato referencial, en definitiva, el territorio es definido por relaciones sociales. El territorio, por lo tanto, puede estar relacionado a formas jurídico-políticas – ejemplo clásico de un Estado Nación –, culturales – de una asociación de barrio dentro de una ciudad – y/o económicas – de una gran empresa.

Existen varias formas de territorios, lo que sugiere una tipología de estos. Los trabajos del geógrafo Rogério Haesbaert (1997, 2002 y 2004a) constituyen un esfuerzo de construir una tipología de los territorios. Se puede afirmar que la clasificación sugerida por Haesbaert forma un cuadro razonablemente extenso sobre los territorios. Considerando diversos autores, Haesbaert (2004a) reúne los muchos abordajes conceptuales de territorio en tres vertientes básicas para percibirlo: la política o jurídico-política, en que el territorio es considerado como espacio controlado por un determinado poder, a veces relativo al poder del Estado (institucional); la cultural o simbólico-cultural, donde el territorio es visto como un producto de la apropiación simbólica de una colectividad; y la económica, en que el territorio sirve como fuente de recursos (dimensión espacial de las relaciones económicas).

Otra característica de los territorios está en el hecho de que sean dinámicos. Como relaciones sociales proyectadas en el espacio, los territorios pueden desaparecer aunque los espacios correspondientes (formas) continúen inalterados.<sup>(10)</sup> Esta situación sugiere la existencia de territorialidades flexibles, que pueden ser territorios cíclicos, que se presentan periódicamente o pueden ser territorios móviles como los sugeridos por Sack (1986).

Además de estos también existen los territorios de baja definición, que son espacios caracterizados por la superposición de diferentes territorios en un mismo espacio, lo que puede provocar el surgimiento de relaciones de poder adicionales e incluso nuevos territorios.

En definitiva, los territorios pueden ser continuos o discontinuos. Los territorios continuos son aquellos que poseen contigüidad espacial, los más usua-

---

(10) La tipología que sigue está basada sobre todo en la contribución de Souza (1995).

les, mientras, los territorios discontinuos, son los que no poseen una contigüidad espacial. Algunos autores llaman a estos de red o territorio-red; en términos gráficos, los territorios continuos podrían ser caracterizados por superficies y los discontinuos por puntos. En los territorios discontinuos son presentados espacios en diferentes escalas o niveles de análisis. Es decir, un territorio continuo es un conjunto de puntos en red en una escala determinada, donde cada punto representa un territorio continuo, con forma y estructura propias y en una escala de menor dimensión. En ese sentido, se puede tomar como ejemplo una gran empresa o una cooperativa agrícola, que tendrían diversas ramificaciones (filiales para el caso de la empresa y en el otro caso propiedades rurales de la cooperativa) subordinadas, en diferentes grados, a la sede principal.<sup>(11)</sup>

De esa forma, los territorios-red (discontinuos), como articulaciones entre espacios de diferentes escalas, presentan claramente el problema de escala: en que en la escala local (en el territorio) está la información factual, la valoración de lo vivido, la tendencia a la heterogeneidad, los datos individuales o desagregados, los fenómenos manifiestos; de otro lado, en la escala regional o global (en el territorio-red) está la información estructurante, la valoración de lo organizado, la tendencia a la homogeneización, los datos agregados, los fenómenos latentes (Castro, 1995).

### **3. Territorio y lugar: para una conceptualización híbrida**

A partir de las consideraciones anteriores transcurre la propuesta, defendida por Sposito (2004), de la tentativa de comprensión del territorio a través de dos caminos: de las redes de informaciones y de la vuelta al individuo y su escala cotidiana. En el primer camino, el establecimiento de las redes de informaciones es una realidad actual ampliada por el rápido desarrollo de las tecnologías, en que las informaciones pueden recorrer miles de kilómetros en segundos. Esa situación termina “disminuyendo” las distancias (a través del aumento de la velocidad), elemento principal para el conocimiento de los terri-

---

(11) Cabe destacar que el territorio-red puede ser interpretado como un concepto híbrido como dirían Haesbaert (2002, 2004a y 2004b) y Santos (1999), autores que destacan la conveniencia de que dos o más conceptos espaciales sean utilizados en conjunto para explicar la realidad, esquivándose, así, de la rigidez de los “conceptos puros” y enriqueciendo las capacidades analíticas de estos.

torios por los individuos, y dificultando el mantenimiento de las identidades territoriales (nacionales, regionales, de vecindad,...).

Esto podría estar indicando el fin de los territorios o un gran proceso de desterritorialización. En este sentido, según Santos, "hoy, la movilidad se hizo prácticamente una regla. El movimiento se sobrepone al reposo. La circulación es más creadora que la producción. Los hombres cambian de lugar, como turistas o como emigrantes. Pero también los productos, las mercancías, las imágenes, las ideas. Todo vuela. De ahí la idea de desterritorialización. Desterritorialización es, frecuentemente, otra palabra para significar estrañamiento, que es también desculturización (1999: 262).

Sin embargo, lo que se percibe en varios lugares es la lucha de la identidad con toda su fuerza. En este sentido, Haesbaert (2004b) habla en el mito de la desterritorialización, pues al mismo tiempo en que ocurren procesos de desterritorialización ocurrirían también territorializaciones y reterritorializaciones.

Aquí aparece el segundo camino para la comprensión del territorio a través del individuo y de su cotidiano. De manera un poco diferente de Sposito (2004), que pone el entendimiento del individuo y del cotidiano en el concepto de territorio, Peyré Tartaruga (2003) sostiene que esto está más directamente relacionado al concepto de lugar. De nuestra parte, Timothy Oakes (1997) sintetiza el mejor concepto de lugar:<sup>(12)</sup> definido de dos formas, por un lado, es el local de la actividad – acción – inmediata del sujeto, lo que muestra la diferencia entre lugar y región, pues en la región, y muchas veces en el territorio, el sentido de identidad es una abstracción para los individuos – falta para estos una acción inmediata sobre el local –; y, por otro, es el local de identidades significativas. De esa manera, el lugar tiene relación con el espacio de la vivencia y de la convivencia, y posee como punto de referencia lo cotidiano – imprescindible para la comprensión de la sociedad.

Más correcto sería usar de forma híbrida los conceptos de territorio y lugar; más precisamente el territorio tendría como referencia el lugar. Cabe destacar que algunos territorios, relaciones de poder en el espacio, no poseen referencia con el lugar, en aquellos espacios las dimensiones económicas y/o políticas son preponderantes frente al cotidiano de las personas (lugares).

En este contexto, la propuesta de Henri Lefebvre (1991), muy bien utilizada por Haesbaert (1997), de dos categorías analíticas para explicar el des-

---

(12) Por razones de espacio, no será posible en este ensayo hacer el debate sobre las diferentes concepciones de lugar.

arrollo de la sociedad capitalista: espacios dominados y espacios apropiados, deja en claro una diferenciación relacionada a los conceptos de territorio y lugar. Cabe destacar que Lefebvre no utiliza la expresión territorio, solamente espacio, a pesar de estar en ese momento hablando de relaciones de poder. Por un lado, los territorios apropiados serían aquellos utilizados, o apropiados, para servir las necesidades y las posibilidades de una colectividad. Así, los territorios apropiados posibilitarían una “apropiación” simbólica y de identidad, además de funcional, de esos espacios, por lo tanto, una apropiación que sólo puede tener inicio en el “lugar” de cada individuo. Por otro, los territorios dominados serían aquellos espacios transformados y también dominados, casi siempre cerrados.

Estos espacios serían puramente utilitarios y funcionales, dentro de una racionalidad instrumental, es decir, con la finalidad de controlar los procesos naturales y sociales a través de las técnicas, sometiéndolos al interés de la producción. La historia de la acumulación del capital es también, para Lefebvre, la historia de la separación (y contradicción) de la apropiación y de la dominación, sobre todo con el surgimiento de la propiedad privada. Conviene destacar también que la posesión no es una condición necesaria para caracterizar los territorios dominados, existen formas de coerción económica y política (no-institucionalizadas) que favorecen la aparición de espacios dominados dentro de espacios públicos, y que muchas veces tiene fuerte legitimidad en la población en general.

En definitiva, el territorio puede asumir las más diversas escalas, formas y manifestaciones, desde pequeños territorios – un barrio en una ciudad o una villa rural – hasta un territorio-red de una gran multinacional que posee sus ramificaciones en varios países. Como sostiene Haesbaert, lo que muchos llaman desterritorialización es en realidad una nueva forma de territorialización, la multiterritorialidad: es decir, “un proceso concomitante de destrucción y construcción de territorios mezclando diferentes modalidades territoriales (como los ‘territorios-zona’<sup>(13)</sup> y los ‘territorios-red’), en múltiples escalas y nuevas formas de articulación territorial” (2004b: 32).

Por lo tanto, la concepción, aquí defendida, es aquella en que el territorio se define como un espacio determinado por relaciones de poder, determinando, así, límites ora de fácil delimitación (evidentes), ora no explícitos (no mani-

---

(13) “Territorio-zona” es otra forma de nombrar territorio continuo.

fiestos), y que posee como referencial el lugar; es decir, el espacio de la vivencia, de la convivencia, de la copresencia de cada persona. Y considerando el establecimiento de relaciones internas o externas a los respectivos espacios con otros actores sociales, instituciones y territorios. Este concepto puede ser útil para el estudio de una variada gama de situaciones y procesos sociales y, sobre todo, para la discusión del desarrollo rural, siendo necesarias, para eso, algunas adaptaciones, lo que es abordado posteriormente en el texto.

#### **4. Del concepto al enfoque: diferencias entre territorio y enfoque territorial**

Hasta aquí, se demostró una dimensión relativamente olvidada cuando se trata de la utilización del territorio como un concepto o una referencia heurística, es decir, cuando se utiliza la palabra para prestarle una dimensión analítica y conceptual. Por esta razón es que se sostiene la necesidad de distinguir el uso y el significado del territorio como un concepto de análisis, tal como le confiere la geografía y otras disciplinas como la antropología o la biología, de los sentidos instrumentales y prácticos que le son atribuidos por los enfoques o abordajes territoriales.

De la revisión realizada hasta aquí se puede decir que el territorio no se confunde y no se restringe al concepto de espacio de la misma forma que no puede ser usado como simple sinónimo de región o de lugar – o local (Andrade, 1995). La diferencia fundamental entre el uso y el significado conceptual e instrumental del territorio es que el sentido analítico requiere que se establezcan referencias teóricas y aún epistemológicas que puedan ser sometidas al examen de la experimentación empírica y, después, reconstruidos de forma abstracta y analítica. El uso instrumental y práctico no requiere estas prerrogativas y, por eso, se puede hablar en enfoque, abordaje o perspectiva territorial cuando se indica a una manera de tratar fenómenos, procesos, situaciones y contextos que ocurren en un determinado espacio (que puede ser demarcado o delimitado por atributos físicos, naturales, políticos u otros) donde se producen y se transforman.

En este sentido, es común que el territorio pierda su sentido heurístico y conceptual y pase a ser utilizado como sinónimo de espacio o región, según el caso. Tal como destacó Sabourin (2002), el territorio pasa a ser utilizado “en una perspectiva de desarrollo”; es decir, como una variable a ser considerada cuando se quiere algún tipo de intervención sobre el espacio y las poblacio-

nes que resulten en alteraciones de la realidad existente. De ese modo, el enfoque territorial del desarrollo presupone la acción sobre el espacio y el cambio de las relaciones sociales en él existentes. Por lo tanto, sus objetivos son instrumentales y prácticos y, por esta razón, no se pueden reivindicar o reclamar de las perspectivas o enfoques territoriales por que sean no-teóricos, pues fue exactamente con esta finalidad que fueron elaboradas.

La tentativa de buscar referencias espaciales con poder de explicación causal parece ser una tendencia reciente (quizás una moda) que crece en varias disciplinas de las ciencias sociales, principalmente en la economía, en la sociología y en la ciencia política. En el ámbito de este trabajo, no será posible explorar con profundidad los motivos que justificarían este diálogo de las disciplinas en torno al territorio. Pero, en la secuencia se pretende explorar y argumentar que hay dos razones para que el enfoque territorial sea una referencia recurrente para la interpretación de procesos y al mismo tiempo una herramienta para la intervención.

La primera razón que estimula el interés creciente por los enfoques y abordajes territoriales está relacionada a la abundancia de literatura que interpreta el contexto actual de las transformaciones de la sociedad como el resultado de la crisis del fordismo y del proceso de reestructuración del capitalismo contemporáneo<sup>(14)</sup>. Como respuesta a la crisis el proceso de reestructuración capitalista desarrollo un régimen de acumulación basado en aquello que Piore y Sabel (1984) llamaron de *acumulación flexible*, entendido como un nuevo modelo de organización de los procesos productivos basado en la descentralización de los establecimientos industriales y en la mayor flexibilización. Con la publicación de este trabajo, se proyectaron aún más los estudios sobre la industrialización difusa y los sistemas productivos locales (SPL), también conocidos como distritos industriales “marshallianos” (más recientemente también llamados de *clusters*), que venían siendo desarrollados por los estudiosos italianos de la reestructuración industrial (Bacattini, Garofoli, Bagnasco y otros). En los trabajos de los italianos vinieron otros (Coulert, Pecqueur,

---

(14) El fordismo puede ser entendido como un modelo de acumulación y regulación del capitalismo que se estructuraría desde la década de 1930 en Estados Unidos y es internacionalizado después de la segunda guerra mundial, entrando en decadencia a partir de mediados de la década de 1970. Debido a la amplia literatura sobre este tema destacamos tres (Aglietta, 1979; Lipietz; 1988 y HARVEY, 1996). Una excelente revisión de como esta discusión sobre los distritos industriales influenció la emergencia del enfoque del desarrollo territorial está en Veiga (1999).

Maillat, Veltz, etc.) que, aunque no con las mismas referencias teóricas, pasaron a explorar la dimensión espacial y territorial de los fenómenos de la localización del desarrollo industrial.

A partir de esta literatura se divulga la idea de que los procesos de desarrollo industriales que presentaban los mejores indicadores frente a la crisis general relacionada a la reestructuración capitalista, eran aquellos que tenían una dinámica territorial muy propia. Esta literatura fue importante para que las nociones de local, regional y nacional fueran abandonadas y sustituidas por las de espacio y territorio, en general usadas como sinónimos.<sup>(15)</sup> Como el objetivo aquí no es reproducir este debate en sus detalles, solamente indicar la influencia que estos estudios de la reestructuración de la economía industrial tuvieron sobre la difusión del abordaje (enfoque o perspectiva) territorial del desarrollo, véase en el trabajo de Coulert y Pecqueur (1994) como definen el territorio.

Para estos autores, el territorio es “una variable crucial para explicar las dinámicas económicas relativas a diferentes espacios. Las condiciones históricas y culturales, y las características socioeconómicas de las diversas regiones juegan un papel clave, su diversidad explica en gran medida las diferencias de trayectorias de desarrollo ordenadas según circunstancias históricas y geográficas” (Coulert y Pecqueur, 1994: 470). En este caso el espacio no es un simple soporte, pero él se hace territorio, que es el punto de reencuentro de los actores del desarrollo, el lugar donde se organizan formas de cooperación entre empresas, donde se decide la división social del trabajo, finalmente, “*el lugar de reencuentro entre las formas de mercado y las formas de regulación social*”. El territorio es un componente permanente del desarrollo.

Cabe destacar la importancia de la utilización de la noción de territorio o desarrollo territorial, pues el debate en torno a los modelos de desarrollo encuentra otras expresiones como desarrollo local, endógeno, exógeno, etc.<sup>(16)</sup> En este sentido, fue Pecqueur (1989; 1992; 1996) quien indicó claramente que el espacio-territorio tiene el papel de una variable explicativa en el desarrollo porque el espacio no es sólo un soporte aparente y se hace un elemento de organización productiva que va a influir en las estrategias de los

---

(15) Sin duda, mucho de eso se debe al hecho de que en Europa la geografía económica es un área con gran movilización de estudiosos.

(16) Para una revisión de esta literatura, véase Reyes (1992) Cazella (2002) y Vásquez-Barquero (2002).

actores individuales y de las firmas. Del punto de vista material y productivo, los territorios, según Pecqueur, asumen el carácter de sistemas productivos locales (pudiendo recibir también otras denominaciones como *millieux* o *atmósferas*) que territorializan el lugar en que transcurre una pluralidad de formas de justificación de la acción humana (reciprocidad, cooperación, competencia, disputa, etc.). En este sentido, los territorios no poseen sólo una dimensión económica y material, siendo también cultural y cognitiva y son un resultado pues “se constituyen en espacios particulares que permiten operar una mediación entre el individuo y el exterior” (Pecqueur, 1992: 84).

La segunda razón que favoreció el interés por el enfoque territorial está relacionada a los aspectos políticos e institucionales que derivan, básicamente de la crisis del Estado y de la pérdida creciente de su poder de regulación. La crisis del Estado se refiere a su incapacidad creciente de regular e interferir en la economía privada, especialmente a partir de la ampliación de la capacidad de la economía capitalista de plantear en escala planetaria la interdependencia entre las condiciones de tiempo y espacio en el proceso global de producción de mercancías. Las nuevas tecnologías de base microelectrónica y telemática (telecomunicaciones e informática) fueron de fundamental importancia para la consolidación del proceso de globalización (también denominada de mundialización) que caracteriza la sociedad y la economía contemporánea.

Incapaz de acompañar los rápidos cambios, el Estado pasó a sufrir sucesivas alteraciones en sus funciones y deberes, que le habían sido atribuidas con mayor intensidad desde mediados del siglo XX. Se modifican desde sus estructuras hasta el carácter de sus acciones, dejando de ser el inductor del desarrollo económico y pasando a ser su regulador, alterando su carácter centralizador para una forma más susceptible y permeable a la participación de las diversas instancias y organizaciones de la sociedad civil.

En este escenario se destacan iniciativas como la descentralización y la valorización de la participación y del protagonismo de los actores de la sociedad civil, especialmente ONG's y los beneficiarios directos de las políticas. Se redefine el papel de las instituciones y crece la importancia de las esferas infranacionales del poder público, principalmente las ciudades. Así, aparece la necesidad de nuevas unidades de referencia que hagan la acción estatal posible y permeable a la participación. Este será el contexto para la evocación de la noción de territorio y/o enfoque territorial como la nueva unidad de referencia que actuará como esfera de mediación capaz de contemplar las relaciones entre los actores locales y las demás esferas y escalas, como la regional y nacional, además de la global.

Un análisis más detallado muestra que el enfoque territorial es permeable a las nociones de gobernabilidad (interacción y regulación entre actores, instituciones y Estado) y de concertación social o coordinación de intereses de actores en un espacio determinado que es el territorio. Tanto la gobernabilidad como la participación pasan a ser entendidas como de fundamental importancia para determinar el nuevo papel de las organizaciones e instituciones locales. No deja de ser sintomático, por ejemplo, el gran interés de los estudiosos y sobre todo de los *policy makers* con la instrumentalización de la participación de los actores sociales en las acciones e intervenciones del Estado, que parece transformarse en una nueva panacea para explicar el cambio social a partir del papel de las formas de gobierno. Por su parte, la noción de concertación social o coordinación de intereses pasó a ser pensada a partir de la idea de capital social. Según Robert Putnam, el capital social sería un conjunto de dispositivos que “dicen respecto a las características de la organización social, como confianza, normas y sistemas que contribuyan para aumentar la eficiencia de la sociedad, facilitando las acciones coordinadas” (1996: 177). Estos dispositivos poseen un fuerte anclaje a las comunidades, cuyos valores culturales, normas y tradiciones tienen características territoriales.

Así, el territorio es visto y comprendido como la nueva unidad de referencia y mediación de las acciones del Estado y el enfoque del desarrollo territorial se hace, por lo tanto, un modo de acción que valora los atributos políticos y culturales de las comunidades y de los actores sociales allí existentes. En este sentido, gobernación local y participación social son atributos del desarrollo territorial.

De ese modo, se percibe una verdadera instrumentalización del territorio, sea a través del abordaje de los cambios en la economía industrial (transformaciones productivas) para mostrar que estos procesos poseen una territorialidad, o a través del enfoque político e institucional que desea mostrar que el territorio es la nueva unidad de mediación entre el espacio y los actores locales y las demás esferas regionales y nacionales. Tanto en un caso como en otro, el territorio deja de tener un sentido heurístico y conceptual, conforme lo comentado anteriormente, y asume la condición de un abordaje o enfoque.

## **5. ¿Cómo pensar el desarrollo rural a partir del enfoque territorial?**

Tal como fue comentado anteriormente, la afirmación y la legitimación de la noción de enfoque territorial están conectadas a las perspectivas interpre-

tativas que se ocupan con el tema del desarrollo, sea por la óptica de su proyección espacial o por el papel de los actores, de las instituciones, de las formas de organización colectiva e incluso de la cultura. Y cuando se trata del tema del desarrollo hay un doble desafío a ser enfrentado; por un lado, está la difícil tarea de darle una definición y, por otro, de que modo aplicar esta comprensión.

En este texto no será posible retomar esta discusión en profundidad, para lo que remitimos a otro artículo (Schneider, 2004), en que se discutió sobre algunas de las definiciones sobre desarrollo rural en la literatura nacional e internacional reciente. En aquel trabajo, el desarrollo rural fue definido como un proceso que resulta de acciones articuladas que quieren inducir cambios socioeconómicos y ambientales en el ámbito del espacio rural para mejorar la renta, la calidad de vida y el bienestar de las poblaciones rurales. Dadas las especificidades y particularidades del espacio rural, determinadas por las condiciones sociales, económicas, ambientales y tecnológicas, el desarrollo rural se refiere a un proceso evolutivo, interactivo y jerárquico de sus resultados, manifestándose en los términos de esa complejidad y diversidad en el plan territorial.

Pero la discusión sobre el desarrollo rural se conecta también al debate más general sobre los procesos de cambio social, que deberían favorecer la mejora de la calidad de vida, la ampliación de la justicia social, de las libertades individuales y de la emancipación política.<sup>(17)</sup> En verdad se trata de un proceso de generación de la autonomía y de la construcción de un proyecto colectivo que, como sostiene Castoriadis, es la única forma posible para realizar la emancipación.<sup>(18)</sup> En este sentido, todo proceso de desarrollo tiene inexorablemente un sentido para la sociedad.

Con respecto a la discusión del desarrollo rural a partir de un enfoque territorial, la propuesta de Schejtman y Berdegué (2004) parece satisfactoria y coherente. De hecho, lo que ellos denominan desarrollo territorial rural es una

---

(17) Aunque preliminar y sujeta a reconsideraciones, esa visión general del desarrollo rural concuerda con la perspectiva de Martins, cuando afirma que "es difícil reconocer que exista desarrollo cuando sus beneficios se acumulan lejos de la mayoría de la población. Como es difícil reconocer la legitimidad de un modelo de desarrollo que excluye la mayoría de seres humanos de las oportunidades de participación no sólo en los resultados de la riqueza, pero incluso en la producción de la riqueza (2002: 10)."

(18) La autonomía individual, o la total independencia de un individuo con respecto a los otros y su entorno, es una condición imposible, pues se caracteriza por una condición no histórica (de negación del proceso histórico de las relaciones sociales) (Castoriadis, 1982).

perspectiva para orientar acciones y sugerir formas de analizar la actuación de los actores, de las políticas públicas y de las instituciones a partir de una referencia territorial. El enfoque territorial propuesto por Schejtman y Berdegué tiene el objetivo hacia la reducción de la pobreza en las áreas rurales a través del estímulo a procesos de transformación productiva e institucional. La transformación productiva objetiva articular de forma competitiva y sustentable la economía del territorio a los mercados dinámicos, mientras, la institucional sugiere la interacción de los actores locales entre sí y con agentes externos, con la premisa de la participación de la población en el proceso y en los beneficios.

No obstante, cuando se examina lo que Schejtman y Berdegué entienden por territorio, se percibe que su definición está más próxima al concepto de espacio que al concepto de territorio, tal como la Geografía los utiliza. A veces el territorio aparece, de hecho, como sinónimo del enfoque regional, desapareciendo por completo la consideración de las relaciones de poder.

En los términos en que está formulada, la propuesta de Schejtman y Berdegué es entendida como una respuesta creativa a la indagación al modo de pensarse el desarrollo rural a partir de una perspectiva territorial aplicada e instrumental. Pero, si el objetivo es encontrar referencias heurísticas y teóricas para discutir como el concepto de territorio puede ser incorporado a un abordaje analítico del desarrollo rural, la propuesta de los autores chilenos es insuficiente. En realidad, conforme fue destacado, la ausencia de un cuestionamiento teórico del concepto de territorio es deliberada porque los autores no se proponen esta tarea. Pero, esto no invalida la observación.

En la tentativa de contestar la indagación que orienta esta sección, sobre las condiciones y posibilidades de pensar el desarrollo rural en una perspectiva territorial, a continuación se argumenta que es posible recurrir al territorio como concepto y, al mismo tiempo, tomar algunos puntos del enfoque territorial. Se trata de una tentativa de diálogo entre el abordaje heurístico y cognitivo de la geografía y la noción instrumental de los enfoques territoriales que permitan elaborar una referencia de alcance medio (siguiendo la sugerencia de Robert Merton) adecuado a los estudios sobre desarrollo rural. No se trata ni de quedarse en el agnóstico y abstracto campo de la teoría y tampoco permanecer en la llanura empírica y simplemente descriptiva, pues el tema del desarrollo rural requiere, por sí sólo, un cambio inteligente entre estas dos dimensiones.

Esta preocupación en integrar el enfoque territorial a los estudios analíticos del desarrollo rural viene, por un lado, del reconocimiento de que la geografía, antropología y otras disciplinas que atribuyen al territorio un sentido

cognitivo tienen razón al criticar su uso excesivamente normativo y aplicado, como si pudiera ser transformado y aislado como una simple variable, tal como ocurre en algunas perspectivas. Por otro lado, es preciso reconocer que las quejas de esas disciplinas en relación al uso del territorio no deben ser percibidas como restricción a su aplicación por otras áreas del conocimiento, especialmente aquel informado por preocupaciones más prácticas y aplicadas. Así, es perfectamente comprensible y lícito que el concepto de territorio sea apropiado por diversos abordajes y perspectivas.

Entonces, en la tentativa de promover este diálogo entre el nivel cognitivo y las perspectivas aplicadas del territorio para pensar y analizar los procesos de cambio social que ocurren en los espacios rurales (lo que configura la comprensión sobre el desarrollo rural) se sugiere focalizar dos dimensiones: la dinámica de las formas sociales de trabajo y producción, y los procesos de organización social y participación política. Es decir, en las investigaciones conducidas sobre el desarrollo rural en el Sur de Brasil se buscó la dimensión cognitiva del territorio a partir del análisis de las formas de generación, apropiación y regulación de las relaciones de poder, identificándose como en un determinado espacio social la acción política de los actores implica la construcción de mecanismos de mediación que pueden ser relacionados tanto por la participación como por los conflictos. De la dimensión aplicada e instrumental de los enfoques territoriales se incorporó la sugerencia de analizar las dinámicas de reproducción de la agricultura familiar por intermedio de actividades agrícolas y no-agrícolas, del autoconsumo doméstico o de la inserción mercantil, entre otras.

En cuanto a la dinámica de las formas sociales de trabajo y producción, se focaliza en especial dos dimensiones que son los mecanismos socio-económicos de reproducción de la agricultura familiar y el lugar geográfico donde transcurren los procesos de cambio social rural. La dimensión socioeconómica toma como referencia a la unidad de producción familiar y contempla las estrategias productivas de los agricultores familiares y sus vinculaciones con los otros actores del territorio y aún externos a este. Aquí pueden ser consideradas múltiples estrategias que van desde las agrícolas (agregación de valor, procesamiento de la producción propia) hasta las no-agrícolas, como la inserción en mercados de trabajo fuera de la propiedad, que estimulan la pluriactividad. La dimensión del lugar se refiere al espacio en que transcurre la vida cotidiana de los agricultores y de sus familias que comienza por el espacio de la vivienda y del establecimiento y se extiende a la comunidad local, a los vecinos, y llega al pequeño poblado o municipio. Este territorio tiene como carac-

terísticas importantes la coincidencia espacial entre la unidad productiva y la unidad doméstica (Chayanov, 1974) y, al mismo tiempo, la articulación con lo que Marcel Jollivet (2001) llama “colectividad local”, donde se desarrolla su modo de vida (“*rural livelihood*”, según Frank Ellis, 1998 y 2000).

En este territorio cada familia establece mecanismos y medios de reproducirse, a veces formando microterritorialidades en que cada unidad familiar puede ser considerada independiente. Conforme fue destacado, aquí el territorio es percibido a partir del concepto geográfico de lugar que, como tal, tiene al mismo tiempo una proyección material pero es, sobre todo, una construcción social del espacio que ocurre de forma colectiva entre los individuos e instituciones que están en el territorio y establecen códigos de pertenecer a este.

En lo que se refiere a la dimensión de los procesos de organización social y participación política parece importante retomar la idea de la construcción social y de la emancipación. De hecho, la participación social, en diversos grados y maneras, está vinculada a la posibilidad del surgimiento de procesos de (re)territorialización. Así, los territorios apropiados o dominados pueden ser reconocidos y comprendidos a partir de la participación de los individuos en la realización, por ejemplo, de políticas públicas o de proyectos sociales realizados por las comunidades correspondientes. Así, los actores y sujetos de un territorio pueden auxiliar los proyectos y las iniciativas, como responsables por su designio. Objetivamente esto puede ser realizado a través de procesos participativos en las políticas públicas, que proporcionan a los gestores de esas políticas y a los propios participantes, el conocimiento, aunque superficial, de la realidad a través del cambio de informaciones entre los individuos.

En esta perspectiva, la participación social puede mejorar la conciencia social de los individuos. Según Martins (2002), el análisis de la conciencia social muestra la interpretación que la víctima, tomando como precondition una situación de adversidad, tiene de su realidad y la posibilidad de proponer soluciones. A pesar de los desencuentros entre conciencia y situación social; es decir, lecturas equivocadas de la realidad social, estos indican problemas a ser resueltos y explicitados, cuando evidentes a la luz, por ejemplo, del aporte técnico-científico. Por otra parte, los encuentros entre ellas pueden ser interesantes tentativas de cambio social. Entonces, por medio de la conciencia social es que aparecen las autodesignaciones, que son definidoras, conscientes e inconscientemente, de acciones y de propósitos y, por lo tanto, importantes para cualquier experiencia de modificación de determinada situación.

Cabe resaltar que en una experiencia de inducción de acciones de desarrollo, en esta perspectiva los agentes y gestores no tendrían como objetivos

programáticos la comprensión de la conciencia social de las poblaciones. La conciencia social vendría junta de la participación social; en otras palabras, en el proceso de participación auténtica estas relaciones sociales mediatizadas por las autodesignaciones de cada persona, son confrontadas por las diferencias deliberativas (jerarquías objetivas y simbólicas, conocimientos tradicionales o del sentido común, y técnicos) y, por lo tanto, la participación está dentro de la conciencia social.

En términos espaciales, es en esos momentos de participación que los territorios pueden ser creados, fortalecidos, reconstruidos o, incluso, destruidos con base en la conciencia social del conjunto de actores. Es en esos momentos que los lugares, y a partir de ellos, pueden adquirir un carácter territorial, de apropiación del espacio. En este sentido, el territorio puede ser una mediación entre el lugar y el mundo exterior (regional, nacional y mundial), en la tentativa de reproducción social y económica de los individuos.

## **6. Reflexiones finales: consideraciones sobre las ventajas y los límites del uso del territorio**

Sin la pretensión de proponer el fin de la reflexión sobre las relaciones entre territorio y desarrollo territorial, en esta sección final se presentan algunas indicaciones de como la perspectiva de trabajo discutida anteriormente ha orientado los estudios e investigaciones que dirigimos sobre las transformaciones de la agricultura familiar en un contexto de cambios sociales. No se trata de referencias a datos empíricos o aún conclusiones de investigación alcanzadas mediante trabajo de interpretación analítica, pero de indicar el camino que viene siendo hecho.

Así, el territorio es comprendido a partir del reconocimiento de las relaciones de poder proyectadas en el espacio entre los diversos actores. El espacio que interesa conocer en esta perspectiva es siempre el espacio demarcado y transformado por la presencia histórica y formativa de la agricultura familiar, que es la forma social hegemónica, aunque pueda haber otras. Por lo tanto, el punto de partida es el agricultor, su familia, su propiedad, su actividad productiva y las redes sociales e institucionales en que está inserto, que pueden ser materiales o intangibles, conectadas a la memoria y las representaciones. Pero, el objetivo es intentar comprender y explicar las dinámicas territoriales que marcan la presencia y la transformación de la agricultura familiar en los

espacios rurales, tan diversos y heterogéneos. Se quiere comprender como ocurre el proceso de cambio social de estos agricultores y sus familias.

A través de técnicas de recolección de datos cualitativos, como entrevistas u observaciones participantes, se puede conseguir de los agricultores familiares las indicaciones iniciales para la construcción de un conjunto de informaciones interpretativas acerca de su modo de vida y su reproducción social. ¿Dónde vende la producción? ¿Dónde compra los insumos necesarios para la producción? ¿Como son los mercados con que se relaciona? Son cuestiones de orden productiva y económica. ¿Cuáles son las relaciones de reciprocidad que establecen? ¿Cuáles las instituciones (cooperativas, asociaciones de productores, sindicatos) con quienes se relacionan? ¿Existen procesos de participación social (políticas públicas estatales y/o acciones no estatales)? Son cuestiones de naturaleza social y política.

A partir de estas indagaciones se puede avanzar para la comprensión de la identidad, si existe el sentimiento de pertenecer a lo local y la comunidad, que no se refiere sólo al lugar pero si al contexto general de forma más amplia. A través de esa comprensión, se puede llegar a la conciencia social de esos actores, intentar entender cual la concepción que los individuos tienen de la realidad en que viven.

A partir de esas relaciones productivas y sociales, se intenta comprender las dinámicas de la agricultura familiar a partir de la convergencia de los elementos analíticos del concepto de territorio y de los elementos de las perspectivas de desarrollo. Para comprender mejor como se realiza esta operación, se recurre a tres niveles diferenciados. El primero es el nivel que comprende la forma y la función, como sostiene Milton Santos, representados por las unidades de producción familiares (establecimiento, unidad de residencia, etc.) y por los diferentes tipos de actividades (agrícolas y no agrícolas). Aquí un elemento clave es estudiar y comprender las estrategias de reproducción como la producción para el autoconsumo, la pluriactividad, las migraciones y las relaciones con las políticas de Estado.

El segundo nivel es lo del ambiente social y económico local en que transcurren las relaciones de proximidad, intercambio y reciprocidad, y de lo cual emergen actores privados (empresas) y colectivos (asociaciones, cooperativas), e instituciones (sindicatos, organizaciones, Iglesia) que crían, legitiman y viven a través de normas formales que componen los mecanismos de regulación que orientan y garantizan su convivencia. Se trata de la estructura social y económica que comanda la vida del grupo en cuestión. Se parte para

un análisis más amplio sobre el grado de autonomía que los agricultores familiares poseen en relación a su condición económica, social y política.

El tercer nivel es lo de los procesos sociales que transcurren en un determinado territorio. Aquí es necesario accionar la percepción cognitiva y analítica, pues se trata de percibir y analizar los conflictos y divergencias entre los actores y los agentes que componen la estructura, porque existen disputas por la dominación y apropiación de los recursos disponibles y/o de los resultados producidos. Finalmente, analizar los procesos sociales significa explicar como ocurre el cambio social o, dicho de otra manera, decir porque existen dinámicas territoriales diferentes y heterogéneas de reproducción de la agricultura familiar.

En este caso, cabe discutir mejor el carácter de las relaciones a través, por ejemplo, de las asimetrías con los agentes exteriores del territorio y los conflictos internos. Así, se puede percibir si los territorios son apropiados o dominados, según la diferenciación sugerida por Lefebvre. Esto permitiría visualizar la presencia y el papel de las élites en el proceso de apropiación y dominación del espacio, o sea, los aspectos políticos e institucionales que comandan la dinámica de la vida local.

Estas consideraciones acerca de la dimensión territorial de las investigaciones sobre agricultura familiar y el desarrollo rural están muy cerca de los ejes de investigación sugeridos por Sabourin, que había enfatizado y sugerido tres temas como objeto de investigación: primero, investigar las acciones y formas de coordinación que permitirían una representación más democrática y diversificada de la sociedad civil para que pueda tener acceso a la información y a las decisiones; segundo, desarrollar la capacidad de análisis y de representación de los territorios, de los actores y de las instituciones, para que puedan tener una visión territorial del desarrollo; tercero, reconsiderar las lógicas del desarrollo y cuestionar los procesos de producción y movilización de los recursos y actores (2002: 31).

Además de las ventajas anteriores, que vienen de la utilización del territorio y del enfoque territorial como herramienta de estudio para comprender la dinámica de la agricultura familiar y del desarrollo rural en un determinado espacio, cabe acordarse que también existen restricciones y límites que estas perspectivas aún necesitan superar.

Una primera restricción que necesita ser comprendida se refiere a la cuestión de las imposiciones externas a los territorios, que pueden tener carácter jurídico, político, económico y social. Actualmente, esas imposiciones se hacen presentes en diferentes escalas, de lo local a lo global. Como ejemplo,

se puede mencionar el caso de las asimetrías que derivan de las imposiciones de los gobiernos federal y provincial sobre las municipalidades, que son la unidad local más cercana de los agricultores familiares.

El principal problema en este caso es de escala y de la ausencia de mediación entre estas. Aquí los territorios aparecen como soluciones para las acciones de desarrollo rural, estableciendo eslabones entre lo global, lo regional y lo local. En este sentido, los territorios aparecen como mecanismos de apropiación y comprensión de la realidad objetiva a través de la acción de los diversos actores sociales. De hecho, aparece ahí un espacio de intermediación cuya característica fundamental es la relación del territorio con su ambiente externo.

En otro trabajo (Schneider, 2004), demostró la importancia y la necesidad de las diferentes formas de articulación y mediación dialéctica de los territorios con el ambiente externo. En aquel trabajo, fueron destacados cinco principales modos de articulación externa:

- a) A través de la producción agrícola y del suministro de materias-primas, todavía fundamental para el consumo dentro de los propios territorios y fuera de ellos (“exportación”);
- b) Mediante de las relaciones entre el campo y la ciudad (rural-urbanas), valorando lo rural como una opción posible de vida no sólo para los que ya viven en el campo, sino también para parte de las poblaciones urbanas, sobre todo, en función de los aspectos ambientales para el ocio y el turismo;
- c) A través de la descentralización de las actividades industriales, donde parte de la población va para el campo y consecuentemente amplía las demandas por servicios;
- d) Por medio de la valorización de las actividades no agrícolas en los espacios rurales (pluriactividad), proporcionando nuevas alternativas de generación de renta a través del comercio en el interior y para el exterior de los territorios;
- e) Mediante de nuevas relaciones entre productores y consumidores, frecuentemente incipientes, dando énfasis a la calidad de los alimentos y a las formas ambiental, económica y socialmente sustentables.

El segundo obstáculo para el desarrollo territorial rural vuelve a tomar la cuestión de la participación. En este caso, cabe nombrar los argumentos de Navarro (2001), que menciona como “talón de Aquiles” la debilidad política de las organizaciones representativas de los actores del medio rural, que pose-

en un papel clave en el proceso de desarrollo y cambio social. También Martins (2000) había destacado la fragilidad y la tendencia a la anomia en los movimientos sociales. Además, conforme resaltó Abramovay (2003), acciones de organizaciones sociales o políticas públicas pueden tener su eficiencia y dirección comprometidas en razón de configuraciones de poder ya existentes en el local.

Parte importante de los estudios y de la literatura disponible sobre la participación de los actores en procesos de desarrollo indican desconfianza, dudas y hesitaciones en cuanto al interés y aún capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de responder a los problemas. Tal vez el caso del presupuesto participativo (PP), del Partido de los Trabajadores en Brasil, sea un buen ejemplo. Asimismo, se puede destacar que la concepción de desarrollo debería incorporar cómo una de sus prerrogativas la idea de que no son suficientes mejorías productivas, económicas y sociales si estas no son acompañadas de un aprendizaje que permita que las personas sean capacitadas para asumir, al final del proceso, la responsabilidad por su continuidad. Esto significaría romper con “la domesticación” y la dominación y promover la participación para la emancipación, lo que sólo es posible a medida que el propio proceso de desarrollo se desarrolla con base en formas de participación política sustantivas.

El último obstáculo en relación al enfoque territorial del desarrollo toma en cuenta al conflicto, considerado como un resultado del modo de interacción entre individuos, grupos o colectividades que presupone divergencias en relación al acceso a recursos y disputas en los procesos participativos. Aquí, se toma la posición de Cazella (2005) que, inspirándose en Olivier de Sardan (1995) y Hirschman (1996), destaca que la cuestión de los conflictos frecuentemente no es comprendida. Primero, según Cazella, es necesario discutir el papel de los mediadores que, con frecuencia, poseen una percepción depurada de la realidad que hace peor las desigualdades entre los actores presentes en el territorio, pues no serían capaces de reconocer e identificar posiciones sociales y formas de dominación, porque no estarían habilitados a hacer tal diagnóstico.

En este sentido, parece valer la sugerencia de Boaventura de Sousa Santos que cree que “más que una teoría común [para la transformación social], de lo que necesitamos es de una teoría de la traducción que haga las diferentes luchas mutuamente inteligibles y permita a los actores colectivos ‘que conversen’ sobre las opresiones a que resisten y las aspiraciones que los animan” (2000: 27).

## Bibliografía

- ABRAMOVAY, R. (2003). *O futuro das regiões rurais*, UFRGS, Porto Alegre, pp. 149.
- AGLIETTA, M. (1979). *Regulación y Crisis del Capitalismo*, Siglo XXI, Madrid, pp. 260.
- ANDRADE, M. C. (1995). *A questão do Território no Brasil*, Hucitec, São Paulo, pp. 135.
- ARENDDT, H. (1985). *Da violência*, Universidade de Brasília, Brasília, pp. 67.
- BAGNASCO, A. (1997). "La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia italiana", en *Políticas Agrícolas*, Nº Especial, Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado, Taxco, México, p. 13-39.
- BAGNASCO, A. ; TRIGLIA, C. (1993). *La Construction Sociale du Marche: Le défi de la Troisième Italie*, Juillet/Éditions de L'ENS-Cachan, Paris, pp. 270.
- BECKER, B. K. (1983). "O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo", en BECKER, B. K., COSTA, R. y SILVEIRA, C. (org.). *Abordagens políticas da espacialidade*, UFRJ, Rio de Janeiro, p. 1-21.
- CASTORIADIS, C. (1982). *A instituição imaginária da sociedade*, 3. ed., Paz e Terra, Rio de Janeiro, pp. 418.
- CASTRO, I. E. de. (1995). "O problema de escala", en CASTRO, I. E., GOMES, P. C. C. y CORR A, R. L. (org.). *Geografia: conceitos e temas*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, p. 117-140.
- CAZELLA, A. A. (2002). *Développement local et agriculture familiale: les enjeux territoriaux dans le département de L'Aude*, INRA, Mémoires et Thèses, nº 36, Thierval-Grignon, pp. 386.
- CAZELLA, A. A. (2005). *Vantagens diferenciadoras e mediações de conflitos: desafios das políticas de desenvolvimento territorial*, Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável). Brasília/DF, 23 a 25 de agosto, pp. 19.
- CHAYANOV, A. V. (1974). *La Organización de la Unidad Económica Campesina*, Nueva Visión, Buenos Aires, pp. 285.
- CORR A, R. L. (2003). "Espaço: um conceito-chave da Geografia", en CASTRO, I. E., GOMES, P. C. C. y CORR A, R. L. (org.). *Geografia: conceitos e temas*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, p. 15-47.
- COULERT, C. et PECQUEUR, B. (1994). *Districts industriels, systemes productifs, localisés et développement*, Actes du Colloque Nouveaux Dynamismes Industriels et Economie du Développement, IREP, Grenoble, pp. 23-32.
- ELLIS, F. (1998). "Household strategies and rural livelihood diversification". *The Journal of Development Studies*, London, 35 (1): 01-38.
- ELLIS, F. (2000). *Rural livelihoods and diversity in developing countries*, Oxford University Press, Oxford, pp. 296.
- FOUCAULT, M. (1995). *Microfísica do poder*, 11. ed., Graal, Rio de Janeiro, pp. 293.
- GOTTMANN, J. (1973). *The significance of territory*, The University Press of Virginia, Charlottesville/United States of America, pp. 169.
- HAESBAERT, R. (1997). *Des-territorialização e identidade: a rede "gaúcha" no Nordeste*. EDUFF, Niterói, pp. 293.
- HAESBAERT, R. (2002). *Territórios alternativos*, EDUFF, Niterói, pp. 186.
- HAESBAERT, R. (2004a). "Des-caminhos e perspectivas do território", en RIBAS, A. D.,

- SPOSITO, E. S. y SAQUET, M. A., *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*, Unioeste, Francisco Beltrão, p. 87-119.
- HAESBAERT, R. (2004b). *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, pp. 400.
- HARVEY, D. (1996). *Condição pós-moderna*, 6. ed., Loyola, São Paulo, pp. 349.
- HEIDRICH, Á. L. (2004). "Território, integração socioespacial, região, fragmentação e exclusão social", en RIBAS, A. D., SPOSITO, E. S. y SAQUET, M. A., *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*, Unioeste, Francisco Beltrão, p. 37-66.
- HIRSCHMAN, A. (1996). *Auto-subversão: teorias consagradas em xeque*, Companhia das Letras, São Paulo, pp. 314.
- JOLLIVET, M. (2001). *Pour une science sociale à travers champs: paysannerie, ruralité, capitalisme (France XX Siècle)*, Éditions Arguments, Paris, pp. 400.
- LEFEBVRE, H. (1991). *The production of space*, Blackwell, Oxford/UK, p. 454.
- LIPIETZ, A. (1988). *Miragens e Milagres*, Nobel, Rio de Janeiro, pp. 231.
- MARTINS, J. de S. (2000). "As mudanças nas relações entre a sociedade e o Estado e a tendência à anomia nos movimentos sociais e nas organizações populares", *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 14, n. 38, p. 268-278.
- MARTINS, J. de S. (2002). *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*, Vozes, Petrópolis, RJ, pp. 232.
- MORAES, A. C. R. (1997). *Geografia: pequena história crítica*, 15. ed., Hucitec, São Paulo, pp. 138.
- NAVARRO, Z. (2001). "Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro", *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 1-18, dez.
- OAKES, T. (1997). "Place and the paradox of modernity", *Annals of the Association of American Geographers*, Oxford, vol. 87, n. 3, p. 509-531.
- OLIVIER DE SARDAN, J. P. (1995). *Antropologie et Développement: essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, Paris, pp. 218.
- PECQUEUR, B. (1989). *Le développement local*, Syros, Paris, p. 13-63.
- PECQUEUR, B. (1992). "Territoire, Territorialité et Développement", en *Coloquio Industrie et Territoire*, IREPD, Grenoble, 20-22 octobre, pp. 455.
- PECQUEUR, B. (1996). *Dynamiques Territoriales et Mutations Économiques*, L' Harmattan, Paris, pp. 244.
- PEYRÉ TARTARUGA, I. G. (2003). *O Orçamento Participativo de Porto Alegre – lugar e território do cidadão?*, Porto Alegre, UFRGS, 2003, Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, UFRGS, pp. 159.
- PIORE, M. y SABEL, C. (1984). *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity*, Basic Books, New York, pp. 354.
- PUTNAM, R. D. (1996). *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*, Ed. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, pp. 257.
- RAFFESTIN, C. (1993). *Por uma geografia do poder*, Ática, São Paulo, pp. 269.
- REIS, J. (1992). *Os Espaços da Indústria. A regulação econômica e o desenvolvimento local em Portugal*, Edições Afrontamento, Portugal, pp. 276.
- REIS, J. (1988). "Território e sistemas produtivos locais: uma reflexão sobre as economias locais", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n.25/26, p. 91-118.
- RÜCKERT, A. A. (2004). "Reforma do Estado, reestruturções territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades", *I Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades*, Canoas/RS,

- Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFRGS, Curso de Geografia/ULBRA, Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/labes/> >. Acesso em: 22 abr. 2005, pp. 20.
- SABOURIN, E. (2002). "Desenvolvimento Rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias, atores" em SABOURIN, E. e TEIXEIRA, O. A., *Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais: conceitos, controvérsias e experiências*, Embrapa Informação Tecnológica, Brasília, p. 24-41.
- SACK, R. D. (1986). *Human territoriality: its theory and history*, Cambridge University, Cambridge, pp. 256.
- SANTOS, B. de S. (2000). *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*, 2. ed., Cortez, São Paulo, pp. 436, v. 1: A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.
- SANTOS, M. (1985). *Espaço e método*, Nobel, São Paulo, pp. 88.
- SANTOS, M. (1999). *A natureza do espaço: espaço e tempo: razão e emoção*, 3. ed., Hucitec, São Paulo, pp. 308.
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. (2004). "Desarrollo territorial rural", en ECHEVERRÍA, R. *Desarrollo territorial rural en América Latina y Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*, RIMISP, Chile, p. 10-63.
- SCHNEIDER, S. (2004). "A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas", *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun.
- SOUZA, M. L. de. (1995). "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento", en CASTRO, I. E. de, GOMES, P. C. da C., CORR A, R. L. (organizadores). *Geografia: conceitos e temas*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, p. 77-116.
- SPOSITO, E. S. (2004). *Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico*, UNESP, São Paulo, pp. 218.
- SUERTEGARAY, D. M. A. (2000). "Espaço geográfico uno e múltiplo", en *Ambiente e lugar urbano: a Grande Porto Alegre*, UFRGS, Porto Alegre, p. 13-34.
- VÁSQUEZ BARQUERO, A. (2002). *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*, Ed. UFRGS/FEE, Porto Alegre, pp. 278.
- VEIGA, J. E. (1999). "A face territorial do desenvolvimento", *Anais do 27<sup>o</sup>*. Encontro Nacional de Economia, Belém, 8-10 dez., pp. 1301-1318.



# Capital social y desarrollo en zonas rurales (1)

Eduardo Moyano Estrada

## Introducción

Muchos estudios sobre el desarrollo de las zonas rurales vienen destacando la existencia de importantes diferencias en materia de bienestar y calidad de vida entre sociedades situadas en un mismo ámbito geográfico y dotado de recursos económicos similares. Tales estudios muestran, en efecto, cómo existen comunidades locales que no han logrado alcanzar unas cotas mínimas de bienestar ni organizar adecuadamente sus recursos, junto a otras similares que sí han sabido aprovecharlos y están mejor articuladas para llevar a cabo proyectos individuales o colectivos. Puede incluso que ambas sociedades hayan sido objeto preferente de similares programas de desarrollo recibiendo fondos económicos de parecida magnitud. La realidad nos dice, sin embargo, que mientras en unas zonas esos programas no han tenido el éxito esperado, en las otras sus efectos han superado con creces las expectativas. Estas últimas se convierten además en centros de atracción de nuevas inversiones, al comprobarse que ofrecen un dinamismo que no existen en las otras comunidades y que son garantía para la buena realización de los proyectos que se ponen en marcha: sus instituciones funcionan con eficiencia, sus recursos

---

(1) Una versión inicial de este trabajo fue publicado en el año 2001 como artículo en el número 221, vol. 56, de la *Revista de Fomento Social*. El texto está basado en el artículo de M. Woolcock, "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, nº 27, 1998, cuya propuesta analítica es reorientada e interpretada a la luz de las dinámicas del desarrollo en las zonas rurales.

humanos son cualificados, existe seguridad jurídica para la iniciativa privada, la ciudadanía confía en sus gobernantes y éstos en las capacidades de su población; en definitiva, son sociedades en las que hay confianza entre los ciudadanos para emprender proyectos colectivos, confianza que se transmite hacia el exterior contribuyendo a dar una buena imagen de su comunidad y su entorno institucional.

Estos contrastes en los resultados de los programas de desarrollo han originado una ingente cantidad de estudios intentando explicar sus causas (Halfacree, Kovac y Woodward, 2002; Pérez Correa y Sumpsi, 2002; Pérez Yruela et al. 2003). Después de la hegemonía, primero, de los estudios basados en los enfoques de la modernización, y, más tarde, del predominio los que explicaban el problema del subdesarrollo a partir de las teorías de la dependencia, o de los que insistían en recetas orientadas a la liberalización de los mercados y la reducción del intervencionismo estatal en la economía como la mejor vía para impulsar las iniciativas locales, más recientemente se han venido realizando algunos trabajos que enfatizan la importancia de aspectos como la confianza, los flujos de información o las normas de reciprocidad existentes en una comunidad. El Banco Mundial, en su Informe de 1997, ya señalaba cómo en algunos estudios se estaba demostrando el potencial impacto de estos otros factores no económicos sobre el desarrollo de las comunidades locales -factores a los que el Informe agrupaba ya bajo la noción de “capital social” (pág. 114 del Informe del Banco Mundial, citado por J. Fedderke et. al., 1999). Para ilustrarlo, dicho Informe ponía algunos ejemplos concretos de comunidades africanas donde se podía comprobar la relación directa entre su grado de bienestar y el nivel de capital social. En algunas regiones europeas donde se vienen aplicando desde hace casi quince años programas de desarrollo dentro de las iniciativas europeas LEADER, también podemos encontrar estas diferencias entre comunidades, diferencias que están dando lugar a interesantes estudios sobre el impacto de estos programas en las zonas rurales.<sup>(2)</sup>

---

(2) Los programas de desarrollo rural LEADER son una iniciativa de la Comisión de la Unión Europea dirigida a promover la diversificación de actividades en las zonas rural mediante una metodología ascendente (*bottom-up*) basada en la constitución de “grupos de desarrollo rural”. Estos programas se iniciaron a principios de la década de los 90s y han continuado hasta fechas recientes en distintas fases de ejecución (LEADER I, II y Plus), existiendo ya importantes documentos de evaluación de sus resultados. En septiembre de 2005, estas iniciativas se han institucionalizado al haber sido integradas como un eje específico en el nuevo Reglamento europeo de desarrollo rural. Sobre la aplicación de la iniciativa LEADER en Europa hay una amplia bibliografía de la que puede destacarse los trabajos de Halfacree, Kovac y Woodward (2002). Sobre el nuevo Reglamento europeo de desarrollo rural puede verse Moyano (2005).

Como señala M. Woolcock (1998 y 2000), los estudios sobre el desarrollo han recuperado, redefiniéndola, la vieja noción de “capital social”, ofreciendo la posibilidad de establecer puentes entre disciplinas hasta ahora separadas en el análisis de estos problemas (economía, ciencia política, sociología, antropología, psicología social, historia,...). En este artículo presentaremos, en primer lugar, la noción de “capital social”, ofreciendo un breve recorrido por el pensamiento sociológico, de modo que podamos encontrar sus fuentes intelectuales. En segundo lugar, se revisarán críticamente los dos más importantes enfoques que han intentado estudiar los problemas del desarrollo a partir de esta noción, a saber: el enfoque del empresariado en grupos étnicos y el enfoque del institucionalismo histórico. Finalmente, se presenta el marco teórico elaborado por M. Woolcock (1998), como un modelo-síntesis que intenta superar las insuficiencias mostradas por esos dos enfoques, y lo discutiremos a la luz de los problemas que plantean las políticas de desarrollo en las zonas rurales.

### **Breve aproximación al enfoque del capital social**

El enfoque del “capital social” utiliza una noción que no es nueva, sino que hunde sus raíces en los primeros trabajos de las ciencias sociales. La idea de que es necesario que existan determinadas normas de cooperación para guiar las transacciones mercantiles, puede ya encontrarse en D. Hume y E. Burke, si bien de un modo ambivalente. Por su parte, A. Smith ya señaló en su *Teoría de los Sentimientos Morales* que el mercado necesitaba de ciertas instituciones y normas de carácter moral para funcionar eficientemente, dado que su capacidad de autorregulación es limitada. Los trabajos de los primeros sociólogos franceses del siglo XIX y, más tarde, los realizados en el marco de las tradiciones marxista, durkheimiana y weberiana de la sociología clásica, enfatizaron el papel de las instituciones y las normas sociales, planteando muchas de las ideas que ahora se incluyen dentro de la noción de capital social. Debates similares rodearon la entrada de la sociología en las universidades norteamericanas a través de la de Chicago a principios del siglo XX: el énfasis en la autonomía de las fuerzas sociales como factores determinantes en la configuración del desarrollo urbano, servía para diferenciar a los primeros sociólogos de los economistas.

En los años 60, economistas neoclásicos, como Th. Schultz (1963) y G. Becker (1962), señalaron que la existencia de una población formada por ciudadanos con buenos niveles de salud y formación (estudios, educación,...) y

bien preparados profesionalmente, es un factor determinante para la buena utilización de los tres factores considerados entonces como básicos en el crecimiento económico: el trabajo, la tierra y el capital. A ese otro factor le llamaron “capital humano”, considerando que sin él de poco servía la presencia de estos otros tres factores básicos a la hora de impulsar el desarrollo económico. Más tarde, al final de los años 80, sociólogos, politólogos y algunos economistas -que trabajaban en el campo de la “nueva sociología económica” y que intentaban situarse en una posición intermedia combinando enfoques macro y micro sociológicos para explicar el comportamiento económico de los individuos (Swedberg, 1991, y Swedberg y Smelser, 1994)- consideraron que el capital físico (tierra y capital) y el capital humano (nivel de estudios) eran insuficientes para explicar las diferencias en los procesos de desarrollo entre comunidades. Consideraban que en estos procesos intervenían otros factores no económicos de gran importancia explicativa, que, sin embargo, no eran tenidos en cuenta en los análisis. Por eso, añadieron un tercer factor, que llamaron “capital social”, recuperando una noción que estaba siendo utilizada en el campo de la sociología desde final de los años 60 en áreas diversas de investigación.<sup>(3)</sup> En esta nueva forma de capital incluían determinados tipos de normas, valores y creencias (como la confianza entre vecinos, el respeto a la palabra dada o la credibilidad de las instituciones), así como redes sociales (de ahí que también suela denominarse “capital relacional”), que, según esta

---

(3) En su acepción moderna, el concepto de “capital social” ya había sido utilizado con anterioridad a los citados trabajos de la nueva sociología económica del desarrollo. Primero, fue J. Jacobs (1961), luego P. Bourdieu (1986) y P. Bourdieu y J. C. Passeron (1990) y más tarde G. Loury (1977a y b), los que utilizaron este concepto. Quienes mejor lo han utilizado en investigaciones empíricas han sido el propio G. Loury -que lo utilizó en su estudio sobre adolescencia y relaciones familiares-, J. Coleman (1988) -en su estudio sobre el abandono de los centros escolares por los jóvenes estadounidenses-, R. Burt (1992) y R. Putnam -en su estudio sobre Italia (1993) y, más recientemente, en estudios sobre la sociedad norteamericana, tomando como base las relaciones sociales que se desarrollan en las boleras (1995 y 2003)-, así como A. Portes (1998), A. Portes y P. Landolt (1996) y A. Portes y J. Sensenbrenner (1993) -en sus estudios sobre el empresariado en grupos étnicos-. En España, la escasa literatura que todavía existe sobre capital social está siendo acelerada en los últimos años con aportaciones desde la ciencia política, como las de J. R. Montero y M. Torcal (2000), C. Boix y N. Posner (1996) o J. Jordana (2000) y desde la sociología, como F. Herreros (2001 y 2002), F. Herreros y H. Criado (2001), E. Moyano y F. Garrido (2003), el número monográfico 94/95 de la revista *Zona Abierta* coordinado por F. Herreros y A. de Francisco (2001), o los trabajos surgidos en el marco de la revitalización de la tradición republicanista, que enfatiza la importancia de los valores cívicos y el capital social (Herreros, 2001); desde la economía puede destacarse el trabajo de F. Vega Redondo (2002) y el libro coordinado por F. Pérez García (2005) en el que se propone una medición del capital social.

perspectiva teórica, son importantes para el desarrollo porque favorecen la realización de acciones colectivas en beneficio de la propia comunidad y repercuten en el buen aprovechamiento de los otros dos tipos de capital (Fedderke et al, 1999).

No obstante, y precisamente por no ser una noción de nuevo cuño, la utilización de la noción de capital social presenta el problema de que los autores que lo han recuperado en sus estudios sobre el desarrollo, lo han hecho sin prestar mucha atención ni a su historia intelectual, ni a su status ontológico, sino simplemente enfatizando aquellas dimensiones del mismo que les son más útiles para sus particulares propósitos investigadores. Por ello, nos encontramos con una noción polisémica que no presenta una acepción única en la comunidad científica, sino una gama de significados según la dimensión enfatizada.

### **La noción de “capital social” en los estudios sobre desarrollo**

Aunque los primeros estudios que utilizaron la noción de capital social, tal como hoy se entiende, datan, como se ha señalado, de finales de los años 70, el avance más significativo se produjo al final de los 80 y durante toda la década de los 90. Tal avance fue inducido por dos perspectivas diferentes dentro de lo que se denominaba la “nueva sociología del desarrollo”, a saber: en el nivel micro, la perspectiva de los llamados estudios étnicos sobre el empresario, asociados en gran medida a los trabajos de A. Portes (1998) y A. Portes y J. Sensenbrenner (1993); y en el nivel macro, la perspectiva de los estudios institucionalistas sobre las relaciones Estado-sociedad civil, asociados a trabajos como los de P. Evans (1995 y 1996). Estas perspectivas venían realizando sus investigaciones con escasa conexión entre sí, y eso a pesar de que proponían ideas susceptibles de ser utilizadas en una síntesis que podía haber sido de gran fertilidad para los estudios del desarrollo. En efecto, ambas perspectivas utilizaban dos dimensiones fundamentales del capital social: *embeddedness* -que en español podría traducirse como enraizamiento, incrustación o inserción- y *autonomy* (autonomía).

Con respecto a la dimensión de *embeddedness* querían enfatizar la tesis -ya planteada por K. Polanyi en su clásica obra *The Great Transformation* (1957) si bien introducida en la sociología contemporánea por M. Granovetter (1985)- de que, frente a la teoría neoclásica de la maximización de utilidades, toda acción económica está enraizada (*embedded*) en relaciones sociales. Su principal corolario era que lo que distingue a unas empresas de otras no son

sus cualidades formales e informales, sino las estructuras y redes de relaciones personales que existen entre y dentro de ellas.

Tal como se ha señalado, la tesis del *embeddedness* fue incorporada a lo largo de los años 80 en las investigaciones sobre el desarrollo, tanto en los estudios centrados en el nivel macro, como en el nivel micro. Tres ideas comunes a esos estudios surgieron de los resultados de sus investigaciones empíricas. La primera -que recogía literalmente la tesis de M. Granovetter- es la de que todas las formas de intercambio económico están enraizadas (*embedded*) en relaciones sociales; de ahí que muchas instituciones económicas sólo pueden explicarse por las relaciones sociales en las que están insertas -se puede poner el ejemplo de pequeñas empresas, tales como muchas explotaciones familiares agrarias, cuya permanencia no puede explicarse con criterios de viabilidad económica, sino por su funcionalidad social-. La segunda idea es la de que el proceso de enraizamiento (*embeddedness*) se produce de distintas formas: como lazos sociales, como prácticas culturales, como contextos políticos,... todas ellas con efectos importantes en la conformación de las oportunidades y constricciones a los que se enfrentan los individuos cuando emprenden proyectos de desarrollo. La tercera es la de que los beneficios que, en una comunidad concreta, se obtienen de ese proceso de enraizamiento van siempre acompañados de costes, y que el cálculo de esos beneficios y costes cambia conforme avanza el proceso de desarrollo. Así, lo que en una fase inicial puede ser catalogado como beneficio, en una fase más avanzada puede haberse convertido en un coste para la continuidad del proceso de desarrollo. Por ejemplo, la existencia de un alto grado de enraizamiento de los individuos en su comunidad puede ser un factor positivo en una primera fase -al facilitar la ayuda mutua y la solidaridad entre los individuos-, pero una vez que el proceso está avanzado, ese stock de capital social en forma de integración puede convertirse en vehículo de nepotismo o corrupción, y, en consecuencia, ser una traba para que dicha comunidad dé un salto cualitativo en su desarrollo.

Con el fin de establecer si el proceso de enraizamiento (*embeddedness*) en una situación dada provoca costes o beneficios para el desarrollo, algunos analistas comenzaron a sugerir que era necesario complementar esa dimensión del capital social con una segunda dimensión: la de *autonomy* (autonomía). Esta segunda dimensión se refiere a dos aspectos relevantes para las dinámicas del desarrollo: el primero, referido al nivel micro, hace alusión al grado en que los miembros de una comunidad tienen posibilidad de acceder a grupos o áreas de interés situados fuera de la propia comunidad; el segundo, referido al nivel macro, alude al grado en que los responsables políticos

locales son independientes respecto de las élites económicas a la hora de tomar sus decisiones, y al grado en que tales responsables políticos están, como señala M. Woolcock (1996 y 2000), impregnados de un *ethos* profesional que les lleva a perseguir el bien colectivo y a reclutar y dar recompensas en función de los méritos y no del tráfico de influencias. Para que el capital social se convierta en un factor positivo en el desarrollo de una comunidad sería necesario, por tanto, que las relaciones sociales entre sus miembros estén impregnadas de esas dos dimensiones: *embeddedness* -enraizamiento en la propia comunidad y en el grupo de pertenencia- y *autonomy* -capacidad de los individuos para relacionarse con grupos más amplios.<sup>(4)</sup>

En la realidad empírica, ambas dimensiones se manifiestan de diversas formas, teniendo cada una de ellas efectos diferentes sobre las dinámicas de desarrollo, efectos que deben ser objeto de análisis en cada caso. Centrándonos, por ejemplo, en la realidad de las zonas rurales, y más concretamente en organizaciones como las cooperativas agrarias, la dimensión de *embeddedness* -es decir, la identificación de los socios con el correspondiente proyecto cooperativo- es una condición necesaria por sus efectos positivos en una primera fase, pero no suficiente para hacer que el proceso de desarrollo sea sostenible en el largo plazo. En efecto, una vez constituida la cooperativa y alcanzado su proyecto inicial un cierto grado de desarrollo, es cuando se hace necesario que sus asociados y su consejo rector tengan capacidad para establecer relaciones autónomas con actores económicos externos a la propia cooperativa, o incluso externos a la propia comunidad local, con objeto de avanzar en la dinámica del desarrollo evitando que el proyecto se estanque en una dimensión excesivamente localista. Es entonces cuando la dimensión de autonomía resulta imprescindible, pues un excesivo grado de enraizamiento (*embeddedness*) de sus miembros en la comunidad local puede tener

---

(4) Fedderke et al. (1999) utilizan los conceptos de *transparency* (transparencia) -como equivalente al de *embeddedness*- y de *rationalization* (racionalización) -como equivalente al de *autonomy*- para analizar los procesos de desarrollo económico, procesos en los cuales la principal función del capital social es reducir los costes de transacción. Para Fedderke et al., cuyo trabajo se centra en las implicaciones del capital social para el desarrollo económico, la "transparencia" sería aquel aspecto del capital social que, al reducir los costes de transacción, facilita la distribución de información en cantidad y calidad entre los individuos de una comunidad, de modo que aumenta la certidumbre de éstos en sus relaciones económicas intracomunitarias; la "racionalización" sería aquel otro aspecto del capital social que, al aumentar el grado de formalización de las normas y valores de una comunidad en lenguajes más universales y menos particularistas, favorece las relaciones de sus miembros con individuos de otras comunidades para emprender proyectos conjuntos de desarrollo.

efectos negativos para afrontar proyectos de cooperación más ambiciosos. Otro ejemplo sería el de los “grupos de desarrollo rural” creados en el marco de la ya mencionada iniciativa europea LEADER, grupos que constituyen una vía de enraizamiento de la población y de identificación con proyectos de desarrollo local, muy útil para el arranque de las dinámicas de desarrollo, pero que si no se abren y cooperan con otros grupos pueden convertirse en una rémora para avanzar en esas dinámicas (Moyano, 2005).

Hasta el final de los años 80, la búsqueda de una combinación óptima de esas dos dimensiones del capital social (*embeddedness* y *autonomy*) se convirtió en el elemento fundamental del marco teórico que la nueva sociología del desarrollo utilizaba para analizar los niveles macro y micro de los procesos de desarrollo económico. Se pensaba que, encontrando para cada realidad empírica, la combinación óptima de esas dos dimensiones, podrían resolverse algunos de los llamados “dilemas de la acción colectiva” -el problema de explicar por qué la gente coopera en ausencia de mecanismos de carácter obligatorio- que han ocupado a los investigadores sociales desde el comienzo de la sociología como disciplina científica. Hacia mediados de los años 90, sociólogos que trabajaban en el ya mencionado campo del empresariado étnico y del neoinstitucionalismo advirtieron de la dificultad de encontrar la combinación óptima de ambas dimensiones del capital social, debido a que las relaciones sociales enraizadas (*embedded*) y autónomas (*autonomous*) pueden manifestarse de modo diferente en los niveles micro y macro de los procesos de desarrollo.

De acuerdo con esa argumentación, el sentido de las nociones de enraizamiento (*embeddedness*) y autonomía (*autonomy*) no sería el mismo en los niveles micro y macro. Así, por ejemplo, mientras que, en el nivel micro, la noción de enraizamiento (*embeddedness*) se refiere a los lazos intracomunitarios que se establecen entre los individuos en una comunidad y a las estrechas relaciones de éstos con sus grupos primarios de pertenencia, en el nivel macro dicha dimensión se refiere al grado de interacción entre el Estado (organismos y entidades públicas) y la sociedad civil (asociaciones y demás formas vertebradas de articulación de intereses) en el ámbito local o comarcal. Por su parte, la dimensión de autonomía (*autonomy*) se refiere en el nivel micro a las redes extracomunitarias -es decir, las redes que establecen los miembros de una comunidad local con los de otras comunidades distintas de la suya-, mientras que, en el nivel macro, se refiere a la capacidad (eficiencia) y credibilidad de las instituciones encargadas de gestionar los asuntos colectivos (sean entidades públicas o privadas) en una comunidad. De ahí se dedu-

ce que la noción de “capital social” puede presentarse en la práctica de diversas formas según cómo se combinen estas dos dimensiones (*embeddedness* y *autonomy*) en los niveles macro y micro de los procesos de desarrollo. De la combinación de esas dos dimensiones, y a la luz de determinadas experiencias, algunos estudios empíricos han señalado que altos niveles de capital social (en su dimensión de enraizamiento) pueden ser positivos en la medida en que dan a los individuos de una comunidad apoyo y acceso a recursos privilegiados, al tiempo que reducen los costes de transacción (Fedderke et al, 1999); pero también han señalado que pueden ser negativos si restringen las posibilidades de expresión y autonomía individual o si favorecen el *free-riding* (el gorroneo) sobre los recursos de la comunidad (Olson, 1965 y 1982).<sup>(5)</sup>

Este modelo de análisis, surgido, como se ha señalado, de los trabajos sobre el empresariado étnico, es útil porque da interesantes claves sobre varias cosas: sobre cómo pueden “crearse” las dimensiones positivas del capital social en aquellas comunidades donde tales dimensiones están ausentes o están erosionándose; sobre cómo los aspectos negativos del capital social pueden ser disipados o superados; o sobre cómo relaciones mutuamente beneficiosas entre comunidades e instituciones externas a ellas pueden ser promovidas y mantenidas en el tiempo. Estos últimos elementos han sido tratados con más detalle por los neoinstitucionalistas. Así, autores como D. Rueschemeyer y P. Evans (1985) arguyen que la capacidad del Estado para promover el desarrollo depende de su voluntad y capacidad para construir a nivel local un aparato burocrático-administrativo eficiente y creíble que haga posible la coordinación de intercambios cada vez más complejos entre actores económicos, tesis que ha despertado un interesante debate sobre el rol del Estado y sus relaciones con la sociedad civil en los procesos de desarrollo. En ese debate se plantea dos cuestiones diferentes: de un lado, la capacidad del Estado para inducir capital social en zonas donde la sociedad civil está débilmente articulada, y de otro, su función ante situaciones en las que la sociedad civil está bien dotada de asociaciones que reclaman canales adecuados de interlocución con los poderes públicos.

---

(5) La obra ya clásica de M. Olson (1965) sobre acción colectiva analiza el problema del *free-rider* en grupos que ofertan bienes públicos. Asimismo, en un trabajo posterior (Olson, 1982) plantea el problema de enquistamiento de determinadas instituciones (piensa en los sindicatos tradicionales) que jugaron una función positivas en etapas iniciales del desarrollo, pero luego se convierten en un pesado lastre al no saber adaptarse a los cambios y coartar el dinamismo de la sociedad.

Tal modelo, basado en la combinación de las dimensiones de enraizamiento (*embeddedness*) y de autonomía (*autonomy*) en los niveles micro y macro, comenzó a encontrar problemas cuando se intentaba aplicarlo al análisis dinámico de los procesos de desarrollo; es decir, cuando lo que se quería analizar no eran sólo las condiciones que permiten iniciar con éxito la fase de implementación de tales procesos, sino también conocer los factores que pueden condicionar su viabilidad y sostenibilidad en el medio y largo plazo. Con objeto de superar las limitaciones del modelo elaborado por la perspectiva étnica del empresariado y por la perspectiva neoinstitucionalista, M. Woolcock (1998) propone un modelo-síntesis al que dedicaremos el próximo apartado.

### Un modelo síntesis

Si queremos que la noción de capital social mantenga su status como concepto significativamente importante en los niveles teórico y empírico, debe ser ampliada. No basta con entender el capital social como un recurso que ayuda a los grupos sociales a superar los *dilemas estáticos* de la acción colectiva - los problemas de la cooperación entre los individuos en proyectos de tipo colectivo- por muy importantes que éstos sean. La gran aportación de M. Woolcock consiste en plantear la necesidad de que el modelo bidimensional del capital social debe ser ampliado incorporando otras dimensiones que permitan resolver los llamados *dilemas dinámicos* del desarrollo, es decir, los que surgen cuando el éxito de una determinada acción colectiva en pro del desarrollo influye de tal modo en las relaciones sociales dentro de una comunidad, que es necesario que éstas se coordinen para garantizar que el desarrollo siga teniendo éxito en el futuro. En esta misma línea puede situarse el trabajo ya comentado de J. Fedderke et al. (1999), publicado con posterioridad al de M. Woolcock y en el que se analizan distintos escenarios dinámicos del desarrollo y se plantea la utilidad del enfoque del capital social para desentrañar los dilemas de la cooperación. No obstante, por considerar que las aportaciones de J. Fedderke et al. se limitan a los procesos de desarrollo económico -concretamente, a los factores que inciden en el crecimiento de la renta y del PIB en una sociedad-, creemos de mayor interés presentar el modelo de M. Woolcock, que es más amplio y puede aplicarse a dinámicas de desarrollo que no estén centradas sólo en los aspectos económicos.

M. Woolcock considera necesario como ejercicio previo definir con más detalle los conceptos de enraizamiento (*embeddedness*) y autonomía (*auto-*

*nomy*) y analizar mejor cómo se manifiestan en los niveles macro y micro. En el nivel micro, amplía el concepto de *embeddedness* -que en el modelo bidimensional se refería, sobre todo, a los lazos sociales intracomunitarios, y más concretamente a las relaciones de los individuos con los de su propio grupo de pertenencia- y lo sustituye por el de *integration* (integración) -incluyendo también las relaciones de los individuos con otros miembros de la comunidad, aunque no de su mismo grupo de pertenencia-; el concepto de *autonomy* (autonomía) -que hacía referencia en el modelo bidimensional a la participación de los individuos en redes extracomunitarias- es sustituido en su modelo ampliado por el de *linkage* (conexión) -incluyendo la interacción de los individuos con las instituciones de la sociedad civil y los lazos estables que mantienen con ellas-. En el nivel macro, el concepto de *embeddedness* -referido en el modelo bidimensional a las relaciones Estado-sociedad civil- es sustituido ahora por el de *synergy* (sinergia institucional) -incluyendo la cooperación entre instituciones, sean públicas o privadas-; el concepto de *autonomy* -que en el modelo bidimensional se refiere a la capacidad, competencia y credibilidad de las instituciones políticas locales- es ampliado y sustituido por el de *organizational integrity* (integridad o eficiencia organizacional) -incluyendo la eficiencia de la burocracia administrativa tanto en las instituciones públicas locales, como en las organizaciones privadas.<sup>(6)</sup>

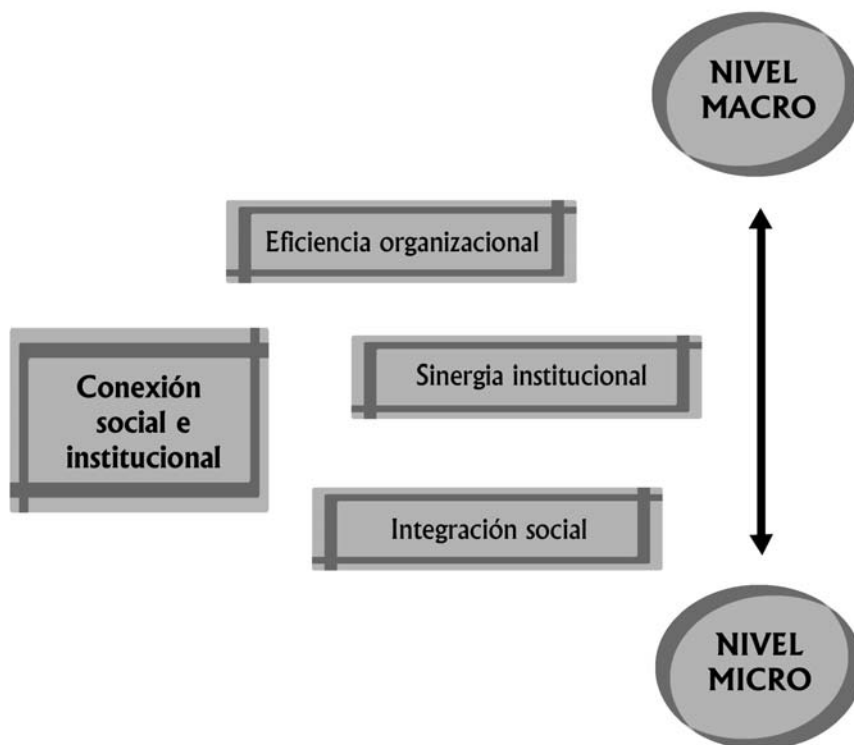
Estas cuatro dimensiones amplían el concepto de capital social y lo hacen más útil para analizar las dinámicas de desarrollo en zonas rurales, combinando los niveles macro y micro (Figura nº 1). Nos referiremos a ellas en adelan-

---

(6) Cada uno de esos nuevos conceptos tiene un referente clásico en la sociología. Así, en el nivel micro, la importancia del concepto de *integration* (integración social) es derivada inicialmente de las nociones durkheimianas de solidaridad orgánica y mecánica. La idea de *linkage* (conexión o lazos socio-institucionales) procede de G. Simmel, quien reconocía que las comunidades pobres necesitaban generar lazos sociales que se extendieran más allá de los grupos primarios y alcanzaran a las instituciones de la sociedad civil, si querían salir de la pobreza y emprender proyectos duraderos de desarrollo. En el nivel macro de los procesos de desarrollo, surge la idea de *organizational integrity* (integridad organizacional), que tiene sus orígenes en M. Weber, cuando argüía que el desarrollo económico está íntimamente asociado a la emergencia de burocracias formales eficientes y a la universalización de las normas al proveer de bases seguras y predecibles para que los intereses y capacidades de los individuos puedan ser canalizados hacia proyectos colectivos. En ese nivel macro surge también la idea de *synergy* (sinergia entre instituciones), que es una aportación de los enfoques institucionalistas interesados en analizar las relaciones externas que las instituciones mantienen con su entorno exterior (Evans, 1996).

te con los términos utilizados en español: integración social, conexión socio-institucional, sinergia entre instituciones y eficiencia organizacional.<sup>(7)</sup>

**Figura N° 1**  
**Dimensiones del capital social**



Fuente: A partir de ilustraciones de M. Woolcock (1998).

---

(7) La dimensión denominada *organizational integrity* en el modelo de Woolcock la denominamos aquí "eficiencia organizacional" para evitar confusión con el término *integration*. Una operacionalización del modelo de Woolcock mediante indicadores capaces de medir el nivel de capital social en las zonas rurales de Andalucía puede verse en Moyano y Garrido (2003). En ese trabajo se utilizaban los siguientes indicadores: confianza entre vecinos, participación en proyectos cooperativos, confianza en las instituciones, identidad comarcal, cooperación entre ayuntamientos, cooperación entre asociaciones, eficiencia de las instituciones públicas, eficiencia de las entidades asociativas privadas.

De igual modo que diferentes combinaciones de “integración social” y “conexión socio-institucional” conducen a diferentes resultados en los procesos de desarrollo a nivel micro, así también diferentes combinaciones de “eficiencia organizacional” y “sinergia entre instituciones” conducen a distintos resultados en el nivel macro. Estas cuatro dimensiones del capital social (integración, conexión, eficiencia y sinergia) pueden combinarse haciendo interactuar en los niveles macro y micro, y dando cuenta así de un amplio rango de dinámicas de desarrollo a lo largo de una especie de un *continuum*, en uno de cuyos extremos se situaría lo que M. Woolcock denomina “individualismo anárquico” -en la que las cuatro dimensiones del capital social brillan por su ausencia- y en el otro extremo una dinámica de “autonomía positiva” -caracterizada por la presencia significativa de esas cuatro dimensiones-. Lo importante a tener en cuenta del modelo es que una misma dimensión de capital social puede tener distintos efectos en materia de desarrollo según con cual de las otras dimensiones aparece combinada, lo que plantea interesantes debates. También hay que considerar que las dinámicas de desarrollo pueden ser ascendentes (*bottom-up*) -donde predomina la participación de la comunidad local en la definición de las estrategias de desarrollo-, descendentes (*top-down*) -donde el protagonismo corresponde a los poderes públicos de un nivel territorial superior al de la comunidad local- o resultado de una combinación de ambas -que es lo más frecuente-, siendo diferentes los efectos del capital social en cada una de esas situaciones. Aunque sólo sea a efectos analíticos y con objeto de clarificar las bases de este debate, analizaremos a continuación los efectos que se derivan de la combinación de las cuatro dimensiones del capital social en cada una de esas dinámicas (o tipos ideales) de desarrollo (Tablas nº 1 y 2), a sabiendas de que en la práctica nunca suelen darse en estado puro (sea ascendente o descendente), sino mezcladas de elementos y factores de diversa naturaleza (pública, privada, individual, corporativa, comunitaria, económica, cultural, religiosa, étnica,...).

### **Los procesos ascendentes (*bottom-up*) de desarrollo**

En los procesos ascendentes de desarrollo (Tabla nº 1), la dimensión de “integración” constituye una importante fuente de capital social, ya que capacita a los miembros de una comunidad local a intercambiar entre sí servicios y recursos escasos -desde información para encontrar empleo, hasta el cuidado de los niños o la utilización común del transporte-. Mientras más intensos

sean tales lazos de integración social en una comunidad y más se extienda la mutua confianza entre sus miembros, mayor será el stock de esta forma de capital social. No obstante, surge un dilema, por cuanto que más capital social de este tipo no necesariamente significa que sea la mejor vía para el éxito de las estrategias de desarrollo. Por ejemplo, si el sentimiento de confianza mutua y el intercambio de servicios y recursos se extienden sólo a los miembros de la familia o a los parientes más cercanos, no es probable que eso sea un factor positivo para el desarrollo de la comunidad, ya que lo único que hace es reforzar las lealtades étnicas y familiares de los individuos, desincentivando la movilidad social y las relaciones extragrupales.

**Tabla N° 1**  
Estrategias “bottom-up” (ascendentes) del desarrollo

		<b>INTEGRACIÓN SOCIAL</b> (relaciones intracomunitarias)	
		<b>NIVEL BAJO</b>	<b>NIVEL ALTO</b>
<b>CONEXIÓN</b> (relaciones extracomunitarias)	<b>NIVEL BAJO</b>	<b>Individualismo amoral</b>	<b>Familismo amoral</b>
	<b>NIVEL ALTO</b>	<b>Anomia</b>	<b>Oportunidades de autonomía</b>

Fuente: A partir de ilustraciones de Woolcock (1998).

Esta situación, típica de las comunidades campesinas, fue calificada por R. Bandfield (1958) de *familismo amoral*, dándose en ella un alto nivel de enraizamiento comunitarista e “integración social”, pero la ausencia de autonomía y “conexión socio-institucional”. Esta noción se ha utilizado para explicar el escaso impacto que tiene en las estrategias de desarrollo local la existencia de una alta densidad asociativa de tipo primario (basada en peñas, asociaciones recreativas, cofradías, asociaciones religiosas,...) en una determinada sociedad, dado que es una red enraizada en lazos comunitaristas que da

pocas posibilidades a las relaciones extragrupalas. Asimismo, es una idea también utilizada para el debate sobre los riesgos de introducir en los países en vía de desarrollo las políticas que, al estilo de los programas LEADER de la UE, dan mucho protagonismo a la sociedad civil, ya que, en ausencia de una sociedad civil autónoma y bien articulada, tales estrategias ascendentes pueden ser monopolizadas por las oligarquías locales y sus redes de clientelismo (Graziano da Silva, 2002; Ortega y Marcio Nunes, 2005).

Otra situación, bastante rara es verdad -y que M. Woolcock cita utilizando el excelente análisis realizado por la antropóloga M. Mead de la tribu IK en Uganda-, es la que algunos autores han denominado *individualismo amoral*, en la que no hay un sentimiento generalizado de confianza mutua entre los ciudadanos de una comunidad -y ni siquiera confianza entre los miembros de una familia- y en la que los individuos viven, por alguna circunstancia, aislados de toda forma de red social. Es una especie de situación hobbesiana en la que están ausentes tanto la dimensión de "integración social", como la dimensión de "conexión socio-institucional", situación que, en el caso de las sociedades avanzadas, puede observarse en los grupos de los "sin techo" o de algunos pobres que se dedican a la mendicidad.

Una tercera situación, generalmente asociada a la llegada masiva de nuevas poblaciones a los barrios urbanos, es la de "anomia", donde los individuos tienen libertad (recién conquistada) y oportunidades para participar en un amplio rango de actividades, pero carecen de una base estable de valores comunitarios que les guíen, apoyen y den identidad a sus acciones. Es una situación en la que está presente la dimensión de "conexión socio-institucional" -en la forma de unos individuos que, a su modo, se buscan la vida a través de una amplia gama de relaciones con otros sujetos y de aprovechamiento de las oportunidades que le ofrece el entorno institucional-, pero no la de "integración social". Todos los estudios empíricos realizados a ese respecto con comunidades de inmigrantes muestran que allí donde no hay suficiente "identidad comunitaria" -en forma de redes sociales o familiares de apoyo-, el arranque de las estrategias de desarrollo es muy difícil y suelen tener poco éxito en lo que se refiere a sus efectos sobre la comunidad local. En comunidades pobres, por tanto, es necesario que se dé una adecuada combinación de "conexión" y de "integración". Trasladando las reflexiones sobre esta tercera situación a las dinámicas de desarrollo en las zonas rurales cabe destacar el caso de emprendedores individuales que, aprovechando sus buenas conexiones con el entorno socioeconómico e institucional exterior, han sabido tener éxito en sus iniciativas, pero cuyo esfuerzo, aislado del conjunto de la comu-

nidad local, ha tenido un impacto limitado en el desarrollo del territorio al no haber servido para impulsar proyectos más amplios de cooperación. En otros casos, sin embargo, estas iniciativas individuales han sido auténticos revulsivos y motores del desarrollo al haber sabido “integrarse” en el territorio aprovechando los recursos productivos y humanos disponibles.<sup>(8)</sup>

M. Granovetter (1985) estudió estos dilemas *bottom-up* del desarrollo observando que los individuos y grupos que intentan crear empresas y emprender proyectos colectivos se enfrentan, por un lado, al problema de la insuficiente solidaridad entre ellos -que genera una falta de confianza-, y por otro, al problema de la solidaridad incontrolada -que produce excesivas demandas de tipo clientelar no guiadas por criterios de racionalidad-. En estas comunidades, para que tengan éxito las estrategias de desarrollo, los grupos e individuos necesitan forjar y mantener relaciones que trasciendan el ámbito de su grupo primario de pertenencia. Un stock de capital social en la forma de “integración” puede ser útil en una primera fase, ya que permite iniciar las estrategias de desarrollo, pero debe ser complementado más tarde con la construcción de nuevas formas de capital social basadas en el establecimiento de lazos y “conexiones” (*linkages* en la terminología de M. Woolcock) con grupos e instituciones externas a la propia comunidad. En el área de los estudios sobre el desarrollo de las zonas rurales, se ha comprobado cómo unas estrategias ascendentes adecuadas pueden hacer que los individuos y grupos se identifiquen con una idea supramunicipal de comarca -ya sea construida sobre bases culturales o sea meramente instrumentales- que trascienda el ámbito de las identidades locales y sea el caldo de cultivo propicio para abordar proyectos de cooperación interterritorial. Este es el caso de ámbitos territoriales donde no hay una clara identidad comarcal ni ha existido nunca una cultura de cooperación entre municipios -bien porque los municipios son lo suficientemente grandes como para considerarse autosuficientes y ser comarcas en sí mismos, o bien porque los municipios son demasiado pequeños y aislados entre sí-; en estos casos, unas estrategias adecuadas de desarrollo permite inducir la cooperación intermunicipal en pro de una visión más amplia de los problemas comunes al territorio.

---

(8) En España hay algunos casos paradigmáticos, como el de la cooperativa del Valle de los Pedroches en el norte de la provincia de Córdoba (Pérez Yruela et. al., 2003).

## **Los procesos descendentes (top-down) de desarrollo**

Las dinámicas internas de las comunidades rurales que emprenden proyectos de desarrollo no suceden aisladas, sino en contextos históricos concretos y en específicos sistemas políticos de regulación que pueden fortalecer o socavar la capacidad de los grupos e individuos de la sociedad civil para organizar sus propios intereses colectivos. A su vez, tales grupos pueden jugar un importante papel en la configuración y resultados de las políticas públicas. La naturaleza de las relaciones sociales es, por tanto, crucial para comprender tanto los proyectos y posibilidades de los actores socioeconómicos, como su eficacia en conformar la voluntad y capacidad del Estado -y otros grandes actores corporativos- para actuar de un modo favorable al desarrollo. Centrarse en analizar las condiciones que hacen posible una mejor complementariedad y cooperación efectivas entre el Estado y la sociedad civil, y más generalmente entre los sectores público y privado, nos ayuda a forjar una vía intermedia entre los rígidos modelos socialistas, las prescripciones comunitaristas y las simplistas doctrinas del libre mercado, a la hora de explicar los problemas del desarrollo. La vía que propone M. Woolcock permite comprender mejor la función que desempeñan las relaciones Estado-sociedad en los procesos de desarrollo, arguyendo que, en la práctica de estos procesos, se da una diversidad de resultados según cómo se combine el tipo de estructura organizacional del Estado y su articulación con la sociedad civil. Al igual que se hizo en el análisis de los procesos *bottom-up*, tal diversidad es analizada por M. Woolcock combinando las distintas dimensiones del capital social (ver Tabla nº 2) en un especie de gradación de situaciones, que ilustra con distintos ejemplos de países en vía de desarrollo.

La primera situación, que sería la más desfavorable para emprender políticas de desarrollo, es la de los que M. Woolcock denomina “Estados colapsados” -utilizando el término de I. Zartman (1995)-, poniendo como ejemplo algunos países pobres donde reina la anarquía y donde la presencia de los poderes públicos a nivel local es prácticamente inexistente; es una situación en la que, utilizando los conceptos de M. Woolcock, se diría que no hay ni “eficiencia organizacional” ni “sinergia institucional”.

Una segunda situación es la que, tomando el término utilizado por P. Evans (1992), podría denominarse “Estados depredadores”, en la que hay Estado, pero no una burocracia estatal competente y eficiente a nivel local, lo que conduce a corrupciones rampantes y a la expoliación de la propiedad privada y los bienes comunales (donde los hubiera) y a la violación de los dere-

Tabla N° 2  
Estrategias “top-down” (descendentes) del desarrollo

		EFICIENCIA ORGANIZACIONAL (eficiencia de las instituciones)	
		NIVEL BAJO	NIVEL ALTO
SINERGIA INSTITUCIONAL (cooperación Estado/sociedad civil)	NIVEL BAJO	<b>Anarquía</b> (Estados colapsados)	<b>Ineficiencia</b> (Estados débiles)
	NIVEL ALTO	<b>Corrupción, nepotismo, expoliación</b> (Estados depredadores)	<b>Cooperación, interlocución, accountability</b> (Estados favorables al desarrollo)

Fuente: A partir de ilustraciones de Woolcock (1998).

chos humanos. Utilizando la terminología del marco teórico de M. Woolcock, diremos que ésta es una situación en la que hay un aceptable nivel de “sinergia institucional” -hay un aparato estatal formalmente constituido y bien relacionado con las instituciones de la sociedad civil, y hay cooperación entre éstas-, pero no hay nada de “eficiencia organizacional” -el aparato estatal es poco eficiente e incluso corrupto, y las estructuras administrativas de las asociaciones civiles acaban también impregnándose de esa cultura de la ineficiencia y el clientelismo-; esta situación puede encontrarse en muchos países en vías de desarrollo, donde las oligarquías locales campean por sus respetos atrapando los recursos de los programas de desarrollo rural ante la mirada ingenua de las ONGs (Graziano da Silva, 2002).

Una tercera situación es la de los Estados (o comunidades) débiles e ineficientes (Migdal, 1988), en la que se da un aceptable e incluso elevado nivel de “eficiencia organizacional” -hay aparatos estatales, gestionados de forma eficiente por funcionarios sometidos al imperio de las leyes, que impregnan de esa cultura de la eficiencia al resto de las asociaciones de la sociedad civil-, pero donde se aprecia un casi inexistente nivel de “sinergia institucional” -no existe cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil, ni se da una

adecuada interacción con la sociedad civil, bien porque el aparato estatal no es capaz de responder adecuadamente a las demandas de los ciudadanos, bien porque la sociedad civil no está lo suficientemente articulada como para plantear iniciativas viables de desarrollo-. Esta situación es frecuente en algunas comunidades rurales atrasadas, donde su débil vertebración hace que los programas de desarrollo inducidos desde los poderes públicos no encuentren la receptividad necesaria para hacerlos viables una vez desaparecida la inicial tutela estatal. De este modo, los proyectos de desarrollo acaban siendo proyectos permanentemente asistidos, que duran lo que dura el apoyo público.

Algunos enfoques de la teoría del desarrollo ven en estas tres situaciones al Estado como el problema y no como la solución. Pero, según M. Woolcock, sería necesario analizarlas desde esa otra tradición, hoy algo ya olvidada, que ve al Estado, al mercado y a la sociedad civil, como productos de un entorno institucional y cultural históricamente dado, pero también como factores que contribuyen a la creación de dicho entorno. Desde ese punto de vista, sería teóricamente posible definir una cuarta situación en la que se produce una interacción dinámica y sostenida entre, de un lado, un Estado competente y responsable de sus funciones, y, de otro, los distintos ámbitos de la sociedad civil a los que presta sus servicios. Es ésta una situación que podría identificarse como la más favorable al desarrollo, donde se da un elevado nivel tanto de "sinergia institucional", como de "eficiencia organizacional". En ella emerge una estructura institucional favorable al desarrollo, gracias a que el Estado establece un marco adecuado para canalizar las demandas de la sociedad civil mediante un proceso continuo de negociación e interlocución (es lo que P. Evans, 1995, llama *embedded autonomy*) asegurando tanto la gobernabilidad de los procesos políticos, como la gobernanza en la gestión de los asuntos públicos (Uslaner, 1999). Esa dinámica cooperativa impregna las iniciativas individuales y posibilita el encuentro entre instituciones locales tradicionalmente separadas, induciendo el debate y la reflexión sobre los problemas del territorio desde una perspectiva supralocal. La cooperación entre los responsables políticos de distintos municipios para definir estrategias de desarrollo comarcal que trasciendan el ámbito local en un contexto marcado por la globalización, es un buen ejemplo de este tipo de situaciones (Moyano y Garrido, 2003).<sup>(9)</sup>

---

<sup>(9)</sup> En las evaluaciones de los programas LEADER en Andalucía, uno de los factores mejor valorados era la creciente identificación (cultural o estratégica) de los ciudadanos con la comarca, y la cooperación entre los responsables políticos de los municipios para definir estrategias supralocales de desarrollo.

Es importante señalar que si bien este tipo de enfoque se centra en las relaciones Estado-sociedad civil, lo que en él se dice puede ser válido para cualquier otra forma de procesos de desarrollo ascendentes en los que se implican agencias no gubernamentales que tienen que relacionarse con los grupos e individuos de las comunidades rurales a las que dirigen sus programas. De ahí que las conclusiones de los estudios realizados desde este enfoque tengan una gran utilidad para explicar una amplia gama de dinámicas de desarrollo en zonas rurales: desde aquéllas en las que el protagonismo lo asume el Estado a través de políticas públicas directamente aplicadas por su aparato estatal, hasta aquellas otras en las que el protagonismo lo asumen los propios grupos organizados de la sociedad civil o incluso las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que actúan en dichas zonas.

Después de haber analizado por separado los dilemas *bottom-up* y *top-down* del desarrollo, M. Woolcock apuesta por una combinación de ambas estrategias como forma solvente de asegurar el éxito de las políticas de desarrollo. Señala, que, en muchas ocasiones, el fracaso de esas políticas se debe a que no se resuelven adecuadamente y de forma integrada los dilemas que acompañan a esos dos niveles del proceso de desarrollo: en unos casos, se centran en resolver los dilemas *bottom-up*, pero olvidan los *top-down* y viceversa.

## Conclusiones

Las teorías sobre los procesos de desarrollo han intentado explicar por qué algunas sociedades son capaces de crear y mantener entornos institucionales que conducen al éxito de tales procesos y al bienestar de su población y otras no. Con esa finalidad han analizado las condiciones que hacen posible en una sociedad la existencia de unas relaciones adecuadas de interlocución entre los poderes públicos y la sociedad civil, que permitan la participación de los distintos actores socioeconómicos en los procesos políticos de toma de decisiones a nivel local y que, al mismo tiempo, eviten el monopolio de las élites y favorezcan la implicación sin exclusiones de todos los grupos sociales en la definición de las estrategias de desarrollo. Si el capital social lo hemos definido como un determinado tipo de relaciones personales e institucionales en una comunidad, y si hemos planteado la idea de que puede ser un recurso positivo o negativo para el desarrollo, la cuestión sería conocer cuáles son las condiciones que hacen posible la existencia de un capital social favorable. Lo importante a tener en cuenta es que son condiciones históricas, y por tanto sometidas a pro-

cesos cambiantes, de tal modo que hoy pueden acrecentar el stock de capital social de una comunidad, pero mañana erosionarlo. De ahí que sea necesario estudiarlas en cada caso, desagregando sus distintas dimensiones (integración, conexión, sinergia y eficiencia), desentrañando sus raíces sociales y culturales y analizando el entorno en el que deben desenvolverse.

Las teorías del desarrollo que dominaron en los años 70 y 80, y parte de los 90, y que enfatizaban la importancia del libre mercado, de las privatizaciones y de los gobiernos democráticos mínimos en las estrategias desarrollistas, han dado muy poca importancia a esos otros factores ligados a las dimensiones del capital social que hemos estudiado aquí. Las diferencias entre unos países y otros en materia de desarrollo no pueden ser explicadas ni por las teorías neoutilitaristas -que dicen que eso es debido simplemente a que los agentes implicados tienen distintas actitudes hacia la cooperación y que el Estado es el problema y no la solución-, ni por las explicaciones culturales de las teorías de la modernización, ni por los argumentos de las teorías de la dependencia -que enfatizan la importancia de la explotación centro-periferia-. Para comprender esas diferencias, señala M. Woolcock (2000), se debe incorporar un análisis de las relaciones sociales existentes en cada comunidad y de la naturaleza histórica de las relaciones Estado-sociedad civil dentro de ella. Es imposible comprender las posibilidades de unas políticas de desarrollo sin conocer las características de las relaciones sociales existentes tanto en el nivel micro como macro, ni sin saber cómo se articulan estos niveles entre sí, ni cómo ese tipo de articulación ha emergido históricamente en cada comunidad.<sup>(10)</sup>

Combinando diversas tradiciones teóricas, el enfoque moderno del capital social ofrece un marco teórico de gran utilidad para responder a esas cuestiones, siempre que tengamos en cuenta cuáles son los fundamentos básicos de este enfoque. Por ello, creemos que los trabajos sobre capital social deberían centrarse menos en el debate sobre las definiciones -debate hasta ahora fértil para clarificar ideas y nociones, pero que corre el riesgo de agotarse- y más en estudiar las fuentes de donde surge, ya que, como hemos señalado a lo largo de este artículo, los costes y beneficios del capital social suelen presentarse asociados a una determinada fuente, cuya funcionalidad para el éxito de

---

(10) En esta misma línea trata J. Fedderke et al. (1999) el papel del Estado como inductor de determinadas formas de capital social que pueden tener efectos positivos para el desarrollo, aunque también negativos si entran en conflicto con el nivel de capital social existente en una comunidad.

los procesos de desarrollo puede cambiar a lo largo de tales procesos: así, una determinada fuente de capital social -por ejemplo, una relaciones sociales basadas en una estrecha integración entre los miembros de una comunidad-, que en una primera fase produce efectos beneficiosos para el desarrollo, puede, cuando el proceso esté más avanzado, producir costes y perjuicios para la continuidad de dicho proceso.

Por eso, es muy importante tener en cuenta el contexto de las políticas de desarrollo -si es un contexto marcado por estrategias ascendentes o descendentes o por una combinación de ambas- para ver en qué sentido pueden desplegarse las relaciones sociales e institucionales favorables para el éxito de una determinada estrategia o programa de actuación en una comunidad concreta. Como señala M. Woolcock (1998 y 2000), los resultados (positivos o negativos) de una determinada combinación de relaciones sociales e institucionales pueden ser un buen indicador del capital social existente en una comunidad, pero sólo eso, un indicador, que no debe ser confundido con el capital social que refleja. El capital social es precisamente esa combinación de relaciones sociales, una combinación que no es a priori ni buena ni mala, sino que sus consecuencias dependen del estadio en que nos encontremos del proceso de desarrollo y del contexto en el que se despliega. Sabiendo eso, unas políticas adecuadas de desarrollo pueden intervenir sobre las dimensiones del capital social en una comunidad, favoreciendo aquella combinación de relaciones sociales e institucionales -es decir, un determinado tipo de capital social- que sea más positiva para el crecimiento económico, la dinámica participativa, la eficiencia del aparato estatal,...

En definitiva, las diferencias entre unas zonas rurales y otras en materia de desarrollo pueden comprenderse mejor cuando se las ve como resultado de procesos históricos en los que se da una determinada combinación de relaciones sociales e institucionales. La estructura del Estado, la naturaleza y grado en que éste se implica en la sociedad civil y la forma en que ésta se estructura al nivel de las comunidades rurales, son los factores clave que explican el éxito o el fracaso de los procesos de desarrollo en estas zonas. Como señala A. Greif (1994), el crecimiento económico no es una simple función de la tecnología y las preferencias de los ciudadanos, sino un complejo proceso en el que la organización de la sociedad juega un papel significativo, pero que refleja, a su vez, procesos económicos, culturales, políticos e históricos; de ahí que sean muy convenientes los estudios históricos comparados. Estos factores han sido considerados por algunos enfoques de las teorías de desarrollo como epifenómenos, dándoles una importancia secundaria, en beneficio de

los resultados macroeconómicos de las políticas desarrollistas. Las más recientes aproximaciones a los problemas del desarrollo, como ésta del capital social, prestan atención a las bases institucionales de estos procesos, sin que ello signifique negar la importancia que tiene obtener unos resultados macroeconómicos adecuados.

En resumen, el enfoque desarrollado por M. Woolcock, ampliando las dimensiones del capital social tiene el mérito de ofrecer un punto creíble para posibilitar la entrada de los aspectos sociopolíticos en una aproximación multidisciplinaria a los problemas del desarrollo en zonas rurales. Antropólogos, economistas, historiadores, sociólogos, politólogos, geógrafos y responsables políticos, tienen posibilidad de participar en un debate común sobre estos problemas gracias precisamente al marco que ofrece este enfoque amplio del capital social.

## Bibliografía

- BANDFIELD, Edward (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, Nueva York.
- BECKER, Gary (1962). "Investment in human capital: a theoretical analysis", *Journal of Political Economy*, nº 70, pp. 9-49.
- BOIX, Carles y Daniel N. POSTER (1996). "Making Social Capital Work. A review of Robert Putnam's *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*", *Working Paper Series* de Harvard University Centre for International Affairs, pp. 96-104. (Hay una versión española de este artículo en *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, nº 2, pp. 159-185, 2000).
- BOURDIEU, Pierre (1986). "The forms of capital", en John Richardson (coord.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, Westport.
- BOURDIEU, Pierre y Jean-Claude PASSERON (1990). *Reproduction in education, society and culture*, Sage, Londres (1ª versión en francés en 1970).
- COLEMAN, James (1988). "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, nº 94, pp. S95-S120.
- EVANS, Peter (1992). "The State as problem and solution: embedded autonomy, and structural change", in Stephan Haggard y Robert Kauffman (coord.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton.
- EVANS, Peter (1995). *Embeddedness Autonomy*, Princeton University Press, Princeton.
- EVANS, Peter (1996). "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", *World Development*, vol 24, nº 6, pp. 1122.
- FEDDERKE, John et al. (1999). "Economic Growth and Social Capital. A critical reflection", *Theory and Society*, vol. 28, nº 5, pp. 709-745.
- GREIF, Avner (1994). "Cultural beliefs and the organization of society: a historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies", *Journal of Political Economy*, nº 102, pp. 912-950.
- GRANOVETTER, Mark (1985). "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, nº 91, pp. 481-493.
- GRAZIANO da SILVA, José (2002). "El desarrollo local en contextos de globalización", *Revista Internacional de Sociología*, CSIC, Córdoba, nº 27, pp. 171-187.
- HALFACREE, Keith; Imre KOVAC, y Rachel WOODWARD (2002). *Leadership and Local Power in European Rural Development*, Ashgate, Aldershot.
- HERREROS, Francisco (2001). "Social capital, associations and civic republicanism", en Michael Saward (coord.), *Democratic Innovation, Deliberation, Representation and Association*, Routledge, Londres.
- HERREROS, Francisco (2002). "¿Son las relaciones sociales una fuente de recursos? Una definición de capital social", *Papers*, Revista de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona, nº 67, pp. 129-148.
- HERREROS, Francisco y HENAR Criado (2001). "El problema de la formación de capital social. Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada", *Zona Abierta*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, nº 94-95, pp. 201-235.
- JACOBS, Jean (1961). *The Life and Death of the Great American Cities*, Random House, Nueva York.

- JORDANA, Jacint (2000). "Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, nº 2, pp. 187-210.
- LOURY, Glenn (1977a). "The economic of discrimination: getting to the core of the problem", *Harvard Journal of African American Public Policy*, nº 100.
- LOURY, Glenn (1977b). "A dynamic theory of racial income differences", en P.A. Wallace y A. Le Mund (coords.), *Women, minorities and employment discrimination*, Lexington Books, Lexington.
- MIGDAL, Joel (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- MONTERO, José Ramón y Mariano TORCAL (2000). "La formación y consecuencias del capital social", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, nº 2, pp.79-121.
- MOYANO, Eduardo (2001). "El enfoque del capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo", *Revista de Fomento Social*, INSA-ETEA, Córdoba, vol. 56, nº 221, pp. 35-63.
- MOYANO, Eduardo (2005). "Nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural en la Unión Europea. A propósito del nuevo Reglamento FEADER", *Revista de Fomento Social*, INSA-ETEA, Córdoba, vol. 60, nº 238, pp.219-242.
- MOYANO, Eduardo y Fernando Garrido (2003). "Capital social y desarrollo en zonas rurales. Una aplicación a los programas LEADER y PRODER en Andalucía", *Revista Internacional de Sociología*, CSIC, Córdoba, Nº 33, pp. 67-96.
- ORTEGA, Antonio C. y Emanuel Marcio NUNES (2005). "Desarrollo rural y agricultura familiar en Brasil", *XII Informe de la Agricultura 2005*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, Madrid, pp. 200-206.
- OLSON, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OLSON, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven.
- PÉREZ CORREA, Edelmira y José María SUMPSI (coord.) (2002). *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Agencia de Cooperación Internacional, Madrid.
- PÉREZ GARCÍA, Francisco (coord.). *La medición del capital social. Una aproximación económica*, Fundación BBVA, Bilbao.
- PEREZ YRUELA, Manuel et al. (2003). *La nueva concepción del desarrollo rural. Estudios de casos*, Colección Politeya, CSIC, Madrid.
- POLANYI, Karl (1957). *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston.
- PORTES, Alejandro (1998). "Social capital: Its Origins and Application in Modern Sociology", *American Review of Sociology*, nº 24, pp. 1-24.
- PORTES, Alejandro y Patricia LANDOLT (1996). "The downside of social capital", *The American Prospect*, nº 26, pp. 18-21.
- PORTES, Alejandro y Julia SENSENBRENNER (1993). "Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action", *American Journal of Sociology*, vol. 98, nº 6, pp. 1320-1350.
- PUTNAM, Robert (1993). *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton.
- PUTNAM, Robert (1995). "Bowling alone. American's declining social capital", *Journal of Democracy*, vol.6, nº 1, pp. 65-78.
- PUTNAM, Robert (2003). *El declive del capital social*, Galaxia Guttenberg-Círculo de Lectores, Barcelona.

- RUESCHEMEYER, Dietrich y Peter EVANS (1985). "The state and economic transformation", en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (coord.), *Bringing the State back*, Cambridge University Press, Nueva York.
- SCHULTZ, Theodor W. (1963). "Investment in human capital", *American Economic Review*, nº 51, pp. 1-16.
- SWEDBERG, Richard (1991). "Major traditions of economic sociology", *Annual Review of Sociology*, nº 17, pp. 251-276.
- SWEDBERG, Richard y Neil SMELSER (coord.) (1994). *Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton.
- USLANER, Eric M. (1999). "Democracy and social capital", en M. E. Warren (ed.), *Democracy and Trust* (Cambridge: Cambridge University Press).
- VEGA REDONDO, Francisco (2002). "Building up social capital in a changing world", *Documento de Trabajo WP-AD 2002-26*, diciembre, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, Valencia.
- WOOLCOCK, Michael (1998). "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, vol. 27, nº 2, pp. 151-208.
- WOOLCOCK, Michael (2000). "Managing risk, shocks, and opportunities in developing economies: the role of social capital", en Gustav Ranis (coord.), *Dimensions of Development*, Yale Center for International and Area Studies, New Haven.
- ZARTMAN, Ian (coord.) (1995). *Collapsed states. Disintegration and restoration of legitimate authority*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

# El desarrollo local en el contexto de la globalización<sup>(1)</sup>

Inmaculada Caravaca Barroso

Gema González Romero

Rocío Silva Pérez

## 1. Introducción

Una parte sustancial de las investigaciones dedicadas a interpretar las transformaciones territoriales asociadas a la nueva fase del desarrollo capitalista se ocupan de la revalorización experimentada por el papel que juega el espacio en el comportamiento socioeconómico, considerando que deja de ser entendido como mero escenario en el que transcurren los acontecimientos para mostrarse como un protagonista, como un activo más con incidencia en los procesos socioeconómicos (Aydalot, 1986; Sánchez, 1988; Maillat, 1995; Veltz, 1998). Pero, además, como señalan Colletis y Pecqueur (1995) el territorio no sólo ha pasado a ser considerado un recurso con ventajas potenciales, sino un factor esencial que en ciertos casos está contribuyendo a impulsar la competitividad de determinados ámbitos y a su favorable integración en el espacio global de los flujos y las redes. El territorio adquiere así un nuevo

---

(1) Este trabajo forma parte de un Programa de Investigación que se viene desarrollando desde 1998. Actualmente está en curso de realización un Proyecto Coordinado del Ministerio de Educación y Ciencia (BSO-2003-07603-C08-023), financiado con Fondos FEDER, en el que participan seis universidades españolas y el Instituto de Economía y Geografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

valor al generar ventajas no sólo estáticas o comparativas, sino también dinámicas o competitivas (Porter, 1991).

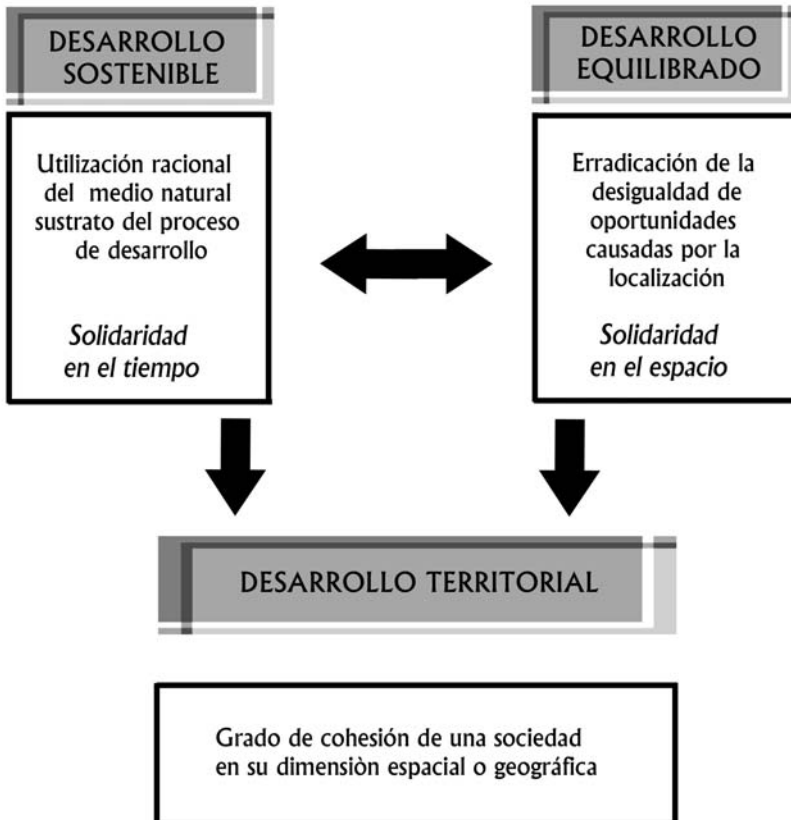
Este cambio en la forma de entender el territorio debe sin duda encuadrarse en el proceso de progresiva identificación e incorporación de recursos a la lógica económica. Así, mientras que el enfoque tradicional consideraba a los bienes naturales como libres e inagotables que quedaban, al menos en cierto modo, al margen del sistema, no valoraba suficientemente a la mano de obra al ser abundante y barata, y no conceptuaba como recursos ni a los bienes culturales ni al territorio, a partir de las últimas décadas empiezan a revalorizarse dichos bienes. La primera llamada de atención hay que relacionarla con el agotamiento de los recursos naturales y el progresivo deterioro ambiental que, desde la década de los setenta del pasado siglo, obligó a replantear la forma de relacionar economía y medio ambiente, revisándose buena parte de la terminología científico-económica e incorporándose nuevas categorías conceptuales como la de desarrollo sostenible (Brundtland y otros, 1989). Además, en estrecha asociación con el acelerado ritmo innovador que caracteriza a la actual lógica productiva, en los años ochenta se revaloriza el llamado capital humano, al utilizar su potencial creativo e imaginativo para dinamizar la economía (Pérez, 1988; Gatto, 1990...). Más recientemente, se ha empezado también a considerar tanto al territorio como al patrimonio cultural y al capital social factores que pueden contribuir a potenciar el desarrollo, con lo que se llega al aprovechamiento integral de todos los bienes o recursos: monetarios, naturales, humanos, territoriales, culturales y sociales, generalizándose de esta forma la tesis de que todo proceso de desarrollo requiere la utilización racional, equilibrada, imaginativa y dinámica de todos los bienes patrimoniales (CEPAL, 1991; Allende, 1995; Caravaca y otros, 1997...).

Este planteamiento está estrechamente relacionado con las tesis que defiende la importancia del desarrollo local de carácter endógeno, considerando que constituye “una interpretación capaz de analizar la dinámica y los cambios económicos en curso y un instrumento válido para la acción en un contexto de continuas transformaciones económicas, organizativas, tecnológicas, políticas e institucionales” (Vázquez Barquero, 2005: XII).

Pero, como ha sido repetidamente señalado, es precisamente la capacidad innovadora la que permite utilizar mejor los propios recursos, condicionando el grado de competitividad de los distintos ámbitos territoriales y, en consecuencia, la forma en la que éstos se integran en el espacio global de los flujos y de las redes; se trata, pues, de un proceso estrechamente vinculado a la lógica de la competencia.

A su vez, y como contrapunto a la citada lógica, la referencia a la solidaridad está también implícitamente presente en el discurso ahora utilizado; así, si el *desarrollo sostenible* no es más que una forma de solidaridad en el tiempo, al pretender asegurar la utilización de recursos en el futuro, el *desarrollo equilibrado* es una forma de solidaridad en el espacio, al basarse en la erradicación de la desigualdad de oportunidades causadas por la localización. Con la suma de estos dos tipos de desarrollo se logra el verdadero *desarrollo territorial de carácter integrado* (Figura 1).

**Figura 1**  
**La solidaridad como base del desarrollo territorial**



En definitiva, la forma en que se ponen en valor y se utilizan los recursos de los distintos espacios resulta determinante para poder considerarlos o no *territorios innovadores o inteligentes*, entendiendo como tales en un sentido muy amplio a aquéllos que son capaces de valorizar sus propios bienes creando unas condiciones favorables a la innovación y al aprendizaje colectivo que contribuyen a potenciar los procesos de desarrollo de carácter integrado (Florida, 1995; Crevoisier, 2001).

Mientras que en la mayor parte de los estudios empíricos realizados hasta ahora sobre la relación innovación/desarrollo local la atención se ha centrado en el análisis de los aspectos económicos ligados al comportamiento empresarial, no se ha avanzado aún suficientemente en la elaboración de propuestas metodológicas que ayuden a analizar la forma en la que se ponen en valor los recursos patrimoniales, y ello a pesar de que en los discursos teóricos se insiste reiteradamente en la necesaria incorporación de todas las formas de capital para promover los procesos de desarrollo.

Ante este orden de cosas, el objetivo de estas páginas es participar en el debate sobre el desarrollo local, así como proponer una metodología de análisis que ayude a profundizar en el conocimiento de la forma en la que los distintos ámbitos utilizan sus recursos, comprobando si es la más idónea para propiciar el desarrollo o si, por el contrario, provoca disfunciones ambientales, territoriales, culturales y sociales, que a veces llegan a ser tan graves que impiden que el dinamismo económico revierta en el logro de un verdadero desarrollo de carácter integrado (Berkes-Folke, 1992). En relación con lo anterior, no hay que olvidar que la capacidad innovadora de las sociedades y los territorios influye decisivamente en el grado de cooperación que se establece entre los diferentes actores locales para buscar soluciones colectivas a sus propios problemas y retos; pero, a su vez, tanto la capacidad innovadora como la existencia de redes de cooperación resultan determinantes de la forma en que se utilizan y se ponen en valor los propios bienes patrimoniales.

Desde un punto de vista metodológico, es importante tener en cuenta que para llevar a cabo análisis de este tipo a escala local las estadísticas habitualmente disponibles no son suficientes, lo que requiere priorizar las técnicas cualitativas de investigación y el trabajo de campo sobre el simple análisis y tratamiento de la información estadística (King, Keohane, Verba, 2000; García, Ibáñez y Alvira, 2003). Es decir, que resulta imprescindible realizar trabajo de campo así como entrevistas y encuestas a instituciones y agentes con presencia activa en cada ámbito.

## 2. Los recursos y la sostenibilidad ambiental del modelo de desarrollo

Como indicaba Jiménez Herrero en su momento, la teoría económica tradicional estudia las relaciones de producción-consumo dejando al margen el entorno natural; se parte así de la base de que el sistema económico es un sistema cerrado, lo que ha derivado en una percepción incorrecta de la realidad, puesto que si esto fuese así no intercambiaría ni materia ni energía con el exterior, es decir, carecería de medio ambiente. Ha sido necesario, pues, reconocer las limitaciones de estos enfoques metodológicos y, superando sus planteamientos, aceptar el hecho de que la actividad económica debe analizarse como un sistema abierto que se sustenta sobre el llamado *capital natural*, “con todas las consecuencias que tal consideración conlleva (degradación de la energía y naturaleza entrópica del proceso económico; ciclo de materiales, utilización de recursos, generación de residuos y externalidades ambientales; balance de materiales y energía, análisis económico/energético....)” (Jiménez Herrero, 1982: 73).

Este enfoque alternativo en el que se relaciona estrechamente economía y ecología no se está asumiendo, sin embargo, generalizadamente. No es de extrañar, por consiguiente, que aunque en la mayor parte de los análisis sobre desarrollo económico localizado se hace alusión a la importancia de su sostenibilidad ambiental, la consideración de tal aspecto es casi siempre marginal, supeditando su tratamiento al análisis meramente económico. De este modo se realizan estudios más o menos convencionales de la lógica de funcionamiento de los distintos ámbitos, sin que se planteen las limitaciones ecológicas que no sólo pueden estar impidiendo el logro de un verdadero desarrollo, sino que incluso pueden hipotecar su futuro económico.

Esto último resulta especialmente importante en sistemas productivos especializados en determinadas actividades, puesto que “los traumatismos que ocasiona una industrialización que no ha ido precedida por el estímulo del medio ambiente son tanto más violentos cuanto más frágiles son los fundamentos de la vida económica” (Labasse, 1973: 264). Afirmación que resulta válida no sólo en relación con la industria sino con el crecimiento de cualquier otra actividad, lo que se pone claramente en evidencia al observar ciertos “desarrollos” turísticos o agroalimentarios. Así pues, las conclusiones sobre el comportamiento económico de los distintos ámbitos pueden alterarse significativamente si en los análisis se tiene en cuenta su grado de sostenibilidad.

Ante lo anteriormente expuesto, parece imprescindible incorporar en investigaciones sobre desarrollo económico local la evaluación de su *sostenibilidad ambiental*, teniendo en cuenta si se están adaptando los usos de los recursos naturales existentes a sus potencialidades, o lo que es lo mismo, el nivel de racionalidad con que dichos recursos se están utilizando. No puede olvidarse el hecho de que la sostenibilidad supone la preservación del *capital natural*, lo que, a su vez, requiere que el consumo de recursos no supere la capacidad de los sistemas naturales para reponerlos y que el ritmo de emisión de residuos y desechos no supere la capacidad del medio para absorberlos y procesarlos (González Anleo, 1978; Viñas, 1982, CEPAL, 1991; Naredo, 1994).

Para llevar a cabo este análisis es necesario considerar en relación a las lógicas de funcionamiento de las economías locales: la mayor o menor existencia de recursos naturales y sus tipos, el uso más o menos racional que se hace de ellos y las consecuencias de dicho uso. En principio, dos grupos de recursos resultan de especial interés por su relación con la sostenibilidad: los ligados a la tierra, por una parte, y los vinculados al clima, por otra.

En cuanto a los primeros, se trataría de analizar el recurso suelo, cuantificando la superficie disponible así como las diferencias existentes en su capacidad agrológica, dos aspectos trascendentales en algunos sistemas productivos, sobre todo los agrocomerciales y algunos otros ligados a la industria agroalimentaria; junto a lo anterior, sería necesario también tener en cuenta las pérdidas de suelos producidas por erosión así como el grado de contaminación al que han llegado algunos debido a la sobreutilización de agroquímicos.

Es necesario evaluar igualmente los recursos procedentes del subsuelo, que constituyen la base sobre la que se desarrollan algunos otros sistemas productivos; en este sentido, es necesario cuantificar no sólo la superficie ocupada por explotaciones mineras activas e inactivas, sino también tener en cuenta que cada tipo de explotación y cada sustancia explotada genera su propia gama de impactos sobre el medio (polvo, ruido, contaminación de acuíferos, ríos, suelos, etc.) (Zoido y otros, 2001).

Entre los recursos vinculados al clima interesa muy especialmente uno tan básico y estratégico como el agua, indispensable en la mayor parte de los procesos de producción y del que no sólo su cantidad sino también su calidad pueden considerarse importantes indicadores de desarrollo. El balance hídrico y la irregularidad interanual junto al grado de regulación del agua, su depósito en acuíferos utilizables, posibles trasvases y su obtención a partir de procesos alternativos (desaladoras, reciclaje), en definitiva, el sistema de abastecimiento en su conjunto, condiciona al funcionamiento socioeconómico.

co de los distintos ámbitos, en los que la sostenibilidad del desarrollo exige que prime una nueva cultura del agua basada en mecanismos ahorradores y de gestión eficientes.

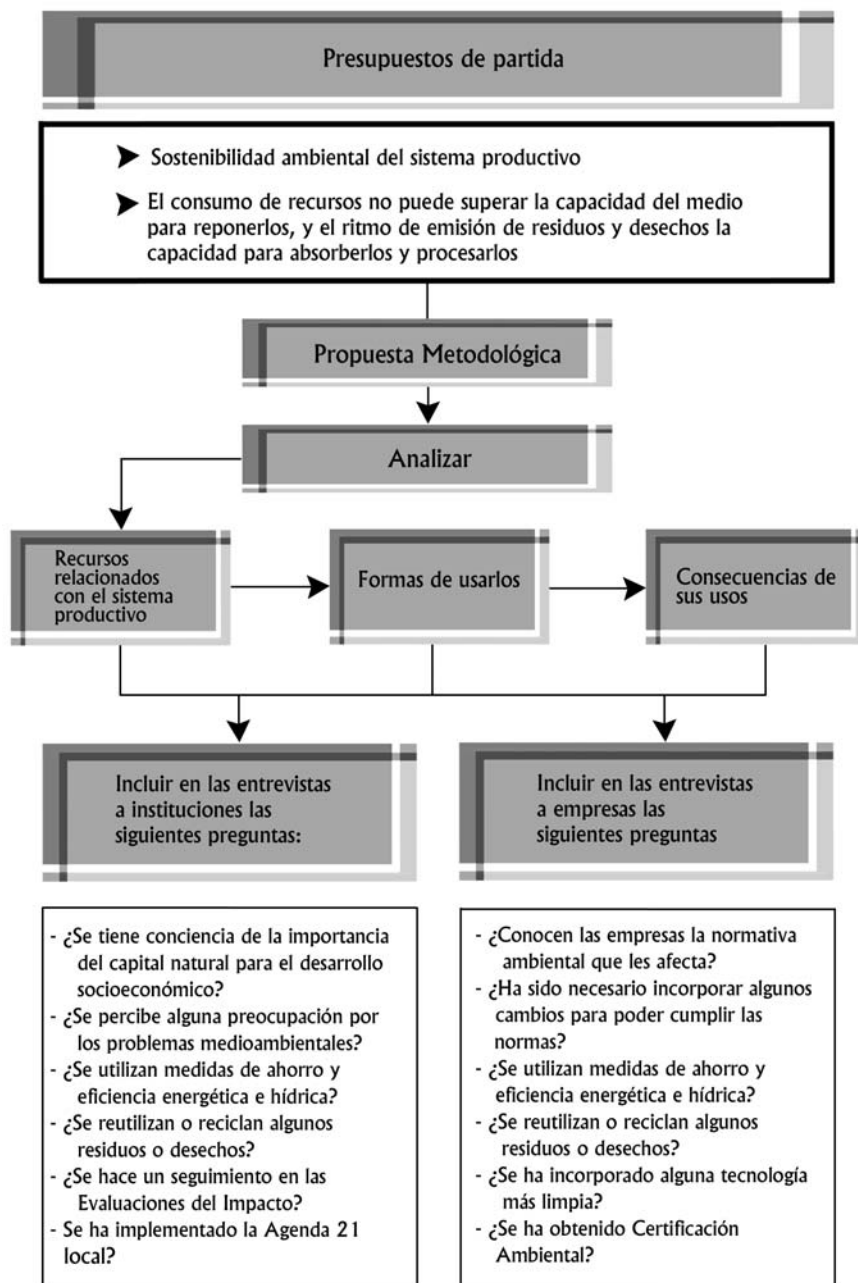
A la eficiencia hídrica habría que sumar la energética, puesto que un recurso tan escaso como la energía, que en buena medida ha de ser importada, debe ser convenientemente utilizado y nunca derrochado; hay que tener en cuenta, además, que un uso racional de la energía puede estar en parte relacionado con fuentes primarias alternativas, como la solar o la eólica, allí donde las horas de insolación y la fuerza de los vientos lo permitan.

Pero resulta obvio que el proceso económico genera desechos, residuos y vertidos que no siempre pueden ser absorbidos por el medio. Dado que la sostenibilidad ambiental significa también que el ritmo de emisión de contaminantes no puede superar la capacidad del ecosistema para absorberlos y procesarlos, es necesario conocer y minimizar las posibles afecciones negativas de las actividades económicas. Hay que tener en cuenta que, en este sentido, la normativa ambiental vigente en un buen número de países es cada vez más compleja y exigente.

En definitiva, si como señalan algunos (Calvo Salazar-Sancho Royo, 2001; Cano Orellana, 2004), en la actualidad el principal factor limitante del desarrollo, entendido éste en su sentido más amplio, es la progresiva pérdida de *capital natural*, resulta imprescindible incorporar en los análisis de los sistemas económicos locales mecanismos para evaluarlo, así como buscar soluciones que permitan una mayor eficiencia en el uso de los recursos y en el tratamiento dado a los residuos generados.

En este mismo sentido, junto a lo anterior, para el estudio del desarrollo local y dependiendo, por supuesto, de las condiciones socioeconómicas de los distintos ámbitos territoriales, hay que obtener información a través de entrevistas y encuestas realizadas tanto a las instituciones como a las empresas. En general, como pretende sistematizar la figura 2, es necesario conocer si tiene conciencia de la importancia del capital natural para el desarrollo de la economía, si se percibe alguna preocupación por los problemas medioambientales, si se utilizan medidas de ahorro y eficiencia energética e hídrica, o si se reciclan algunos residuos o deshechos. Desde una perspectiva socio-institucional la realización de Evaluaciones de Impacto Ambiental y su posterior seguimiento o la implantación de la llamada Agenda 21 Local son, así mismo, indicadores que ponen de manifiesto una actitud ambientalmente innovadora. En cuanto a las empresas, interesa saber si conocen la normativa ambiental que les afecta, si han tenido que introducir algunos cambios para poder cum-

Figura 2 - El análisis de los recursos naturales



plir las normas, si han incorporado alguna tecnología más limpia, si han realizado alguna auditoría ambiental o si han obtenido certificación ambiental. Esto último, que requiere la adhesión voluntaria de la empresa a un sistema de gestión y ecoauditoría, puede considerarse un mayor nivel de compromiso y constituye un buen indicador de competitividad y comportamiento innovador.

### 3. El territorio como recurso para el desarrollo

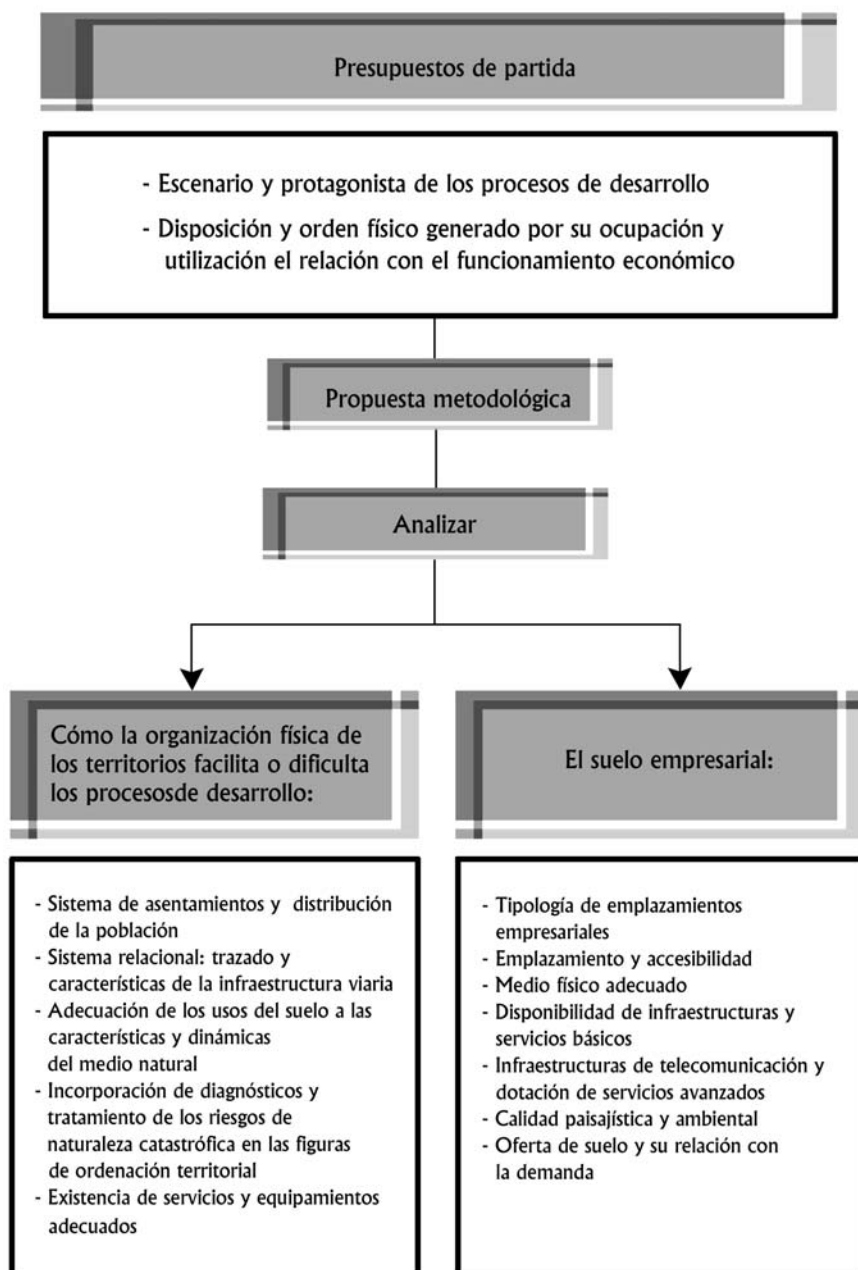
Como ya se ha comentado, “el territorio es escenario y soporte fundamental de las actividades de la sociedad que lo tiene adscrito, que se asienta en él, lo ocupa y lo utiliza, estableciendo para ello una determinada disposición física y unas pautas de ordenación que posibilitan, a la vez que son consecuencia de esa implantación, el aprovechamiento del espacio en el que se vive” (Zoido y otros, 2001:15). Pero, a su vez, el territorio está adquiriendo un nuevo protagonismo, al considerarse un factor que condiciona los procesos de desarrollo, llegándose a señalar que el *patrimonio territorial* es un recurso cultural y económico (Ortega Valcarcel, 1998). Dicho protagonismo adquiere una mayor o menor significación en los distintos ámbitos dependiendo de la forma en que éstos consigan integrarse en el espacio global de los flujos y de las redes. En este sentido señala Benko (2001) que, para el desarrollo de los territorios, es necesaria una buena articulación entre tres grupos de parámetros: local/global, corto/largo plazo y equilibrio entre los aspectos económicos/ecológicos/sociales.

Conseguir que el territorio como tal contribuya a un verdadero desarrollo de carácter integrado, es decir a su sostenibilidad económica y ambiental junto al bienestar y la calidad de vida de sus habitantes, depende de la disposición u orden físico generado por su ocupación y utilización: distribución geográfica de los asentamientos de población, usos del suelo, trazado y características de las redes que lo articulan, dotación de infraestructuras y servicios, tipos de emplazamientos empresariales con que cuenta.

Para profundizar en el conocimiento del desarrollo local es necesario, por consiguiente, analizar tales aspectos de la organización física y funcional de los territorios, tratando de comprobar si dicha organización facilita la activación de los recursos y potencialidades en los que se basa su mayor o menor dinamismo económico o, por el contrario, está impidiendo o minimizando su puesta en valor (Figura 3).

En primer lugar, hay que considerar el grado de articulación física del ámbito objeto de estudio, comprobando de qué forma se integra en el sistema

Figura 3 - El territorio como recurso para el desarrollo



regional de asentamientos. Este aspecto está, a su vez, vinculado a lo que se ha dado en llamar el sistema relacional, es decir, las infraestructuras de transportes y comunicaciones que conforman las redes básicas que deben articular a los distintos núcleos poblacionales en el sistema de asentamientos; no puede olvidarse el hecho de que una buena infraestructura vial constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para el dinamismo económico.

Junto a lo anterior, la existencia de servicios y equipamientos adecuados a las condiciones demográficas y económicas de los ámbitos puede considerarse, así mismo, un buen referente de desarrollo territorial.

Por su parte, reviste especial interés la distribución de los usos del suelo sobre el territorio, así como la adecuación de tales usos a las características y dinámicas del medio natural. Se trata de uno de los principales aspectos que hay que tener en cuenta no sólo para contar con un entorno de calidad, tanto ambiental como paisajística, sino para la prevención de riesgos de naturaleza catastrófica y para la minimización de sus potenciales efectos (deslizamientos de tierras, subsidencias del terreno, inundaciones...), que pueden estar más o menos directa o indirectamente relacionados con el funcionamiento del sistema productivo y que afectan a la *seguridad humana*, concepto que se está aplicando cada vez más generalizadamente y que está muy directamente relacionado con el desarrollo y la calidad de vida (Petitford, 1996; Trickner, 1995; Pérez de Armiño, 2002...). Es el caso entre otros, por ejemplo, de la ocupación de ramblas (Pita y otros, 1999). En relación a esto último, parece necesario conocer si en la planificación urbanística y territorial se incorporan diagnósticos acerca de los posibles riesgos naturales y tecnológicos asociados al funcionamiento de las economías locales, así como de las medidas a adoptar para su control relacionado con los usos del suelo.

Es necesario también, por supuesto, dedicar una especial atención al suelo empresarial, y, como es sabido, existen algunos aspectos que deben condicionar su emplazamiento:

- Accesibilidad, tanto para las personas como para el transporte de materias primas y mercancías
- Medio físico adecuado, desde el punto de vista geomorfológico con menos del 10 % de pendiente y condiciones de estabilidad que evite riesgos de hundimientos, deslizamientos, inundaciones; desde el punto de vista climático teniendo en cuenta la dirección de los vientos dominantes, para evitar que los humos y sustancias vertidos a la atmósfera lleguen directamente a los núcleos de población, y que se trate de

terrenos en los que el viento circule libremente y no sean frecuentes las situaciones prolongadas de estabilidad atmosférica.

- Infraestructuras básicas y de servicios: agua, energía, evacuación y depuración de vertidos y residuos, servicios financieros, técnicos, sociales.
- Infraestructuras de telecomunicación y dotación de servicios avanzados.
- Calidad urbanística y paisajística.

Teniendo en cuenta que la capacidad de contar con un suelo debidamente equipado puede ser esencial para las empresas, el análisis de la oferta de suelo y su relación con la demanda puede ser otro aspecto que nos ayude a entender el mayor o menor dinamismo de las economías locales.

#### **4. La valorización de los recursos culturales**

Como ha sido señalado, “cada vez está más extendido el convencimiento de que el desarrollo sostenible será un fracaso si la cultura queda marginada, ya sea ésta entendida como la vida total de un pueblo y sus valores o como una actividad artística”; se considera así que “la cultura puede desempeñar un papel importante en promover los vínculos civiles y dar una respuesta creativa a las cuestiones sociales y económicas, aunque es fundamental que los responsables públicos y privados sean conscientes de su valor” (Consejo de Europa, 1999: 5 y 167). En este mismo sentido, recuerda Thorsby que el Banco Mundial declaraba en 1999 que “la cultura es un componente esencial del desarrollo económico y que en adelante desempeñaría un papel más importante en el modelado y condicionamiento de las operaciones económicas del Banco” (Thorsby, 2001: 11).

Independientemente de lo que hayan sido las interpretaciones de las organizaciones internacionales, se observa en los discursos, tanto institucionales como en los realizados por la comunidad científica, una revalorización de la cultura que, desde diversas perspectivas, es considerada un importante factor de cohesión social y de aprendizaje colectivo, dada su capacidad para aportar respuestas creativas e imaginativas a cuestiones sociales y económicas y, en consecuencia, para impulsar procesos de desarrollo territorial.

Se entiende así la cultura, por una parte, como patrimonio, es decir, no sólo producción artística sino también acumulación de saberes, y, por otra,

como formación de consciencia, o lo que es igual, la continua renovación de aquello que necesitamos conocer para explicarnos a nosotros mismos y al entorno que nos rodea.

En relación con lo anterior, se está utilizando la categoría conceptual de *capital cultural* para hacer referencia “a la capacidad adaptativa de las poblaciones humanas que les permite enfrentarse al entorno natural y modificarlo”, resultando por supuesto necesario gestionarlo convenientemente para así conseguir no sólo el bienestar social sino también el desarrollo económico (Rao, 1998). Es necesario admitir, pues, que el *capital cultural*, tanto tangible como intangible, contribuye activamente a los procesos de desarrollo, aceptando el hecho de que “desatender al capital cultural puede conducir a los mismos tipos de problemas que ahora se acepta que surgen cuando se deja que el capital natural y los ecosistemas naturales se deterioren” (Thorsby, 2000: 64 y 178).

Respecto al tema que nos ocupa, la base cultural de un determinado ámbito (patrimonio y formación de consciencia) influye decisivamente “en la forma de actuación colectiva que es la producción..., y en el modo en que se puede afrontar la incertidumbre y la variabilidad de los mercados”, de tal modo que la eficacia del funcionamiento de un sistema productivo “está condicionada por el grado de cohesión socio-cultural, pero, sobre todo, por el grado de consciencia presente en el sistema local, es decir, entre los miembros de la comunidad de personas (empresarios, dirigentes, trabajadores, consumidores) marcada por un sistema de valores y por instituciones que representan sus intereses y regulan su vida cotidiana” (Sforzi, 1999: 25). En suma, las condiciones culturales en las que tienen lugar los procesos económicos se vinculan muy directamente a los resultados conseguidos con dicha actividad.

La cultura afecta, pues, a la eficacia de las economías locales a través de la promoción de valores compartidos que condicionan las formas en que se asumen los procesos económicos. En efecto, puede incidir en actitudes proclives al esfuerzo en el trabajo, en la existencia de una ética orientada al éxito, en la mejor valoración de la figura del empresario, en mayor agilidad en la toma de decisiones, en actitudes colectivas más creativas e innovadoras, en comportamientos más flexibles y adaptativos a los cambios. En este sentido, Thorsby (2001) llama la atención acerca de cómo ciertos principios culturales derivados del confucianismo han ayudado a crear las condiciones para el éxito económico de los Nuevos Países Industrializados del sureste asiático. En una escala mucho más local, constituye un ejemplo significativo la reiterada referencia a su cultura judía hecha por los agentes socioeconómicos e institucionales de Lucena, municipio que forma parte de la Comunidad Autónoma de

Andalucía (España), para explicar con ello el dinamismo empresarial existente en dicho ámbito.

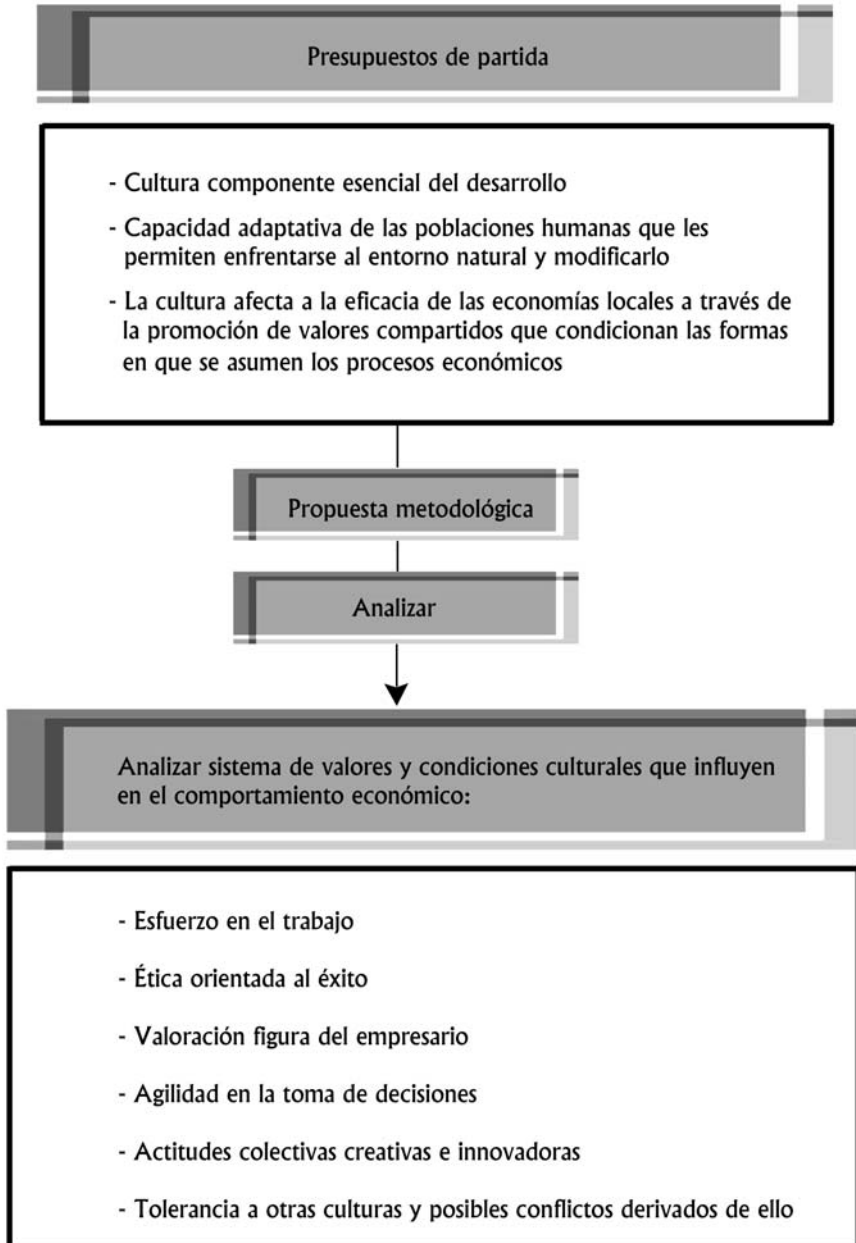
Desde un punto de vista cultural, podrían resaltarse al menos dos aspectos de interés para ser tenidos en cuenta a la hora de sacar conclusiones sobre la evolución experimentada por las economías locales. Por una parte, si el *patrimonio cultural* está siendo utilizado como instrumento de educación, soporte a la creatividad e impulso a la innovación, así como para valorizar la cultura compartida e impulsar la cohesión social, mediante la participación en redes intangibles de relaciones e interacciones culturales. Por otra, si dicho patrimonio está sirviendo o no de cauce para aceptar la diversidad como unpreciado valor que enriquece a las sociedades y las ayuda a adoptar actitudes más abiertas, solidarias y tolerantes, hecho que adquiere especial relevancia en algunas economías locales que utilizan de forma creciente mano de obra inmigrante. La figura 4 sintetiza estos planteamientos.

## 5. El capital social

Según Stiglitz (1998), el desarrollo económico de un ámbito está insertado en su organización social, de tal modo que la búsqueda de soluciones a la ineficiencia productiva requiere no sólo cambios económicos sino también transformaciones sociales. En este sentido, el concepto de *capital social* ha surgido para explicar cómo interactúan las fuerzas sociales con los procesos económicos, y puede definirse como el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación, aunque sin olvidar que el capital social debe ser entendido también como capacidad organizativa, madurez emocional y psicológica, salud física y aptitud social para el desarrollo moral, estético y personal (Consejo de Europa, 1999).

En esta definición amplia, la idea de *capital social* se encuentra asociada a la de *capital humano* (Coleman, 1988), así como a la de *capital cultural*, aunque buena parte de los investigadores, entre los que cabe citar, por ejemplo, a Bourdieu (1986) y Boisier (1998), consideran al primero ligado a la existencia de redes sociales y de relaciones de confianza entre los ciudadanos. Esta propuesta coincide tanto con la definición dada por la CEPAL y por el Consejo de Europa en las que se entiende por *capital social* el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto (Durston, J., 1999), como con la propuesta por Sforzi: "conjunto de institucio-

Figura 4 - El análisis del patrimonio cultural



nes locales que favorecen y garantizan la cooperación, y capacidades que estas instituciones poseen para secundar el cambio” (Sforzi, 1999: 30). Implica, pues, “una visión más abierta de la acción social, menos rígidamente vinculada a los valores heredados y más idónea para acoger las innovaciones a través de la interacción social y el desarrollo de nuevas formas de cooperación” (Triglia, 2003: 17).

En suma, el *capital social* determina la habilidad y la facilidad de las gentes y de los grupos para trabajar juntos por un objetivo común, diferenciándose de otros tipos de recursos por su carácter relacional, puesto que sólo existe cuando se comparte.

Interesa destacar aquí aquellos aspectos vinculados al capital social que pueden ayudarnos en la valoración de las economías locales, al estar relacionados con el papel ejercido por la sociedad civil en los comportamientos económicos (Klein, 1997); entre ellos destacan la cohesión social, por una parte, y el grado de articulación o vertebración social y la capacidad de generar redes de cooperación, por otra (Figura 5).

Respecto a la cohesión social, ésta puede valorarse atendiendo tanto a las diferencias de rentas existentes entre los distintos grupos sociales, como a la mayor o menor fragmentación de los mercados locales de trabajo, la cantidad y calidad de los empleos generados, la sobreexplotación de algunos trabajadores o el tratamiento dado a colectivos especialmente desfavorecidos, sin olvidar la existencia o no de mecanismos eficaces de integración social.

Por su parte, el papel ejercido por las instituciones locales junto a la existencia de asociaciones civiles y la actividad que éstas desarrollan ayudan a conocer la capacidad de articulación de una sociedad determinada, en la que la difusión de valores como la confianza, la tolerancia al riesgo que conlleva compartir decisiones, o la solidaridad se combinan para explicar el grado de desarrollo alcanzado por las redes socioinstitucionales de cooperación (<http://www.redel.cl/documentos/barreiro>). Además, no puede dejarse al margen el hecho de que las interacciones sociales están estrechamente relacionadas con los procesos de aprendizaje colectivo, sean estos formales o informales, constituyendo la base en la que se sustentan los territorios inteligentes.

Según Pichierri (2002), los procesos de concertación local son la base sobre la que se sostienen estas redes de colaboración y se materializan en los acuerdos, de carácter formal o informal, que se establecen entre agentes socioeconómicos públicos o privados con objetivos que responden a intereses comunes. Los vínculos que se desarrollan entre los actores se sustentan en la proximidad geográfica y cultural, en la existencia de un clima de confianza

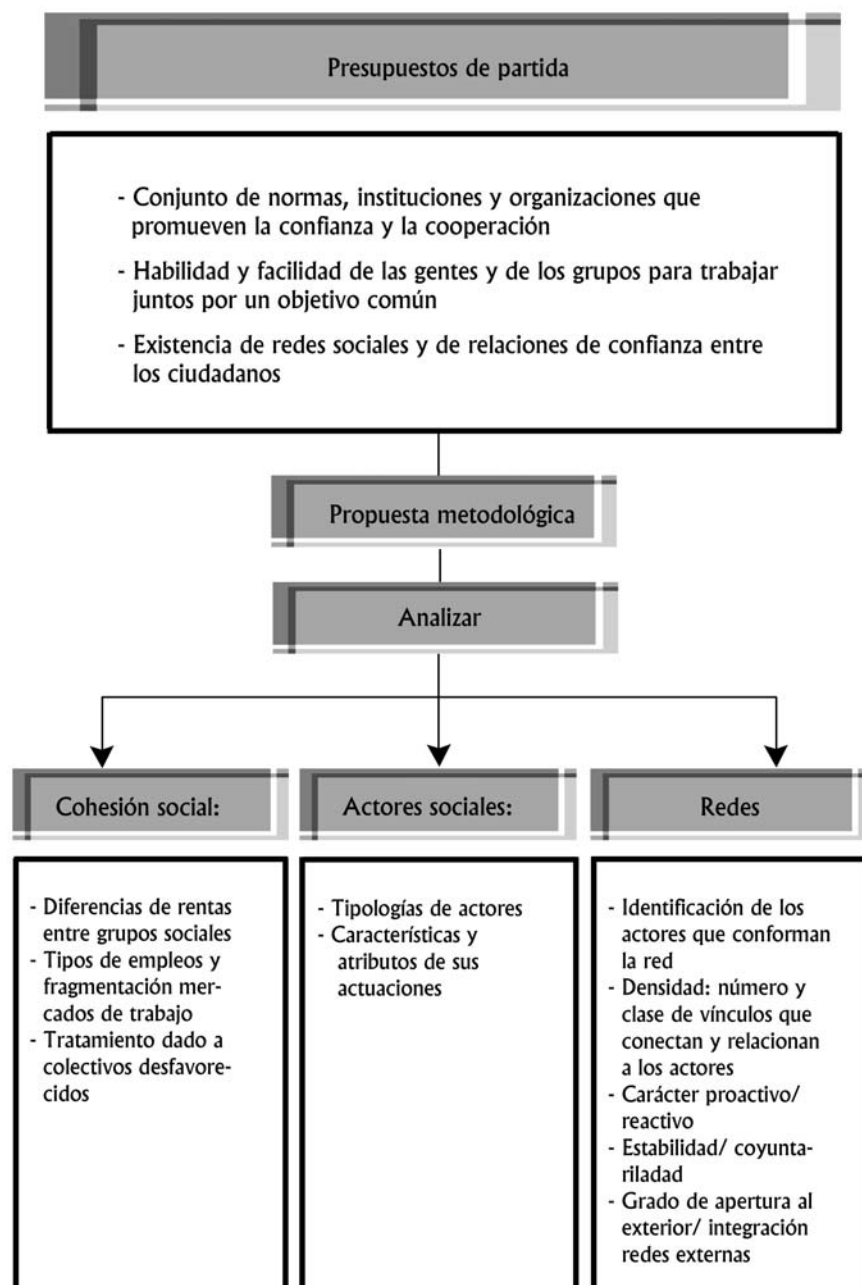
mutua y en el desarrollo de sentimientos de identidad colectiva. Este sistema de articulación tiene fundamentalmente una naturaleza endógena, lo que no impide que desde instancias supralocales se pueda inducir al establecimiento de relaciones entre los agentes participantes en un sistema económico local y a su integración en redes externas, como de hecho así ha sido en muchas políticas de desarrollo.

Mientras que viene siendo habitual el análisis de las redes empresariales, son mucho más escasas las investigaciones sobre las redes de cooperación socio-institucional, pese a reconocerse que el papel de los agentes socioeconómicos e institucionales resulta crucial para el fortalecimiento de las oportunidades de desarrollo local. Para profundizar en el análisis de las redes socio-institucionales han de abordarse los siguientes aspectos: la tipología de actores que las integran, las características y atributos de sus actuaciones y la clase de vínculos que los conectan y relacionan.

Por lo que se refiere específicamente al análisis de la estructura de la red, parece necesario incorporar aproximaciones tanto cuantitativas como cualitativas que ayuden a su caracterización. Respecto a las de carácter cuantitativo, la medición de la densidad de la red ha sido el aspecto tradicionalmente más utilizado; se identifica con la existencia o no de relaciones entre los actores y, por lo tanto, con su grado de conectividad. La utilización de cualquiera de los índices<sup>(2)</sup> creados para medir el grado de conectividad resulta útil para analizar la densidad de una red, permitiendo comparar entramados socio-institucionales correspondientes a distintos ámbitos territoriales y la evolución experimentada por cada uno de ellos, apreciando así su grado de consolidación y madurez. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que no todo contacto entre los actores responde a la existencia de redes de colaboración, sino que en ocasiones la conexión obedece simplemente a la mera transferencia de fondos de los agentes públicos a los privados.

En cuanto a la caracterización cualitativa de las redes, hay que considerar: las propiedades de las relaciones de cooperación entre los actores, la existencia de una correcta definición de las estructuras de poder que evite posibles conflictos entre los distintos agentes y la capacidad de movilización colectiva para el logro de objetivos compartidos. Por lo que se refiere a las propiedades de las redes, resulta de interés diferenciar, al menos, entre las de carácter reactivo, que surgen ante la necesidad de responder a problemas ya existentes, y las de carácter proactivo, que intentan descubrir nuevas oportunidades. A su vez, hay que considerar la coyunturalidad o estabilidad de la cooperación y la existencia o no de una reflexión estratégica que la oriente a medio o largo plazo

Figura 5 - El capital social



Como complemento a lo anterior, en el análisis de las redes es necesario tener en cuenta tanto su anclaje territorial como su grado de apertura al exterior. Por un lado, la proximidad geográfica, aunque constituye una base indispensable para activar indirectamente las acciones colectivas, no es suficiente para poner en marcha la cooperación entre actores locales. Por otro, no hay que perder de vista la importancia que adquiere la participación en redes externas; en este último sentido, si es crucial la multiplicación, la diversificación y la conectividad de los actores locales, también lo es que formen parte de las redes, organismos e instituciones cuyos ámbitos de acción se amplíen a otras escalas y, a su vez, que los actores locales se integren en redes externas; uno u otro procedimiento puede servir para difundir conocimientos e innovaciones hacia la comunidad local.

Al igual que ocurría en el análisis de las dinámicas de aprendizaje, para poder obtener una información precisa acerca de las relaciones interempresariales y socio-institucionales que tienen lugar en un determinado territorio, es necesaria la realización de encuestas y entrevistas a empresas, administraciones, instituciones y organizaciones socioeconómicas.

## 6. Algunas consideraciones finales

Como consecuencia de los significativos cambios socioeconómicos y territoriales ocurridos durante las últimas décadas, una de las principales contradicciones a que las sociedades actuales deben hacer frente es a la pugna entre las crecientes tendencias globalizadoras y la revitalización experimentada por las identidades locales, adquiriendo especial importancia la forma en que se articulan los distintos ámbitos territoriales al espacio global de los flujos y las redes. En estrecha asociación con lo anterior, de la concepción del territorio como simple soporte estático de recursos genéricos, se ha pasado a

---

(2) Para cuantificar el *grado de conectividad* puede utilizarse el llamado Índice Beta, que relaciona el número de arcos con el número de nodos del grafo mediante la fórmula:  $\beta = a/n$ , siendo "a" el número de arcos (relaciones establecidas entre los actores) y "n" el número de nodos (agentes socio-institucionales). Para establecer comparaciones entre grafos se puede utilizar el Índice gamma:  $\gamma = 2a/n(n-1)$ , que relaciona los valores obtenidos con el índice beta ( $\beta = a/n$ ) y el grado mayor de conectividad que podría tener este índice considerando el número máximo de arcos que se pueden trazar sin duplicarlos entre un número determinado de nodos ( $\beta$  máximo:  $(n-1)/2$ ).

entenderlo como generador activo de recursos específicos que resultan estratégicos para impulsar la competitividad.

En dicho proceso, la innovación adquiere un creciente protagonismo. No se trata sólo de que existan empresas competitivas e innovadoras en un determinado ámbito, sino de que en él se desarrollen procesos de innovación de carácter colectivo, en los que, junto a las empresas, participen otros agentes, organismos e instituciones locales. No hay que olvidar que la innovación, entendida en un sentido amplio, puede considerarse un factor clave para poner en valor los propios recursos y generar procesos de desarrollo territorial.

En estrecha asociación con lo anterior, los territorios innovadores se caracterizan por la existencia de dinámicas de interacción, conformándose redes tanto inter-empresariales (ampliación de las cadenas de valor y aumento de la competitividad), como socio-institucionales (creación de entorno). A su vez, en dichos territorios la cooperación entre instituciones (gobierno relacional), la concertación social (gobernabilidad) y la inclusión en redes externas (integración en el espacio de las redes) se convierten en procesos determinantes para impulsar su desarrollo.

El protagonismo que alcanzan los agentes empresariales y socio-institucionales para dinamizar el entramado económico, ambiental, sociocultural y territorial de los ámbitos locales resulta fundamental para reforzar sus ventajas competitivas y lograr, con ello, su mejor inserción en el espacio global de las redes. Tales agentes son los que, aprovechando racionalmente los propios bienes patrimoniales, pueden convertir a los recursos genéricos en específicos, poniéndolos así en valor.

Como señalan algunos, “la respuesta local al aumento de la competencia pasa por la formulación y ejecución de estrategias de desarrollo territorial, instrumentadas a través de acciones que persigan el aumento de la eficiencia del sistema productivo, la mejora de la distribución de la renta y el mantenimiento de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural” (Vázquez barquero, 2005: 15). En este contexto, no puede olvidarse que los poderes públicos están obligados a favorecer la cohesión tanto social como territorial, promoviendo comportamientos solidarios propios de territorios inteligentes que son aquéllos capaces de avanzar desde situaciones de crecimiento económico hacia otras de verdadero desarrollo territorial integrado, de tal forma que, evitando cualquier forma de exclusión y segregación social, contribuyan a mejorar la calidad de vida y el bienestar de todos sus habitantes.

## Bibliografía

- ALLENDE, J. (1995). "Desarrollo sostenible. De lo global a lo local", en *Ciudad y Territorio- Estudios Territoriales*, nº 104, pp.267-282.
- AYDALOT, P. (1986). *Milieux innovateurs en Europe*, París, GREMI.
- BENKO, G. (2001). "Développement durable et systèmes productifs locaux" *VVAA Réseaux d'entreprises et territoires*, París, La Documentation Française, pp. 117-133.
- BERKES, F. y C. FOLKE (1992). "A systems perspective on interrelations between natural, human-made and cultural capital", *Ecological Economics*, 5, pp.1-8.
- BOISIER, S. (1998). *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico*, Santiago de Chile, ILPES.
- BOURDIEU, P. (1986). "Forms of capital", en Richardson, J. G. Edit. *Handbok of Theory and Research for the Sociology of Education*, Nueva York, Greenwood, pp. 241-260.
- BRUNDTLAND, G. H. (1989). *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza.
- CALVO SALAZAR, M. y F. SANCHO ROYO (2001). *Estimación de la huella ecológica en Andalucía y aplicación a la aglomeración urbana de Sevilla*, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- CANO, A. (2004). *Economía y sostenibilidad en las grandes aglomeraciones urbanas. Aproximación al cálculo de la huella ecológica de Sevilla*, Sevilla, Sevilla Global.
- CARAVACA, I.; D. COLORADO; V. FERNÁNDEZ; P. PANEQUE y R. PUENTE (1997). "Patrimonio cultural y desarrollo regional" *EURE*, Vol. 22. 66, pp. 89-99.
- CEPAL (1991). *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, CEPAL-ONU.
- COLEMAN, J. (1988). "Social capital in the creation of human capital" *American Journal of Sociology*, 94 (Suplemento), S95-S120.
- COLLETIS, G. y B. PECQUEUR, (1995). "Role des politiques technologiques dans la creation de ressources spécifiques et d'avantages dynamiques de localisation" Rallet, A.-Torre, A. dirts. *Économie industrielle et économie spatiale*, París, Economica, pp. 445-462.
- CONSEJO DE EUROPA (1999). *Sueños e identidades. Una aportación al debate sobre cultura y desarrollo en Europa, Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Interarts.
- CREVOISIER, O. (2001). "L'approche par les milieux innovateurs: état des Liéux et perspectives" *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, nº 1, pp. 135-166.
- DURNSTON, J. (1999). "Construyendo capital social comunitario" *Revista de la CEPAL*, nº 69, Santiago de Chile.
- FLORIDA, R (1995) "Las nuevas fuerzas del desarrollo", Barcelona, Antoni Bosch Ed.
- "Towards the learning regions" *Futures*, vol.27, nº.5, pp.527-536.
- GARCÍA, M.; J. IBÁÑEZ, y F. ALVIRA (2003). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid, Alianza Editorial.
- GATTO, F. (1990). "Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales" Alburquerque, F. et al. coord. *Revolución tecnológica y reestructuración productiva. Impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp.55-102.
- GONZÁLEZ ANLEO, J. (1978). *Consumid, empobreced, destruid la tierra*, S.M., Madrid.

- JIMENEZ HERRERO, L. M. (1982). *Economía y medio ambiente*, Madrid, CEOTMA.
- KLEIN, J. L. (1997). "L'Espace local a l'heure de la globalisation: la part de la mobilisation sociale", *Cahiers du Geographie du Quebec*, 41, 114 pp.367-373.
- KING, G; KEOHANE, R.O. y VERBA, S. (2000). *El diseño de la investigación social*. Madrid, Alianza Editorial.
- LABASSE, J.- (1973). *La organización del espacio*, Madrid, I.E.A.L.
- MAILLAT, D. (1995). "Les millieux innovateurs" *Sciences Humaines*, nº. 8, pp.41-42.
- MENDEZ, R. (2002). "Innovación y desarrollo territorial: Algunos debates teóricos recientes". *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* 28, 84: 63-84.
- NAREDO, J. M. (1994). *Fundamentos de la Economía Ecológica*, Serie de artículos compilados por Federico Aguilera y Vicent Alcantara, Barcelona, Icaria-Fuhem.
- ORTEGA VALCARCEL, J. (1998). "El Patrimonio Territorial como recurso cultural y económico" *Ciudades, 4. Territorio y Patrimonio*, Valladolid, Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid.
- PEREZ DE ARMIÑO, A. (2002). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Barcelona, Icaria Editorial.
- PÉREZ, C. (1988). "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto" Ominami, C. Edit. *La Tercera Revolución Industrial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp.43-89.
- PETITFORD, L. (1996). "Changing Conceptions of Security in the Third World", *Third World Quarterly*, vol. 17, nº.2, pp. 289-306.
- PICHIERRI, A. (2002). "Concertation and local development, *International Journal of Urban and Regional Research*, 26, 4: 689-706.
- PORTER, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Vergara.
- PITA, M. F. (1999). *Riesgos catastróficos y ordenación del territorio en Andalucía*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía.
- RAO, J. M. (1998). "Culture and economic development" UNESCO, *World Culture Report*, 25-48.
- SÁNCHEZ, J. E. (1988). "Espacio y nuevas tecnologías" *Geocrítica*, Nº 78.
- SFORZI, F. (1999). "La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local", Rodríguez, F. coord. *Manual de Desarrollo Local*, Gijón, Ed. Trea, pp. 13-32.
- STIGLITZ (1998). *Toward a New Paradigm for Development: Strategies, policies and processes*, Geneve, Prebisch lecture at UNTAD.
- THORSBY, D. (2001). *Economía y cultura*, Madrid, Cambridge University Press.
- TICKNER, J. A. (1995). "Re-visioning Security" en BOOTH; K. and S. SMITH, edits. *International Relations Theory Today*, Cambridge, Polity Press, pp. 175-197.
- TRIGLIA, C. (2003). "Retorno a las redes" en Bargnasco, A.-Piselli, F.- Pizorno, A.-Triglia, C. *El capital social. Instrucciones de uso*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch Ed.
- VELTZ, P. (1998). *Mundialización, ciudades y territorios*, Barcelona, Ariel.
- VIÑAS, A. (1982). "Medio ambiente y calidad de vida" en Jimenez Herrero, L. M. *Economía y medio ambiente*, Madrid, CEOTMA, pp. 97-113.
- ZOIDO, F. (2001). *Informe de desarrollo territorial de Andalucía*, Sevilla, Fundación Sevillana de Electricidad-Universidad de Sevilla-La General Caja de Granada.

## Segunda Parte

### Resultados de investigación y estudios de caso



# Limitantes al desarrollo territorial rural en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas

Mario Lattuada

Juan Mauricio Renold

Luciana Binolfi

Adriana De Biasi

## Introducción

El actual intento de construir un nuevo paradigma sobre el desarrollo rural en América Latina para combatir la pobreza rural basado sobre la articulación de enfoques territoriales e institucionales<sup>(1)</sup>, interroga a los grupos de investigación que han trabajado sobre algunos aspectos de estas temáticas sobre su estado del arte, sus experiencias y aportes, y sobre la posibilidad de reflexionar y contribuir a la construcción de esta propuesta teórica y de acción sobre el cual se han depositado nuevas esperanzas.

La propuesta del nuevo paradigma de *desarrollo territorial rural* se asienta en el supuesto de una multiplicidad de acciones de base “económica” puntua-

---

(1) “Se ha definido el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el objetivo de articular competitiva y sustentable la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción de los actores locales entre sí, entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y sus beneficios. Por otra parte, se ha señalado que para los programas de DTR, el territorio es un a construcción social, es decir, un espacio de identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente”, (Schejtman y Ramírez; 2004:1-2).

les promovidas por actores con competencia sobre un territorio, tanto públicos – intendentes, funcionarios, etc.– como privados – cooperativas, empresas, etc.–, que cooperan y complementan sus esfuerzos, y donde pueden articularse otros actores de carácter regional, cuya sumatoria y sinergia confluye en un proceso de desarrollo rural masivo y exitoso<sup>(2)</sup>. Todo ello sin ningún tipo de influencia de las políticas macro y/o sectoriales, las cuales se consideran que deben ser “neutras”. Las políticas sectoriales son consideradas en cierto modo perjudiciales y una rémora de un Estado intervencionista.

Es necesario realizar aquí algunas aclaraciones, ya que el nuevo paradigma resulta ambiguo en algunas definiciones, y puede dar lugar a más de una interpretación.

El territorio sobre el que se despliegan las experiencias es delimitado por una “construcción social”, por lo tanto las fronteras o competencia del mismo está delimitada por los actores involucrados. No obstante, cuando se hace referencia a los actores que son los promotores de las mismas, o a las experiencias concretas consideradas de “desarrollo territorial rural”, el territorio es local (el municipio, un área que incluye algunos distritos o departamentos), rara vez abarca una o varias provincias y menos aún el territorio nacional en su conjunto.

El “desarrollo institucional” puede tener un sentido vago y amplio que incluye los valores culturales que rigen comportamientos de los actores sociales en las definiciones teóricas del paradigma, pero su aplicación más frecuente y específica se reduce a acuerdos entre los actores, desde un contrato comercial, un convenio municipio – cooperativa, o un acuerdo sobre un plan estratégico local entre varios actores públicos y privados.

Finalmente, el “desarrollo rural” en este paradigma puede ser entendido como un proceso a partir del cual se reduce o elimina las condiciones de “pobreza rural” incluyendo no sólo a los productores agropecuarios y sus familias sino al conjunto de la población que reside y trabaja en el ámbito rural no agrario. Esta perspectiva otorga visibilidad y prioriza los lazos de la producción agropecuaria propiamente dicha y las actividades vinculadas - transformación, servicios, y actividades no agropecuarias- que en los procesos y tendencias hacia la modernización y urbanización, teóricamente, generan mayores oportunidades de trabajo e ingresos en las zonas rurales.

---

(2) Por ejemplo una experiencia de turismo rural en determinada zona, una cooperativa apícola o con mayor complejidad institucional un *cluster* de otro tipo de producción en otra, y así sucesivamente, las cuales actúan como iniciativas innovadoras y generaran efectos demostración para replicar.

Sin desconocer la importancia de esta tendencia histórica, las realidades regionales e históricas demuestran también que las posibilidades de mayor o menor actividad económica y desarrollo de las poblaciones rurales se encuentran fuertemente asociadas a la situación de la producción agraria desarrollada en el medio, y la suerte de éstas depende en buena medida de las políticas sectoriales y macroeconómicas.

No hace falta profundizar demasiado para observar que según la noción de “desarrollo rural” adoptada, implica contextos históricos y sociales bien diferentes, y decisiones políticas “no neutras” sobre las prioridades en la agenda pública de los Estados.

Las notas que se desarrollan a continuación tienen por objeto dar cuenta de aquellos interrogantes y estos cuestionamientos, describiendo las líneas de investigación principales que hemos implementado en la última década, los diferentes aportes realizados tanto en el plano académico como en la participación de experiencias concretas de desarrollo rural, y las reflexiones y propuestas derivadas de las mismas que van en dirección – sin ser coincidentes – de la temática convocante.

## **Políticas públicas, instituciones y desarrollo rural**

La problemática de las políticas públicas, con especial referencia hacia el sector agropecuario, ha sido abordada desde la perspectiva propuesta por Ozslak y O'donnell (1976) como el análisis de un proceso social donde actores públicos y privados intervienen en la toma de decisiones de las políticas públicas ante una *cuestión socialmente problematizada*, en un marco histórico y espacialmente (territorialmente) determinado. En este sentido, la *cuestión* misma, así como los *actores sociales* intervinientes, el *Estado* y sus diferentes agencias y parcelas, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil – corporaciones, grupos de interés, nuevos y viejos movimientos sociales-, y los recursos económicos, sociales y simbólicos que representan y/o movilizan, forman parte del análisis de las mismas. En un plano secundario, pero como escenario necesario para comprender esos comportamientos y sus resultados se encuentran el *marco institucional* – las reglas de juego-, tanto en lo económico, político, como cultural, así como el *espacio/territorio* – nacional, provincial, local, etc.– de su incumbencia.

La década del 90 se caracterizó precisamente por un cambio sustancial de las reglas de juego que por medio siglo rigieron el denominado “modelo sustitu-

tivo de importaciones industriales” y la alternancia de sistemas políticos de gobierno democráticos y de facto en la Argentina. En otras palabras, un cambio del escenario que José Nun denomina el *Régimen Social de Acumulación* (Nun, 1987), donde los agentes económicos operan y toman sus decisiones, caracterizado por un complejo entramado de instituciones y prácticas sociales, además de por unas condiciones estructurales que inciden en las decisiones de inversión y en el proceso de acumulación de capital en el plano microeconómico.

Nuestros trabajos trataron de analizar esos cambios y su impacto en la organización y funciones del Estado (Lattuada, 1995), en la estructura económica y social del sector agrario (Lattuada, 1996; Lattuada *et al*, 1999; Lattuada y Moyano Estrada, 2001; Renold y Lattuada, 2004), en la conformación y roles de las asociaciones de productores tanto reivindicativas -gremios tradicionales (Lattuada, 2003) y nuevos movimientos sociales (Lattuada, 2001), como económicas (Renold, 1995; Lattuada y Renold, 2004) y en los mecanismos de articulación y resolución de conflictos entre el sector público y privado (Binolfi y Lattuada, 2004; Lattuada 2005).

Especialmente en el tema de las organizaciones del sector agropecuario, el abordaje desde la óptica de las políticas públicas fue complementado y profundizado desde una perspectiva institucional y de las organizaciones.<sup>(3)</sup> En distintos trabajos realizados en organizaciones cooperativas agropecuarias hemos abordado el análisis de aspectos referidos a las formas y modalidades de su acción institucional, vinculadas a sus objetivos, a la creciente complejidad económica y organizacional y a las transformaciones del contexto en el que se desarrollan así como las modificaciones producidas en los principios de la doctrina cooperativa.<sup>(4)</sup>

---

(3) Los sistemas de normas, valores, símbolos, las formas de organización social y económica, y las complejas modalidades de toma de decisiones que se manifiestan en las distintas sociedades y contextos, constituyen un amplio y variado campo de estudio con extensa tradición en la antropología social, la sociología y la economía institucional. Un amplio y diverso abanico de aportes sobre el tema se despliega desde las formulaciones institucionales de B. Malinowski, K. Polanyi, M. Douglas, S. Nadel, transitando por los clásicos trabajos de M. Weber, T. Parsons, R. Merton hasta las propuestas de H. Simon y su problemática de la *racionalidad limitada*, y Mancur Olson y sus análisis de la *lógica de la acción colectiva*. El *neoinstitucionalismo*, corriente de pensamiento que influye en el nuevo paradigma de *desarrollo territorial rural*, tuvo un amplio desarrollo en la década de los 90, y si bien no constituye un conjunto uniforme de propuestas, abrevia en aquellas fuentes.

(4) Como afirma Giorgio Alberti (2000) citando a W. Richard Scott, las instituciones son estructuras de tipo regulativo, normativo y cognoscitivo que dan estabilidad, coherencia y significado al comportamiento social.

## **Análisis e intervención en programas de desarrollo rural**

Ante cambios sustanciales en la estructura y rol del Estado de la nueva etapa, y la necesidad de asumir por las asociaciones de productores nuevas funciones que redefinen sus roles tradicionales, el tema del desarrollo rural para revertir las consecuencias socioeconómicas del nuevo *Régimen Social de Acumulación* se constituyó en un punto focal de las políticas públicas y, en consecuencia, de nuestra atención, tanto en el análisis de las iniciativas estatales (Lattuada, 2000) como en el diseño y participación de algunas iniciativas de la sociedad civil (Lattuada, 1996b; 1998 y Vuegen *et al*; 1998).

En relación con los programas estatales de los 90 se realizó para FAO un estudio de los denominados programas de apoyos integrados en función de demanda, con especial referencia al denominado programa Cambio Rural. El objetivo central era analizar una de las formas asumidas por la política agraria en el escenario de apertura, ajuste estructural, y redefinición del papel del Estado. Tenía como principal referente empírico, el programa implementado por el gobierno argentino a partir de 1993, con el objeto de promover la adaptación de un significativo número de pequeños y medianos productores agropecuarios, en situación crítica de ingresos, a las condiciones de competitividad exigidas por el nuevo contexto nacional e internacional. De manera secundaria, y a título comparativo, se incluían en el análisis otras estrategias de intervención gubernamental, como los programas de asistencia destinados a productores campesinos y minifundistas, cuyas características posibilitan establecer diferencias entre los programas de acuerdo al tipo de beneficiarios, así como brindar elementos de comparación con la situación de una numerosa población rural de otros países del continente.

A partir de estas experiencias se intentaba analizar las características y potencialidades de nuevas estrategias de intervención para el desarrollo rural, en las condiciones que el nuevo contexto imponía a las políticas públicas. En la primera parte, se describen algunos de los factores, tanto mundiales como domésticos, que contribuyeron en los últimos años a redefinir las condiciones de desarrollo en los países latinoamericanos, las funciones que se espera cumpla la agricultura en ese proceso, las renovadas visiones sobre el significado de lo sectorial y la competitividad; así como la redefinición de los roles y las alternativas de intervención del Estado, y el impacto diferencial de estas transformaciones en la estructura agraria. En la segunda, se abordan en forma sintética los objetivos de estos programas, los fundamentos de las estrategias de intervención, y las características relevantes que definen los apoyos e instrumentos utilizados.

Finalmente se procedía a una reflexión sobre la validez y eficacia del programa en su conjunto, en función de los objetivos originalmente fijados, y se concluía en una síntesis propositiva sobre las posibilidades, condiciones necesarias y limitaciones, que dichos programas planteaban como instrumento de desarrollo rural para pequeños y medianos productores en el escenario de apertura y desregulación de la economía.

Además del análisis de las acciones públicas para apoyar a las pequeñas y medianas explotaciones agrarias, se participó activamente en el diseño de la estrategia de ejecución de programas de apoyo y desarrollo rural que significaban una novedad institucional en la Argentina. Nos referimos a aquellas que fueron implementadas por organizaciones gremiales o reivindicativas tradicionales de alcance nacional con el apoyo de organismos multilaterales de crédito. El caso específico fue el programa Fortalecer iniciado en 1997 por Federación Agraria Argentina (FAA), organización representativa de las explotaciones de tipo familiar, a través de un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo. De este modo organizó una estructura de servicios integrada por profesionales y técnicos para prestar, a costos subvencionados, servicios de información, capacitación, asistencia técnica y estudios de preinversión a los pequeños y medianos agricultores y sus cooperativas en varias regiones del país. Hacia el año 2001 más de 20.000 productores individuales y cooperativas agrarias habían recibido algún tipo de servicio del programa, y resultó uno de los más exitosos entre los más de doscientos que el BID llevó a cabo en Latinoamérica con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones durante la década del 90, según una evaluación internacional encargada por el propio banco. Esto le valió un nuevo proyecto conjunto que se inició a fines del 2003.

Como resultado de estas experiencias, se elaboraron una serie de comentarios y propuestas sobre desarrollo rural, que hacen referencia a la necesidad de contemplar nuevas formas institucionales de articulación público-privadas y la importancia del enraizamiento territorial de los actores que llevan a cabo los procesos y programas de desarrollo rural.

Si bien, desde el nuevo paradigma que hoy se pone en discusión, estos aportes no implican grandes desarrollos teóricos ni fuertes articulaciones entre sus conceptos centrales, tienen la virtud de haber señalado una década atrás, algunas de las cuestiones que hoy se plantean como ejes para el desarrollo rural, así como también advertir sobre algunas de las limitaciones u obstáculos que, creemos, el nuevo enfoque no ha planteado y, por lo tanto, difícilmente pueda superarlas.

## **Repensar el desarrollo rural en contextos económicos, políticos e institucionales históricamente determinados**

La crisis generada por el proceso hiperinflacionario y la deuda externa condicionaron en la década de 1990 el fin de un modelo de desarrollo, el sustitutivo de importaciones industriales, como la adopción de ajustes estructurales y la reformulación de las condiciones de inserción internacional de la economía argentina. El cumplimiento de estos requisitos era considerado indispensable para renegociar nuevo financiamiento con los organismos de crédito internacionales, y asegurar el pago de los compromisos contraídos.

Para ello, se implementaron medidas tendientes a un saneamiento fiscal con su cuota de reducción de agencias y personal estatal, restricción de inversiones del sector público, venta de activos y privatización de empresas públicas; con su correlato de permanente ajuste presupuestario, astringencia financiera, y aumento de la presión fiscal sobre los contribuyentes. En la misma dirección apuntaron los esfuerzos para una desregulación de la economía con el objeto de liberar la iniciativa de las fuerzas del mercado, y la apertura externa como instrumento polivalente para posibilitar una renovada inserción en el mercado mundial, generar un mayor ingreso de capitales y divisas, y contener los niveles de inflación interna.

Además de estos condicionantes que redefinieron la capacidad y el rol de intervención del Estado nacional, la articulación al nuevo escenario mundial implicaba una relativa pérdida de autonomía en la definición de segmentos de las políticas públicas domésticas. Esto se debe a la necesidad de respetar los acuerdos y organismos supranacionales que garantizan el orden y funcionamiento de las transacciones, la delegación de funciones internas a partir de las desregulaciones y privatizaciones en favor del mercado, y las concesiones crecientes al capital financiero y productivo internacional con el objeto de atraer su inversión.

En este contexto, con mayor o menor velocidad y severidad según los casos, se eliminaron organismos y funciones de intervención y regulación de la producción y del mercado, que habían sido empleadas durante el último medio siglo, y que en muchos casos brindaban apoyo a los sectores más vulnerables del sistema.

Del mismo modo, buena parte de los procesos de descentralización, con el correlato de descarga de responsabilidades y costos de los Estados nacionales a las provincias y de éstas a los municipios, han sido más una respues-

ta a este proceso de ajuste, que producto de las nuevas racionalidades de planificación o de procesos de mayor democratización e inclusión política de la sociedad.<sup>(5)</sup>

Estas nuevas condiciones para el desempeño del Estado dejaron libradas al mercado muchas de las decisiones y mecanismos que antes le correspondían, reservándole un rol subsidiario, promotor y asesor de negocios privados, y de asistencialismo hacia quienes quedan fuera del modelo.

Obschatko (1992) describió las reducidas funciones del Estado en el nuevo contexto de la década de 1990. Estas quedaban acotadas a: la representación nacional de los intereses productivos y comerciales en organismos y foros oficiales internacionales; las tareas que no permiten la apropiación privada de sus beneficios, como la conservación de los recursos y del medio ambiente; el desarrollo y difusión de determinadas áreas científicas y técnicas; acciones encaminadas a mejorar la equidad; así como aquellas actividades que permitan facilitar y estimular el desarrollo de las empresas privadas, como los servicios de controles aduaneros, comerciales, y sanitarios, generación y transferencia de tecnología, información sobre producción, comercialización, precios y mercados, en la medida que no lo pueda o no lo quiera realizar el sector privado.

Esta nueva estructura y función del Estado condicionaba severamente la definición del modelo de desarrollo y las estrategias de intervención posibles.

En este escenario predominaba la idea de un "Estado Neutro" que no interviene en el sector productivo y en la reglamentación de la actividad económica, y se dedica a la tarea de promover las condiciones sistémicas de la competitividad internacional de las empresas y a garantizar las metas mínimas de bienestar social (De Rezende López y Castro de Rezende; 1995).

En consecuencia, en la nueva etapa, las posibilidades de desarrollo quedaban acotadas a las estrategias competitivas de las empresas privadas; a las que el Estado brindaba, dentro de las limitaciones mencionadas, las condiciones sistémicas para potenciarlas.

Esta perspectiva atentaba tanto a la competitividad de la economía y de sus agentes, como a la posibilidad de un efectivo desarrollo del país.

---

<sup>(5)</sup> Sin que ello impida, que el proceso desencadenado pueda convertirse, posteriormente, en un mecanismo efectivo en el procesamiento de las demandas sociales. Para un análisis de los diferentes significados que adquieren los procesos de descentralización del Estado, sus potencialidades y limitaciones para un desarrollo equitativo, tanto territorial como socioeconómico, véase Amtmann Carlos A. (1995).

Por una parte la competitividad internacional de una empresa, un sector, o un país, se basa cada vez más en las ventajas dinámicas, producto de la intencionalidad de los agentes, de la creación, de la política. En este sentido, la competitividad resulta un producto de la eficiencia del sistema en su conjunto –infraestructura, transportes, educación, costos de los servicios, etc.–, involucrando tanto el accionar de los agentes privados como de una activa participación del Estado.

Por otra, la mayor eficiencia y competitividad del sistema puede asegurar el crecimiento económico, pero sólo se traduce en desarrollo cuando la riqueza acrecentada se redistribuye en forma equitativa entre las regiones y los habitantes que conforman la nación. La lógica del mercado puede asegurar un crecimiento económico, pero no garantiza un desarrollo así entendido. Las funciones esenciales del Estado consisten en asegurar las condiciones necesarias para lograr ese crecimiento económico y, paralelamente, que el mismo se traduzca en desarrollo económico y social de toda la población.

Estas funciones pueden cumplirse en forma parcial o deficiente, cuando el Estado ha sufrido un drástico proceso de reducción en su capacidad –económica, humana y organizativa– de intervención, para ejecutar políticas sectoriales activas, como ocurrió durante la década de 1990 en adelante.

La justificación, válida en muchos casos, de eliminar reglamentaciones y aparatos burocráticos ineficientes y costosos que bloqueaban las potencialidades de crecimiento de la economía, no ha servido necesariamente para construir nuevas formas de organización e intervención más eficaces.

En estas condiciones, el proceso de transformación de la estructura económica no resulta neutral respecto de las posibilidades de inclusión social y de distribución de la riqueza. La naturaleza de apertura y desregulación del modelo, tal como se ha implementado en muchos países de la región, tiende al aumento de la escala de las empresas y de la concentración del poder económico, profundizando los problemas de equidad estructurales de las sociedades latinoamericanas (Cf. Murmis; 1993).

En este contexto, la eficiencia microeconómica, la escala de producción, el nivel tecnológico, la mayor productividad del trabajo, la diversificación e incorporación de rubros intensivos, la integración agroindustrial y la capacitación de gerenciamiento empresarial, se consideran factores determinantes para la supervivencia de las explotaciones agropecuarias.

La adaptación a estas condiciones implica montos de inversión de capital y períodos de maduración de los proyectos, a los que sólo pueden acceder empresas con un considerable nivel de excedentes económicos, sin endeuda-

miento crítico y con solvencia para obtener nuevo financiamiento. Las explotaciones con un menor control de recursos productivos, financieros, y de gestión empresarial, encuentran serias dificultades para acceder a estas condiciones de viabilidad.

La política estatal de desarrollo rural durante esta etapa tenía claramente una orientación compensatoria de las nuevas condiciones de la economía (Pereira, 1996). Las empresas grandes no contaban con una política específica, de ellas se encargaba el mercado; las medianas y el conjunto menos empobrecido del estrato de los pequeños contaba con el *Programa Cambio Rural*, y los pequeños productores y minifundistas eran destinatarios de varios programas de asistencia, entre los que se destaca el *Programa Social Agropecuario*.

Estos programas constituyeron durante casi una década una estrategia válida pero insuficiente para compensar los efectos negativos de las nuevas reglas de juego institucionales y económicas en los sectores rurales más débiles. Dadas las restricciones en los recursos y los instrumentos que disponía la intervención estatal para hacer política sectorial, la asistencia brindada involucraba a un número importante de productores, aunque siempre insuficiente en función de la población objetivo y de la velocidad con que operaba el proceso de concentración y expulsión.<sup>(6)</sup>

A ello se agregaba que muchos otros programas y proyectos gubernamentales nacionales y provinciales<sup>(7)</sup>, que ofrecían beneficios a los productores en materia de recursos naturales, sistemas productivos, controles sanitarios, estrategias comerciales, recursos financieros, ventajas impositivas, y desarrollo social, apenas superaban los límites de las oficinas responsables o el círculo de interesados más cercano. La mayoría de sus potenciales beneficiarios carecían de una información clara y amplia sobre los alcances y condiciones de acceso a los mismos o no llegaban a recibir alguno de sus beneficios concretos. En otras palabras sus principales beneficiarios no eran los productores o los pobres rurales, sino los consultores encargados de su administración y ejecución.

---

(6) No superior al 15% del universo al que estaban destinados, como se demuestra en nuestro trabajo sobre Cambio Rural (2000).

(7) Véase Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (1997) *Programas y proyectos agropecuarios y pesqueros*, Bs. As. A ello se deben agregar los de otros organismos nacionales en aspectos comerciales o laborales que benefician a empresas de todos los sectores, así como los programas y proyectos de los distintos gobiernos provinciales para el sector agropecuario.

Las experiencias más importantes realizadas –Cambio Rural, PSA., Fiebre Aftosa, entre otros–, demostraron que la efectividad de estos programas aumentaba cuando mayor participación, articulación y compromiso asumían las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de los mismos.

El denominador común que identificaba a todos estos programas fue la particularidad de su forma de intervención. La ejecución se encontraba descentralizada y con un alto grado de participación de las organizaciones sociales no gubernamentales para convocar y llegar a los productores.

El desarrollo de amplias franjas de pequeños y medianos productores se planteaba a partir de la reconversión de sus explotaciones en base a la organización de sus propias fuerzas y capacidades, y la construcción de redes de vinculación con otras fuerzas y recursos sociales disponibles que puedan brindar los apoyos necesarios. En esta estrategia, el Estado respalda este fortalecimiento de la sociedad civil a través de nuevas formas de intervención segmentadas, más acotadas e indirectas, tendiendo a una participación decisiva de los interesados a través de formas asociativas y promoviendo la construcción de las redes de apoyo. Esta ardua tarea exige transformaciones ideológicas e institucionales tanto en las organizaciones sociales, como en los componentes de los organismos estatales y sus instrumentos de política sectorial.

Por su parte, las iniciativas impulsadas por la sociedad civil adoptaban formas de organización jurídica diversas y funciones heterogéneas, como empresas e instituciones centradas, en su origen, en la resolución de un problema social o colectivo y, por lo tanto, basadas en principios no estrictamente mercantiles tales como: solidaridad, servicio a los socios, etc. Los ejemplos más conocidos eran las organizaciones gremiales, las cooperativas, las asociaciones de pequeñas empresas o explotaciones para producir, comerciar, capacitarse o adoptar tecnología a partir de un esfuerzo conjunto, las sociedades anónimas laborales o sociedades de trabajadores.<sup>(8)</sup>

Los nuevos desafíos que se plateaban a las organizaciones de productores requirieron en algunos casos el inicio de procesos de reforma de la estructura y funciones de sus organizaciones, con el objeto de brindar nuevos servicios y respuestas a situaciones locales y particulares de sus asociados<sup>(9)</sup>, así como abrirse a la participación en nuevas actividades junto a las agencias

---

(8) Cf. Estas iniciativas incorporadas dentro del concepto de *Economía Social*, han sido estudiadas para el caso de España por José Brea Tejeiro y José Luis Monzón Campos (dir.).

(9) Véase Roberto Martínez Nogueira (1993).

estatales y otros actores privados. Entre las nuevas funciones a desempeñar merecen destacarse: a) el planeamiento estratégico sectorial a partir de la identificación de tendencias sobre productos, tecnología, mercados y políticas, la orientación y promoción de la producción –incluida la reconversión de producciones existentes y el desarrollo de nuevas–; la identificación de requerimientos de infraestructura y servicios; y la generación de articulaciones agroindustriales; b) la promoción de negocios y la prestación de servicios a sus asociados, en materia de exportaciones, diferenciación de productos, certificación de calidades, controles sanitarios, información, financiamiento, capacitación de recursos humanos, prefactibilidad de negocios, logística y organización; c) la comercialización en gran escala y la generación de sistemas de integración en agroindustrias y agronegocios; d) la concertación y negociación de *alianzas estratégicas* con los restantes segmentos de la cadena de valor.

En la década del noventa varias de las entidades tradicionales reivindicativas del agro han iniciado o profundizado acciones en esta dirección, como las mencionadas de *Federación Agraria Argentina*, o el intento fracasado de *Confederaciones Rurales Argentinas* para poner en marcha en algunas sociedades rurales locales, centros piloto para brindar asistencia impositiva, legal y de administración económica, a partir de un convenio con la *Société Francaise d'Exportation des Ressources Éducatives*.

Estas organizaciones, participaron, además, en la ejecución y control de algunos de los principales programas gubernamentales de desarrollo mencionados más arriba, a los que se sumaron en similares condiciones reconocidas organizaciones no gubernamentales –Incupu, Fundapaz, etc.–. A estos esfuerzos se sumaron las iniciativas autogeneradas en las localidades del interior del país rural, para crear redes integradas por instituciones locales que involucran a organizaciones gremiales, económicas, educativas, gobiernos comunales, y ONGs. Su fin es aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones a problemas locales y específicos, en su mayoría vinculados a la creación de fuentes de trabajo y desarrollo local que permitan reducir las causas de emigración –en particular de los jóvenes– y el deterioro del nivel de vida de sus pobladores.

Decíamos entonces que aún en el marco de la continuidad del crecimiento de la producción sectorial, no se aseguraba que la distribución de esos mayores beneficios a través del mercado modificará las asimetrías existentes. En consecuencia, se asistiría, como había ocurrido hasta ese momento, a una profundización de los procesos de concentración y polarización de la estructura agraria. En este escenario, las políticas públicas segmentadas, con fuerte articulación público-privada, y discriminaciones positivas hacia los

sectores más vulnerables de la estructura agraria debían ser fortalecidas considerablemente.

Paralelamente, la mayor experiencia adquirida por las organizaciones de la sociedad civil durante su accionar de los últimos años, la consolidación de las redes interinstitucionales a nivel local, regional y nacional, y una más estrecha colaboración entre éstas y los organismos financieros internacionales, permitían prever un crecimiento destacado de su participación en las acciones del desarrollo rural, como no se había manifestado en otros momentos de la historia argentina.

No obstante, también alertábamos, que estas acciones no serían suficientes para evitar, en el contexto macroeconómico e institucional de los 90, la velocidad y magnitud de la crisis que afectaba a los pequeños y medianos productores rurales de la argentina.<sup>(10)</sup>

Considerábamos que era necesario, además, promover ante los organismos políticos y la sociedad en su conjunto una reversión de la concepción de un Estado *neutro* en el rol de brindar igualdad de oportunidades y distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico a través de políticas activas para el desarrollo. Una perspectiva que hasta los representantes de los organismos multilaterales de crédito, principales impulsores del ajuste estructural de las economías latinoamericanas, habían comenzado a reclamar en sus discursos.<sup>(11)</sup>

Para ello el Estado, sosteníamos entonces, necesitaba recrear las condiciones –presupuestarias, organizativas, reglamentarias, y capacidades humanas- para llevar adelante **políticas sectoriales** y de desarrollo rural **explíci-**

---

(10) Estas consecuencias las advertimos en los trabajos ya citados de Lattuada (1996) y Lattuada y Moyano, (2001), aportando cifras y porcentajes de distintas regiones y actividades productivas, que fueron confirmadas finalmente por el Censo Nacional Agropecuario del 2002. Más de 100.000 explotaciones agropecuarias, algo más del 25% del total, desaparecieron de la estructura agraria argentina en sólo una década.

(11) James D. Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, sostuvo la urgencia de actuar porque, “en partes de la región, las cuestiones de la propiedad de la tierra, el crimen, la violencia relacionada con las drogas, el desigual acceso a la educación y la salud y las enormes disparidades de ingreso, obstaculizan el progreso y amenazan la estabilidad”. Y agregó: “no se trata simplemente de dejar actuar a los mercados, es necesario lograr un amplio consenso social, sin el cual la mejor estrategia económica esta destinada al fracaso”. En la misma línea, el informe del Banco Mundial llega a la conclusión que el rápido crecimiento del Este de Asia e incluso la propia Revolución Industrial, fueron posibles gracias a un “estado eficaz”, vale decir “un estado catalizador de la energía de las empresas y la población activa, y no restringir su participación en la sociedad”. Conceptos similares fueron vertidos por M.Camdessus del Fondo Monetario Internacional. (Citado por Neiman, *et al*, 1998).

**tas, activas, e inclusivas**, que posibiliten una reconversión y desarrollo masivo de las explotaciones agropecuarias, efectivamente orientadas a superar los desafíos del desarrollo real de la economía con equidad.

Pero estas políticas ya no podrían ser de la exclusiva responsabilidad estatal. Sería necesario aprovechar la experiencia iniciada, la motivación y los recursos materiales u organizativos que disponen las organizaciones de la sociedad civil -que hoy se encuentran con un alto grado de activación en la búsqueda de alternativas para enfrentar el desempleo, la disminución de ingresos y el éxodo rural-, con el fin de avanzar en acciones comunes y complementarias.

Las políticas de carácter diferencial destinadas a pequeños y medianos productores, tienen que ser segmentadas según estratos definidos atendiendo las escalas de producción, la capacidad de ahorro o nivel de pobreza, el grado de endeudamiento, la dispersión espacial y regional, la carencia de infraestructura y transportes, la existencia de servicios sociales, etc. Deben ser enfocadas a facilitar y flexibilizar el acceso a la tierra y a tecnologías apropiadas en términos técnicos, ambientales y económicos, a una mayor capacitación empresarial, y a posibilitar la utilización de insumos, sistemas de comercialización y servicios financieros adecuados a sus características; así como a revertir una estructura tributaria regresiva.

El objetivo de reducir la expulsión del medio rural y la polarización socioeconómica, puede alcanzarse a través de programas que incidan en la productividad, capacidad de negociación, y generación de empleo productivo e ingreso, en lugar de aquellos que consolidan una situación de asistencialismo crónico. No obstante, el grado de complejidad que asume la coordinación y ejecución de políticas destinadas a problemáticas segmentadas y heterogéneas, requiere la profundización de un sólido *enraizamiento* Estado-Sociedad Civil, que impida una ineficiente asignación y utilización de los escasos recursos existentes, dispersos en múltiples fuentes no coordinadas entre sí.

El mayor desafío será, entonces, diseñar mecanismos institucionales públicos-privados que permitan articular adecuadamente estos programas, así como difundir y posibilitar el acceso a sus beneficios al mayor número de productores. Para ello, se impone una reingeniería institucional que contemple nuevas alternativas, como por ejemplo, *estrategias de tercerización en la difusión y ejecución de los programas de desarrollo rural*, articuladas a las que realizan las organizaciones de la sociedad civil, utilizando su *red de distribución* de información y servicios con *bocas de expendio* en la mayoría de las localidades del interior del país.

En síntesis, el desarrollo de pequeños y medianos productores agropecuarios requiere de innovaciones institucionales que involucren conjuntamente a

las esferas públicas y privada. Estos mecanismos y estrategias no deberían ser instrumentados como una *política de gobierno*, que habilite acuerdos discrecionales del funcionario de turno, sino adquirir el rango de una verdadera *política de Estado*, estableciendo mecanismos objetivos de evaluación y selección de las contrapartes civiles, basados en la calidad, capacidad y antecedentes que acrediten para la prestación de los servicios requeridos.

## **A modo de conclusión**

Estas conclusiones tienen por objeto extraer, a partir de la reflexión sobre la experiencia analizada, una serie de propuestas cuya validez, como estrategia para el desarrollo de pequeños y medianos productores rurales, pueda ser discutida en diferentes realidades nacionales, teniendo en cuenta los contextos de ajuste estructural, apertura y desregulación de la economía, reducción del aparato estatal y redefinición de sus funciones, que caracterizaron la década previa. Como podrá observarse, algunas de las cuestiones planteadas hace algunos años atrás tienen estrecha relación con cuestiones organizacionales e institucionales y la territorialidad.

**1.** La supervivencia y el desarrollo de las pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias, en su mayoría de producción familiar, no sólo resulta una cuestión substantiva desde el punto de vista social -por el número de personas involucradas-, o político -por su significado en el afianzamiento de una sociedad más equitativa y democrática y la efectiva ocupación del territorio nacional-, sino por la flexibilidad y eficiencia que han demostrado históricamente para adaptarse a diferentes contextos de acumulación y contribuir al desarrollo del país. Sólo basta comparar su constancia y lealtad a un modo de vida identificado con la producción, que ha sorteado numerosas situaciones históricas, políticas y económicas, frente al oportunismo coyuntural de los especuladores financieros que sólo invierten y producen en el sector mientras la rentabilidad extraordinaria de algunos años o los beneficios impositivos excepcionales concedidos, les posibiliten ganancias que no obtendrían en otra inversión; a las cuales no dudarán en retornar raudamente ante el cambio de circunstancias.

**2.** Los programas de desarrollo para pequeños y medianos productores pueden constituirse en una estrategia de intervención estatal selectiva, que contribuya positivamente en favor de los sectores rurales más vulnerables en

un contexto de apertura y desregulación. A través de ellos se promueve una reorganización y adaptación de las explotaciones en función de las nuevas condiciones de competitividad, con el fin de resolver situaciones de crisis de ingresos en el corto plazo, y consolidar una estrategia de desarrollo sostenible para el largo plazo.

**3.** La mayor eficiencia empresaria, la generación de escala, la intensificación de la producción, la adopción de nuevas alternativas productivas, y los emprendimientos o articulación con la agroindustria y los agronegocios, a partir de una concepción sectorial que incluye al complejo o cadena en un contexto de competitividad internacional, constituyen los ejes directrices que definen el camino de la reconversión empresaria y productiva a recorrer. Esto no quiere decir que los productores deban adoptar absolutamente todos los pasos mencionados para una reconversión exitosa de sus explotaciones. Estos programas más que una receta de desarrollo, constituyen un menú de opciones y apoyos, donde los productores a partir de su interacción y el asesoramiento técnico con el respaldo de múltiples instituciones, buscan el camino más adecuado para su caso. Para algunos será suficiente con reordenar las actividades productivas, organizar su empresa, o intensificar la producción; en otros casos las transformaciones requeridas pueden ser más profundas, incorporando nuevas actividades productivas, adoptando formas organizativas diferentes a la empresa individual, o abordando actividades o servicios que implican saltar los límites de la producción primaria. Para otros, ni una ni todas las reformas serán suficientes para salvar su situación, si las condiciones estructurales, macroeconómicas y sectoriales, no son favorables al sector en general, y a la franja de actores más vulnerables en particular.

**4.** La estrategia de estos programas tiende a crear, organizar y fortalecer capacidades locales, articulando los esfuerzos de: organismos técnicos, productores, organizaciones gremiales y económicas rurales, entidades intermedias, organizaciones profesionales, universidad, gobiernos locales, y aún empresas privadas, con el objeto de consolidar una red institucional que pueda dar respuestas adecuadas a los nuevos desafíos que se presenten, una vez concluida la intervención.

**5.** La organización institucional de estos programas requieren de una unidad responsable de la coordinación y seguimiento a nivel nacional, y de una organización descentralizada para su implementación. Esta puede estar basa-

da en la estructura institucional de una agencia estatal preexistente, como el caso del INTA, o ser totalmente ad-hoc como las instrumentadas por el Programa de Asistencia Social a los minifundistas. También podría ser viable la articulación de las agencias estatales con la organización del movimiento cooperativo rural, o entidades gremiales con experiencia en este tipo de acciones, en aquellos países y regiones donde este tipo de organizaciones cuente con un desarrollo institucional significativo y amplia dispersión geográfica. En cualquier caso, es recomendable que estas estructuras sean reducidas en su nivel burocrático y administrativo, pero cuenten con un nivel de recursos humanos y económicos que permitan una alta eficiencia operativa.

**6.** Complementariamente, debería tenderse a reunir los diferentes programas de desarrollo y asistencia a los productores rurales bajo la coordinación de una única agencia gubernamental nacional, que permita unificar los criterios de desarrollo rural en función de un determinado proyecto de política sectorial, coordinar sus acciones, evitar superposiciones, optimizar los recursos, e incorporar los productores que quedan como remanentes no beneficiados en las zonas grises que existe entre los ámbitos de intervención de los diferentes programas.

**7.** Una condición importante en su integración es la habilitación de espacios y canales *orgánicos* para la consulta y participación de las asociaciones de productores, los gobiernos locales y, especialmente, aquellas instituciones públicas y privadas cuyas actividades tengan estrecha vinculación con los apoyos que brindará el programa. Estos deben funcionar tanto como instancias consultivas en la etapa de elaboración y diseño, como participativas y decisorias en los niveles descentralizados de la implementación. Pero además, en el caso de las organizaciones de productores -gremiales y económicas-, es deseable que aquellas que cuenten con capacidad y experiencia en extensión, o recursos humanos y económicos significativos, puedan participar más activamente en la implementación del plan; incorporándolo a sus estrategias de acción institucional de acuerdo a las nuevas condiciones en que debe desplegarse su interacción con el Estado.

**8.** Otro aspecto, no menos importante, es el hecho de que la implementación descentralizada, no implique necesariamente un grado de autonomía tal que permita desviaciones significativas respecto de las características de los beneficiarios, de los objetivos del programa, y de los instrumentos considera-

dos estratégicos para alcanzarlos, establecidos en los documentos directrices. La normatividad centralizada y la operatividad descentralizada son altamente deseables. Pero ello requiere el diseño de herramientas adecuadas para una eficiente coordinación y monitoreo en ambas direcciones; que permita atender la heterogeneidad de situaciones existentes, dotar de flexibilidad al programa y, a su vez, evitar un grado de anarquía en el registro de información y evaluación de los datos, una utilización sesgada de los apoyos disponibles, y un desplazamiento de aquellos productores que más necesitan de un sistema de apoyos integrados.

**9.** De los diferentes apoyos que habitualmente los programas de desarrollo rural brindan, el más problemático de todos, y al que se debería prestar una mayor atención en el diseño de los mismos, es la vinculación con el crédito. Si se desea que el programa avance en forma decidida en una reconversión productiva profunda, que implique nuevos productos, tecnología de última generación, emprendimientos que signifiquen un avance en la cadena de valor, se requieren inversiones de mediano y largo plazo, que no pueden ser solventadas con el ahorro de las explotaciones. De igual modo, si uno de los objetivos consiste en hacer viables las explotaciones de pequeños productores en situación de crisis de ingresos, que se incorporan al programa con problemas financieros serios, se requiere de planes de créditos especiales, de largo plazo, bajo interés o tasa subsidiada, y reducidas condiciones de avales patrimoniales.

Cualquiera de las alternativas mencionadas, exigen asegurar un fondo previo y condiciones especiales para el financiamiento. La situación ideal, sería que el programa cuente con su propio fondo en relación con la demanda estimada. Una situación intermedia, consiste en establecer un diseño de vinculación con la banca oficial o privada, previa a la ejecución del programa, que garantice los montos y las condiciones con las que se contará para efectivizar ese apoyo. En estos casos, cuando se requiere de una banca de fomento, los bancos oficiales suelen constituirse en el principal respaldo. La tercera opción, basada en una asistencia técnica para elaborar un plan técnico-económico, a partir del cual los productores solicitan financiamiento en el mercado, aunque necesaria y deseable, no ha demostrado ser efectiva para la gran mayoría de pequeños y medianos productores.

Resulta habitual encontrar programas nacionales y con apoyos de organismos multilaterales de crédito (BID, Banco Mundial, etc.) donde los apoyos son sólo para las consultorías y asistencia técnica, y se da por supuesto —erróneamente—

amente- que el mercado proveerá a las necesidades financieras de los proyectos. Allí mueren muchas buenas intenciones con estudios de prefactibilidad y factibilidad altamente positivos.<sup>(12)</sup>

**10.** Uno de los rasgos distintivos de estos programas, es que el éxito de su intervención en el largo plazo esta en relación directa al grado de articulación y coherencia que pueda lograrse entre numerosas instituciones y programas públicos y privados dispersos, en función de los objetivos propuestos.

Los nexos con las organizaciones de crédito y con las agroindustrias, los municipios, las agencias que establecen los requerimientos sanitarios y los controles de calidad, los programas de promoción de exportaciones, los proyectos regionales para el desarrollo de infraestructura y servicios, las universidades que deben capacitar los recursos humanos, constituyen los soportes a partir de los cuales se debe construir la competitividad del sistema y de las regiones en su conjunto, desde las que operan las explotaciones.

Por lo tanto, la estrategia de vinculación con estos apoyos directos e indirectos debe ser objeto de un análisis profundo en el diseño del programa. Esto podría facilitarse, con la incorporación orgánica de representantes de estas instituciones u organismos en las estructuras de elaboración, coordinación y ejecución del programa.

En caso contrario, los esfuerzos destinados a promover una reconversión productiva profunda a nivel de las explotaciones, pueden encontrar serios obstáculos en la carencia de aquellos apoyos que no controla en forma directa el programa, o en las condiciones de eficiencia del sistema a nivel local, regional o nacional. En otras palabras, los esfuerzos por mejorar los factores endógenos de la competitividad pueden encontrar sus límites en factores exógenos inadecuados.

**11.** Los programas de desarrollo para pequeños y medianos productores requieren de ciertas condiciones contextuales deseables y necesarias para que su implementación tenga mejores resultados. En primer lugar, la asignación de una magnitud de recursos económicos acordes a los problemas a enfrentar. A ello se agrega la estabilidad y regularidad en las partidas presu-

---

(12) Esta situación aparentemente continuará sin ser resuelta, como puede comprobarse en los borradores dados a conocer sobre la nueva estrategia de desarrollo rural que adoptaría el Banco Interamericano de Desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005).

puentarias asignadas, durante todo el período previsto de su duración. La fragilidad en los equilibrios fiscales del Estado, que requiere de recurrentes ajustes, suele ser un factor de tensión permanente sobre la disponibilidad de los recursos y la continuidad de los programas.

En este sentido, la convicción que los máximos responsables de las políticas públicas tengan sobre la importancia social y económica de los pequeños y medianos productores, la revalorización del medio rural, y la potencialidad del programa para promover su desarrollo, resulta un factor decisivo para la efectividad del mismo.

La adopción de políticas macroeconómicas que no discriminen negativamente al sector agropecuario en general, y a este segmento de productores en particular, constituye otra condición indispensable. En esta línea, una adecuada relación de precios relativos, el mantenimiento de una banca oficial de fomento y una política impositiva no regresiva pueden constituirse, entre otros factores, en respaldos sustanciales para los fines perseguidos por estos programas. No menos importante resultan las inversiones en el desarrollo tecnológico y en el sistema educativo en sus diferentes niveles de capacitación. Tareas que exigen, en muchos casos, un debate político sobre el proyecto de país, y sobre la estructura y función del Estado a posteriori de su etapa de ajuste estructural.

**12.** Los programas de apoyos integrados para pequeños y medianos productores, o de asistencia a los minifundistas, constituyen un intento por compensar los efectos negativos que las condiciones en que se desenvuelven las economías domésticas han generado o profundizado en los sectores rurales más débiles. Pero, dadas las restricciones en los recursos y los instrumentos que dispone la intervención estatal para hacer política sectorial, la asistencia que se puede brindar involucra a un número importante de productores, aunque siempre insuficiente en función de la población objetivo y de la velocidad con que opera el proceso.

En este sentido, los programas de desarrollo, son un esfuerzo significativo para promover la supervivencia, en algunos casos, y el desarrollo, en otros, de muchos pequeños y medianos productores rurales; pero, difícilmente, puedan constituir una alternativa incluyente para todos aquellos que se encuentran en situación de crisis o resolver la pobreza estructural del sector rural.

**13.** Las visiones “optimistas” de resolver las situaciones de pobreza e indigencia rural de 25 millones de personas en América Latina a partir del nuevo

paradigma de *desarrollo territorial rural*, con énfasis en las políticas de fomento en el nivel local o regional, y acciones y servicios impulsados por la demanda y los agentes, son a nuestro juicio poco realistas en el contexto de políticas macroeconómicas “neutras” desde lo sectorial, y no permiten revertir un proceso que resulta altamente concentrador y excluyente.<sup>(13)</sup>

Aún en contextos muy diferentes al latinoamericano y objetivos de desarrollo rural poco comparables, como el de la Unión Europea, donde existen fuertes identidades territoriales, se ha alcanzado la autosuficiencia alimentaria, y se dispone de niveles elevados de bienestar, los enfoques de desarrollo territorial para mejorar la calidad de vida de la población rural se plantean como complementarios de las políticas destinadas a mejorar la competitividad de las explotaciones y la gestión de un desarrollo sostenible, integrando así los tres pilares de la *Política Agraria Común*.<sup>(14)</sup>

En síntesis, los programas de desarrollo rural, aún los que puedan involucrarse dentro del nuevo paradigma, resultan una cura efímera o una poción homeopática para unos pocos, si las condiciones estructurales y la política económica y sectorial resultan adversas o “neutras”. La comparación de la situación socioeconómica pre y postconvertibilidad de pequeños y medianos productores argentinos, y de la población rural asentada en las localidades donde la actividad agropecuaria es motor de la economía, nos brinda un claro ejemplo de los resultados diferenciales de esas distintas concepciones de la política y del desarrollo rural.

---

(13) Martine Sirven (1999), de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, advirtió sobre estas limitaciones tempranamente.

(14) Véase el reciente trabajo de Eduardo Moyano Estrada (2005), donde expone los enfoques que integran la propuesta del Nuevo Reglamento de Desarrollo Rural presentada por la Comisión Europea, y analiza los problemas de su posible articulación.

## Bibliografía

- ALBERTI, Giorgio (2000). "Desarrollo rural, instituciones y procesos de cambio institucional" en Carmagnani, Marcelo y Gordillo de Anda, Gustavo, (compiladores), *Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo*, FCE, México.
- AMTMANN, Carlos A. (1995). "Descentralización y participación comunitaria: potencialidades, limitaciones y desafíos para el desarrollo rural", en AAVV., *El desarrollo rural en América Latina hacia el siglo XXI*, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Desarrollo Rural Instituto de Estudios Rurales, Colombia, Tomo I, pp.181-203.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005). *Perfil Avanzado. Política de Desarrollo Rural*, febrero.
- BINOLFI, Luciana y LATTUADA, Mario (2004). "Experiencias de concertación intersectorial en el complejo lácteo argentino", en Renold, Juan M. y Lattuada, Mario J., (editores), *Conformación y dinámica del Complejo Lácteo en una década de transformaciones estructurales,(1991-2001)*, Cap.7, Editorial Biblos, Bs. As.
- BREA TEJEIRO José y José Luis MONZÓN CAMPOS (dir.). *Libro Blanco de la Economía Social en España*, Madrid, Centro de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- DE REZENDE LÓPEZ, Mauro y CASTRO DE REZENDE, Gervásio (1995). *El desarrollo agrícola en el nuevo marco macro-económico de América Latina*, FAO, Santiago de Chile.
- LATTUADA, Mario (1995). "Globalización y políticas de ajuste económico en la Argentina. El impacto en el sector agropecuario y su red de representación de intereses", en *Políticas Agrícolas*, RedCapa - Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas – Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO), México, año 1, vol.1, pág., 23-56.
- LATTUADA, Mario (1996). "El sector agropecuario en un nuevo escenario de acumulación. Subordinación, Concentración, y heterogeneidad", *Realidad Económica*, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), n°139, abril-mayo, pág. 122-145.
- LATTUADA, Mario (1996b). "Las asociaciones de productores en la reconversión de los sistemas agrícolas y agroindustriales. Expectativas, diferenciación, y posibilidades", en AAVV. *Seminario sobre Reconversión de los Sistema de Producción Agrícolas y Agroindustriales en el Cono Sur de América*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (SAPyA), e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), INTA, Pergamino, Argentina, pág. 139-152.
- LATTUADA, Mario (1998). "El desarrollo agropecuario a fin del milenio. Un esfuerzo público-privado en Argentina", *Panorama Agropecuario Mundial*, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, EEA Pergamino, año 22°, n°: 201, pág. 53-60.
- LATTUADA, Mario; Olga, FARRUGGIA; e Irene, GUERRERO (1999). *El complejo oleaginoso. Su papel en la reprimarización de la economía*; ed: CeD - Editorial del Arca, Rosario.
- LATTUADA, Mario (2000). *Cambio Rural. Política y Desarrollo en la Argentina de los '90*, ed: CeD-ArcaSur, Rosario.
- LATTUADA, Mario (2001). "Articulación de intereses y movimientos sociales en Argentina. El caso del Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha (MMAL)", *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Tercera Epoca, n°:30, Septiembre-Diciembre, IESA - Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Córdoba, España, pág. 107-137.
- LATTUADA, Mario, y Eduardo, MOYANO ESTRADA (2001). "Crecimiento económico y exclusión social en la agricultura familiar argentina", *Economía Agraria y Recursos Naturales*, Asociación Española de Economía Agraria, vol.1., n°: 2, diciembre, Madrid, pág. 171-193.

- LATTUADA, Mario (2003). "Transformaciones institucionales en las corporaciones empresarias agrarias a fines del siglo XX. El caso de la Federación Agraria Argentina", en M. Bendini, J. Cavalcanti, M. Murmis, y P. Tsakoumagkos (comp.), *El campo en la sociología actual: Una perspectiva latinoamericana*, Bs. As., La Colmena.
- LATTUADA, Mario J. y Juan M., RENOLD (2004). *El Cooperativismo Agrario Argentino ante la globalización. Un análisis sociológico de los cambios en su composición, morfología y discurso institucional*, editorial Siglo XXI, Bs. As.
- LATTUADA, Mario (2005). *Acción colectiva y representación de intereses en la agricultura argentina a fines del siglo XX. Transformaciones institucionales del asociacionismo agrario argentino en el marco de un nuevo régimen social de acumulación*, (en prensa).
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1993). *Las organizaciones de productores ante los desafíos de la nueva agricultura*, Bs. As., IICA., Doc. 22/93.
- MURMIS, Miguel (1993). "Algunos temas para la discusión de la sociología rural latinoamericana: Reestructuración, desestructuración y problemas de excluidos e incluidos", *Ruralia*, n° 5, septiembre, pp.43-68.
- NEIMAN Guillermo, Carlos VUEGEN y Mario LATTUADA (1998). "La sociedad civil en el desarrollo rural en la Argentina", AAVV., *Conjuntos. Sociedad civil en la Argentina*, Consejo Asesor de la Sociedad Civil, Representación del Banco Interamericano de Desarrollo en la Argentina, Bs. As., pág. 14-41
- MOYANO ESTRADA, Eduardo (2005). *Nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo rural en Europa. A propósito del nuevo reglamento*, IESA-CSIC, Córdoba, España, 2005, (mimeo)
- NUN, José (1987). "La Teoría Política y la Transición Democrática", en J. Nun y J.C. Portantiero (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, ed. Punto Sur.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976) Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación, Bs.As., CEDES.
- OBSCHATKO, Edith S. de (1992). *Argentina: agricultura, integración y crecimiento*, Buenos Aires, IICA.
- PEREIRA, Humberto (1996) "Las organizaciones de los productores en relación a la reconversión productiva y agroindustrial", en AAVV. *Seminario sobre reconversión de los sistemas de producción agrícolas y agroindustriales en el cono sur de América*, FAO, SAGYP, INTA, Pergamino, Argentina, pp.171-194.
- SIRVEN, Martine (1999). "El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad", *Revista de la CEPAL* 68, agosto de 1999, pág. 171-183.
- SCHEJTMAN, Alexander y RAMÍREZ, Eduardo (2004). *Desarrollo Territorial Rural. Aspectos destacados de experiencias en América Latina*, Fondo Mink'a de Chorlaví.
- RENOLD, Juan M. (1995). *Estructura y Organización cooperativa en el campo argentino. Un análisis antropológico-institucional*, Rosario, Magister.
- RENOLD, Juan M. y LATTUADA, Mario J., (editores) (2004). *Conformación y dinámica del Complejo Lácteo en una década de transformaciones estructurales,(1991-2001)*, Editorial Biblos, Bs. As.
- VUEGEN, Carlos; NEIMAN, Guillermo, y LATTUADA, Mario (1998). "La sociedad civil en el desarrollo rural en la Argentina", en AAVV., *Conjuntos. Sociedad civil en Argentina*, Consejo Asesor de la Sociedad Civil, Representación del Banco Interamericano de Desarrollo en la Argentina, Bs. As., pág. 14-41.



# Diversidad de las formas de representación de intereses entre organizaciones de pequeños productores del agro argentino: base social, reivindicaciones y articulaciones<sup>(1)</sup>

Guillermo Neiman  
Matías Berger  
Sofía Arroñade  
Francisco Fabio  
Lucía Goldfarb  
Ana Karol  
Elena Mingo  
Melina Neiman

---

(1) La investigación sobre la cual fue elaborado este capítulo, se realizó en el marco del Proyecto “Crisis, cambios en las formas de representación política y nuevas identidades en el campo argentino”, correspondiente a la Programación Científica UBACyT 2004-2007.

## Introducción

Este capítulo tiene como propósito general comprender las formas de acción y de organización que asumen, durante los últimos años, grupos de pequeños productores del medio rural en la Argentina, entendiendo que aquellas expresan opciones políticas y construcciones discursivas que contienen una experiencia de interpretación de la realidad así como postulaciones de reacciones frente a ella. A su vez, interesa considerar cómo esas prácticas se expresan en diferentes concepciones y posiciones acerca del desarrollo rural.

El agro argentino ha venido creciendo en diversidad en cuanto a los contenidos y modalidades de representación distinguiéndose organizaciones que se diferencian por sus orígenes históricos, formas de presentar públicamente los conflictos, tipos de organización y niveles “geográficos” de representación, entre otras dimensiones.

Tradicionalmente se ha planteado una distinción entre el desarrollo y los conflictos en la región pampeana, por un lado, y las economías regionales junto con sus correspondientes diferencias entre sí, por otro. Los tipos de productores, las orientaciones productivas y la trama de relaciones sociales locales estarían en la base de esas diferencias. Asimismo, esta problemática se ha visto reflejada en las dificultades para configurar organizaciones de representación a nivel nacional que permitan confluir a las diferentes expresiones locales o regionales.

El análisis que se presenta a continuación se centra en las siguientes organizaciones: la Federación de Cooperativas Agropecuarias de San Juan (FECOAGRO), el Movimiento Campesino Formoseño (MOCAFOR), el Movimiento Agrario Misionero (MAM), la Asociación de Productores Agrícolas Misioneros (APAM) y la Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (FECOVITA) de Mendoza. La selección se ha basado en la potencialidad de esas experiencias para dar cuenta de los procesos más significativos relacionados con el propósito de este capítulo.

En principio, proponemos identificar el ámbito en el que se despliega la acción de las organizaciones y las características históricas y actuales que expresan el contexto y el peso de las condiciones locales, tanto en términos económico-productivos como en lo que se refiere a la existencia de entramados institucionales. Diversos aspectos se combinan aquí que comprenden las experiencias de organización previas y las acciones de instituciones estatales o del tercer sector.

En general encontraremos que estas organizaciones representan disputas o conflictos alrededor de la distribución, ya sea de los excedentes generados al interior de un complejo agroindustrial o a través del reclamo por la asistencia del Estado para afrontar procesos de reinserción o reconversión productivas. En otros casos estos conflictos pueden presentar la situación de poblaciones rurales empobrecidas y con escasas alternativas de supervivencia.

Es posible afirmar que las formas de organización y el diseño institucional que las acompaña se asocian a las distintas maneras de representar los conflictos y las necesidades en el discurso de cada una de estas organizaciones.

De este modo, identificamos dos formas diferenciadas de organizaciones de pequeños productores, aunque no necesariamente excluyentes si se atiende a las prácticas observadas: por un lado, aquellas cuya acción se basa en las premisas del cooperativismo, que intentan hacer viables a pequeños productores a través de iniciativas asociativas en contextos de crisis, reestructuración o reconversión. Por otro, encontramos aquellas organizaciones de carácter político-social cuyos reclamos y reivindicaciones exceden el marco estricto de las relaciones económicas que las involucran a ellas y a su base social.

Un primer paso en el análisis se orienta a conocer la posición en la estructura social de los sujetos que las organizaciones representan. Ello no solo remite a la actividad productiva y disponibilidad de recursos sino al grado de articulación con los mercados; a su vez, esto implica sus características como población y como productores, es decir el lugar que el Estado les otorga a estos sujetos, el lugar en el que ellos mismos se perciben y el que tienen en las relaciones de producción.

Por otro lado debemos considerar las características locales en que se desarrollan y el tipo de institucionalidad y *estatidad* presente en su medio. Esta búsqueda de la "territorialidad", presente en estas experiencias, nos lleva a considerar las organizaciones e instituciones que intervienen, las formas en que se presenta esta intervención, los cambios a lo largo del tiempo y el vínculo entre estas formas de intervención y las demandas hechas por las organizaciones.

Por último, cabe consignar los dilemas a los que se enfrentan estas organizaciones tanto en el proceso de elaboración de su representación y de producción de sus demandas como ante el fracaso o éxito de esas acciones que llevan a repensar las estrategias asumidas anteriormente.

## Las organizaciones del agro en los años '90

En principio, existe un relativo consenso en señalar que las organizaciones y movimientos surgidos en la última década comparten las características de estar conformadas por una heterogeneidad de actores que pertenecen a un mismo sector productivo, aunque uniéndose por reclamos que benefician a la totalidad de ese sector (Melucci, 1994; Massetti, 2004; Grammont 2001, Diez Hurtado 2001, Fogel 2001, Gomez 2001, Piñeiro, 2005). Éstas no se pueden definir como organizaciones “de clase” debido a la gran diversidad que las constituye y este fenómeno de unión entre distintas clases o sectores sociales está ligado a la necesidad de conformar una nueva identidad frente a la retirada del Estado y a necesidades sectoriales específicas que buscan ser resueltas. Los años de achicamiento del Estado han significado el debilitamiento de la razón de identidad que nucleaba, en la confrontación urbano-industrial – mundo rural, a todos los sectores productivos.

Lo rural y lo agrario se transforman no sólo abarcando un amplio y diverso espectro que tiene que ver con los parámetros tecnológicos, la estructura agraria y las formas de producción y de trabajo, como se ha visto en numerosos trabajos teóricos y empíricos, sino también con las modalidades de representación políticas, las acciones reivindicativas y el proceso de construcción de nuevas identidades sociales en el campo.

En este contexto es que se conforman movimientos que expresan la heterogeneidad del sector, con nuevos mecanismos de representación que cuestionan la función de las grandes organizaciones tradicionales.

Entonces, el surgimiento de organizaciones sociales estaría ligado a procesos de crisis y a la falta de una “estatidad” (o de presencia institucional), que puede ser tanto del Estado como de las grandes organizaciones o partidos tradicionales, capaces de dar respuesta y/o de expresar las necesidades y conflictos de los distintos grupos o sectores. Por este motivo, el principal objetivo de las organizaciones sociales podría resumirse en “la búsqueda de redefinir la relación Estado-sociedad”.

Otra de las características señaladas para estas organizaciones sociales - y que en el caso del ámbito rural y la actividad agrícola se manifiesta claramente - es que se constituyen con fines determinados y puntuales y que, al terminar el “proceso” que llevó a que resolvieran su objetivo, comienzan a disolverse como grupo u organización. En cambio, aquellas que trascienden este momento, y logran construir una identidad como “grupo”, lo hacen posteriormente en base a una profunda redefinición organizacional.

Asimismo, no necesariamente existen “tradiciones de lucha” o “cultura política” en los sectores donde se organizan colectivos políticos, sino que la falta de representatividad de las entidades tradicionales o las situaciones críticas novedosas son el insumo principal de la conformación de estos grupos.<sup>(2)</sup>

Para el caso argentino, durante los '90 habría culminado un doble proceso de subordinación del sector agropecuario. Este proceso se expresa, en primer lugar, en la pérdida de importancia estratégica del sector en el conjunto de la economía y, en segundo lugar, en la subordinación de la producción primaria a los sectores que otorgan valor agregado. Las profundas transformaciones de la economía y del Estado han impactado en la red de representación de intereses del sector agropecuario modificando las organizaciones, los rasgos socioeconómicos de sus bases, sus discursos ideológicos y estrategias de acción colectiva (Lattuada, 1995).

El cambio en las “reglas de juego” de funcionamiento del sector y la emergencia de nuevos condicionamientos estructurales coloca a los productores y a sus organizaciones ante un nuevo escenario para imponer sus demandas y para encarar acciones políticas destinadas al menos a reposicionarse en ese contexto transformado.

Tempranamente, hacia finales de los años '70, Bartolomé (1982) sostenía como más probable que entre las organizaciones del agro en Argentina tuviera mayor relevancia la alternativa gremial, en su variante corporativista, integrada en el sistema político-partidario de nivel nacional y con liderazgos urbanos. Su interpretación se fundamentaba en la percepción de las condiciones estructurales que hacían aparecer como poco probable la emergencia de partidos agrarios. Vale la pena señalar que la mencionada alternativa gremial se componía en una variante sindicalista (próxima al modelo de los sindicatos obreros) y en la corporativa, que opera constituyendo un grupo de presión sobre los centros de decisión.

Históricamente, la red institucional de representación de intereses del sector agropecuario estaba diseñada para el diálogo entre el sector público y el privado en el que el Estado cumplía el rol de intervención y redistribución. Este rol mutó por otro en el que actuaba como promotor de competitividad y de negocios, prestador de servicios, articulador de la cadena agroalimentaria y

---

(2) La organización práctica – es decir, aquella ligada a fines específicos - ofrece oportunidades para el propio desarrollo de las personas que participan en él y su atractivo es principalmente el interés propio; esto lo diferencia de los grandes movimientos de masa y es una forma particular de pensar la política.

dispensador de asistencialismo. A consecuencia de este cambio la red de representaciones se hizo más amplia y heterogénea pero también más específica en cuanto a sus demandas; los aspectos críticos de esta transición tienen que ver con el pasaje de formas de organización que se basaban en la presión sobre el aparato estatal a otras donde deben defender a sus asociados de los demás intereses privados.

En la práctica, desde este punto de vista, se entiende que las organizaciones gremiales de alcance nacional modifican su estrategia pasando de un discurso defensivo y de prácticas de confrontación y presión a una actitud de colaboración de carácter propositivo en temáticas acotadas (tecnología, sanidad, infraestructura): “en el nuevo escenario las funciones gremiales serán cada vez más técnicas y menos políticas, dejarán de ser defensivos para convertirse en generadores de propuestas, asumiendo responsabilidades compartidas en la implementación de las políticas gubernamentales.” (Lattuada, 1995: 41)

Al mismo tiempo que las organizaciones tradicionales reelaboran sus discursos y prácticas, en este proceso se superponen las nuevas demandas y funciones con aquellas que asumieron en el pasado, dando como resultado, en algunas, comportamientos que se acercan a la lógica de los “movimientos sociales” mientras que otras preservan conductas más típicamente corporativas.

Entonces, lo que parece ocurrir es que la red de representación de intereses se fragmenta y sus demandas se hacen más diferenciadas conformando una estructura más pluralista, ingresando en una etapa de transición donde confluyen dos tendencias contrapuestas; una hacia la dispersión de la representación sectorial producto en gran medida de la heterogeneidad y otro hacia la corporatización (centralización), principalmente entre los segmentos más específicamente agropecuarios que promueven un accionar unificado.

Martínez Nogueira (1988) presenta los rasgos de la estructura corporativa del sector agropecuario argentino destacando la existencia de una particular red institucional en la que confluyen la realidad pampeana y la de las economías regionales. Las entidades de representación de éstas últimas asumen la representación vinculada a una producción específica y, bajo esta modalidad, la integración de estas organizaciones en las de carácter nacional satisface la necesidad de presionar en conjunto para presentar demandas de orden general y obtener apoyo para sus reivindicaciones específicas. La “asociación” a otras organizaciones está dirigida a incrementar su capacidad de presión sobre el Estado: “Por medio de esta estrategia, las organizaciones por producto procuran reducir su vulnerabilidad y aislamiento. Su vulnerabilidad, pues las

rigideces derivadas de la estructura y de los procesos productivos someten a sus integrantes a los vaivenes de los mercados internos y de las políticas públicas orientadas a generar efectos redistributivos hacia los grupos de consumidores internos. Su aislamiento, ya que las economías regionales no comparten problemáticas productivas semejantes.” (Martínez Nogueira, op.cit.: 411)

A su vez las grandes organizaciones de base pampeana buscan reforzar su representatividad a nivel nacional. Las entidades nacionales se centran más en el tipo de productor que en un producto específico por lo que no hacen de un producto determinado el eje de su acción. Por otro lado, las organizaciones son multifuncionales, construyendo múltiples vínculos con sus miembros que se expresan en el plano simbólico, el de pertenencia, prestación de servicios y de representación ante el Estado, confirmando la condición “pluralista” que debe asumir las organizaciones en función de los cambios en el agro argentino, de su más intensa articulación con otras actividades económicas (conformando verdaderos complejos agroindustriales por producto, por ejemplo) y de cambios sociales más amplios.

Por otro lado, durante los '90 se produjo un proceso de desmantelamiento de los organismos de intervención estatal sobre la producción y los ingresos de los productores que redujo las políticas públicas sectoriales a políticas asistenciales, sanitarias, de promoción de negocios, etc.. En el marco de esas políticas coexiste una multiplicidad de situaciones de crisis, supervivencia y expansión sin que se consolide un modelo determinado de estructura agraria.

Junto con la tradicional perspectiva que venían aportando los programas de desarrollo e intervención, ligada a la transferencia de innovaciones tecnológicas y al mejoramiento de la calidad de vida de los productores (de Dios, 1999), comienza a aparecer una novedosa preocupación por las formas organizativas más apropiadas; así, desde distintos organismos comienzan a tratarse toda una gama de problemas ligados a la organización, definiéndola discursivamente. Las temáticas abordadas pasan a incluir la participación de los productores en los procesos de toma de decisiones, el papel de los liderazgos al interior de las organizaciones y grupos de productores; y el modo en el cual estas variables afectan la productividad, el desempeño económico, la proyección de las actividades emprendidas, la adecuación a las mejoras tecnológicas introducidas, la capacidad de analizar la propia situación y asumir un determinado diagnóstico de la misma con sus posibles soluciones prácticas, entre los aspectos más frecuentes.

Desde que las nuevas políticas comienzan a visualizar a los problemas propiamente organizacionales como fundantes de las alternativas de des-

arrollo, la historia interna de las organizaciones comienza a ser parte también de todo un marco de problemas de índole netamente políticos. Esto es así dado que las dimensiones antes comentadas se convierten en el foco a partir del cual las estrategias del desarrollo se implementarán. Como en otros espacios, el descubrimiento de las relaciones sociales como productivas, en toda su dimensión material e inmaterial, explica este renovado interés en los procesos de los grupos a los cuales se destinan programas, fondos, asistencia técnica, etc.

Por último, considerando específicamente la situación de las movilizaciones y organizaciones de productores agrícolas en la Argentina, se debe agregar que la nueva dinámica política que comienza a caracterizar a esos segmentos de productores se asocia con la crisis de los años '90 pero también con las limitaciones que presentan algunas de las organizaciones tradicionales de representación de intereses en el campo argentino para liderar los reclamos de esos sectores y elaborar propuestas socioeconómicas inclusivas, preferentemente la Federación Agraria Argentina.

### **Características generales de las organizaciones consideradas en este análisis**

Desde la década del '90, los "colonos" agrícolas de Misiones vieron severamente amenazada su capacidad de ascenso social y económico, siendo una de las principales causas el proceso de desregulación económica que afectó a su principal cultivo comercial – la yerba mate – y que se manifestó en la eliminación del CRYM en el año 1991. Este hecho profundizó la crisis fundamentalmente del sector primario.

Dicha situación produjo que las asimetrías en las relaciones entre los diferentes actores de la cadena productiva se acentuaran. La industria yerbatera, conocida como "molinería" y las cadenas comercializadoras, ambas sujetas a un proceso de fuerte concentración, se consolidaron a partir de la desregulación como los eslabones que dirigían al sector y los que absorbían las mayores ganancias. En cambio, los trabajadores rurales, los productores primarios y los pequeños secaderos comenzaron una crisis sin precedentes en la provincia (Gresores, 2003).

A finales del año 2001 y durante el 2002 se registraron numerosas movilizaciones – fundamentalmente con una amplia participación de APAM - que denunciaban la situación crítica de los productores primarios y que solicitaban

la creación de la “ley yerbatera”. Ésta se implementó en ese último año, después de dos grandes movilizaciones de los productores de toda la provincia hacia la ciudad de Posadas, y que propiciaba la creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM) destinado a la concertación de condiciones y precios de la producción yerbatera con la participación de los diversos eslabones del sector (convirtiéndose en el primer antecedente después de los años ’90 en que el Estado nacional vuelve a intervenir en un mercado específico).

Condicionadas por el contexto social, productivo y cultural que se presentó más arriba, e influenciado por las tendencias en la conformación de actores y movimientos sociales y políticos, MAM y APAM configuran su especificidad en el objetivo de representar y canalizar las demandas de los productores agrícolas familiares de la provincia de Misiones

Luego del retorno de la democracia, el MAM – nacido bajo el impulso del movimiento “liguista” de finales de la década de los sesenta (Bartolomé, 1982) - condicionado por el novedoso contexto social, productivo y político, optó por una reconversión institucional en la que fue dejando de lado la movilización continua, centrada en la disputa gremial por condiciones de comercialización, para privilegiar una inserción en canales de producción y comercialización alternativos mediante la creación de una cooperativa<sup>(3)</sup>, una marca propia<sup>(4)</sup> y de numerosas “ferias francas” que permitan a sus asociados acceder a mecanismos alternativos y más equitativos de producción y comercio. Además de esta resignificación de su accionar, alentó la incorporación de un importante número de productores minifundistas del norte de la provincia afectados por conflictos con la tenencia y regularización de la tierra en la que viven y producen.

Fuertemente vinculado a fundaciones, ONGs, redes de comercio nacionales e internacionales y también a organizaciones de alcance nacional como la Federación Agraria Argentina y la Central de Trabajadores Argentinos, el MAM reconstruye su identidad, su representación y sus demandas a partir de una visión y una estrategia más integral, en la que están presentes “nuevos temas” y una relación más compleja y cercana entre lo rural y lo urbano, pero sin la capacidad de movilización que supo tener en la década del setenta.

Surgida con las consignas de “precio justo” y “dignidad para la familia agraria”, en torno a las movilizaciones del 2001 y 2002 y a partir de la conforma-

---

(3) Cooperativa C.M.T “Río Paraná” Ltda

(4) Yerba Mate Titrayju (Tierra, trabajo y justicia)-

ción del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), la Asociación de Productores Agrícolas de Misiones (APAM) retoma y absorbe prácticas, modalidades, demandas y sectores sociales que la reconfiguración del MAM habían dejado de lado o pospuesto. Centrado en reivindicaciones de precios de la materia prima, ésta organización es una de las representantes en el directorio que el INYM tiene previsto para el eslabón de los productores. Su base social está compuesta por ese núcleo importante de productores agrícolas, mayoritariamente yerbateros que en el momento de las manifestaciones se encontraban en un estado crítico insostenible. El éxito en la aprobación e implementación de la ley yerbatera y el incremento importante en los valores pagados por la materia prima conformaron un punto de inflexión en la razón de ser de la organización.

MAM y APAM construyen y reconstruyen su organización y se presentan en la esfera pública de manera particular en su objetivo de representar a un sector social y económico similar. Tradiciones institucionales, concepciones de lo rural y de lo agrario, metodologías de movilización y presión, formas organizativas, relaciones con su base social y vínculos con el Estado se combinan de diferente manera en estas organizaciones. La historia particular de las mismas, las reformulaciones que atravesaron, la visualización del contexto, la selección que hacen de los temas relevantes, las estrategias y metodologías que implementan y el vínculo con su base social son elementos que condicionan estas opciones y explican el rumbo que adoptan como organización.

El MOCAFOR fue originariamente un grupo de la región Noreste de la provincia de Formosa que conformaba el Movimiento Agrario Formoseño (MAF). Este grupo, que en 1995 se hallaba en proceso de conformación, estaba constituido por pobladores de los alrededores de las localidades de General Belgrano y Misión Tacaaglé. A mediados de los '90 empezó a gestarse dentro del MAF un sector de dirigentes más radicalizados que pretendía que la organización tuviera un carácter más gremial e independiente del Estado y los partidos políticos. En ese momento, fueron ganando espacio las organizaciones no gubernamentales ligadas a la Iglesia Católica, lo que representó una importante influencia en los futuros dirigentes.

El MOCAFOR como tal se conforma en el año 1998 y empieza a tener presencia pública en el 2000. Representa a pequeños productores agropecuarios y obreros rurales desocupados de las poblaciones rurales y de la periferia de los centros urbanos. También pretende agrupar a 'campesinos desarraigados' que se han mudado a los alrededores de las ciudades de mayor tamaño como Clorinda y Formosa. Agrupa a los estratos más pobres del campesinado que

combinan los ingresos obtenidos por la producción realizada en los predios junto con los trabajos como asalariados temporarios, las transferencias por parte del Estado y las remesas de dinero enviadas por miembros del hogar que han emigrado. Son raros los casos, aunque los hay, en que les ha sido posible iniciar procesos de acumulación en pequeña escala, si bien “para la mayoría de los seguidores de la organización la parcela, en tanto medio de producción, no constituye el centro insustituible de sus actividades económicas. Y decimos en tanto medio de producción porque la parcela es muchas veces utilizada como garantía para obtener subsidios por parte del Estado.” (Sapkus, s/f: 10) Esta pretendida amplitud de la base social es parte de la estrategia del movimiento y de la identidad que reivindica y aspira a representar.

En el centro de sus demandas se encuentra el reclamo de intervención del Estado en el sector agrario, aunque ha ganado terreno el reclamo de una política de desarrollo rural integral junto con la ampliación de sus estrategias de alianzas con sectores urbanos de la provincia y de fuera de ella. Al reclamo de asistencia para los pequeños productores algodoneros a través de subsidios, tecnología e insumos se suman reivindicaciones más amplias vinculadas a generar las condiciones que permitan la posibilidad de ejercer una ciudadanía plena.

El surgimiento de la FECOAGRO puede ser enmarcado dentro de un conjunto de tentativas de transformación del medio rural por parte del Estado. Analizar el modo en que la problemática por los aspectos organizativos está presente en este caso es un intento de profundizar en el conocimiento de dichas iniciativas.

Se trata de una organización de segundo grado que reúne actualmente a 27 cooperativas de pequeños productores agropecuarios ubicadas en distintos departamentos de la provincia de San Juan. La principal actividad es la producción de semillas hortícolas (es conocida por ser la principal proveedora de semillas del Programa PROHUERTA); además producen dulces, conservas, aceitunas y verdura en fresco. La entidad existe con personería jurídica desde 1992, pero efectivamente viene trabajando como tal desde la década del ochenta. Se gesta a partir de un proyecto institucional de la Estación Experimental Agropecuaria del INTA San Juan, particularmente de la iniciativa de un ingeniero agrónomo que se desempeñaba en dicha institución (Berenguer; 1998).

En 1983 se conforma la primera cooperativa de trabajo “Del Carmen Angaco Ltda.”, situada en el departamento Angaco, conformada a partir de un grupo de 14 obreros rurales desocupados que habían sido contratados por la

municipalidad y que por intermedio de un sacerdote se contactan con ese profesional. Este primer grupo de cooperativistas estaba constituido por obreros desocupados de la vid que comienza arrendando tierra para producir algodón aprovechando los relativamente buenos precios del mismo en aquel momento.

La orientación productiva fue modificándose pero siempre en una dirección alternativa a la vitivinicultura que durante décadas había sido la producción tradicional de la provincia de San Juan. La incorporación de otras cooperativas acompañó el cambio y aprovechamiento de otras posibilidades productivas y que el INTA reorganiza aportando las posibilidades técnicas y organizativas necesarias para su colocación en un mercado.

Desde un comienzo, el objetivo fue proyectar una organización de segundo grado que pudiera cumplir con este rol, que tomara a su cargo la coordinación, planificación y definición de la estrategia capaz de unificar el accionar particular en cada cooperativa.

Encuadrándose en una perspectiva clásica de intervención rural, la primera etapa apuntaba a desarrollar el cooperativismo agrícola. También tenía en su horizonte lograr diversificar la agricultura sanjuanina, así como evitar la desintegración familiar y poner en producción tierras incultas niveladas y con derecho de agua en otro tipo de producciones que no fueran la vid o los cultivos hortícolas tradicionales. Por otro lado, respecto de la línea a seguir con cada grupo de producción, se pretendía abandonar progresivamente el arrendamiento de tierras por parte de los obreros rurales y pequeños productores. La meta era el acceso a la tierra y la capacitación de los productores en otro tipo de producciones para las cuales el INTA había validado su tecnología e investigado las condiciones agroecológicas que permitirían una explotación rentable.

Hacia el año 1970 se funda en Mendoza la Asociación de Cooperativas Vitivinícolas (ACОВI), que agrupa a las cooperativas primarias y canaliza los asuntos de corte gremial de los productores de uvas destinadas a la elaboración de vinos comunes ante el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) y el gobierno provincial. Algunos años más tarde se plantea la necesidad de asociar a las cooperativas de primer grado en una nueva institución que, estrechamente vinculada a ACOVI, pudiera trabajar en temas orientados a desarrollar una estrategia conjunta con miras a organizar la distribución y la comercialización. Se crea entonces en 1980 la Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (FECOVITA), que inicialmente se dedica a la tarea de integrar a las cooperativas de primer grado a través del abastecimiento de insumos y asistencia técnica a las mismas.

FECOVITA tomó un mayor impulso al organizar una respuesta asociativa a la crisis que a fines de los '80 aquejaba a los pequeños productores de uva y de vino común. Dicha respuesta estaba directamente asociada a su presentación como oferente en la licitación para privatizar las Bodegas Giol, lo que lleva a instalarla como organización ya que hasta entonces ni FECOVITA ni ACOVI cumplieron un rol relevante en cuanto a los objetivos planteados en cada una de las instituciones.

El gobierno cristaliza su decisión de abandonar el rol que mantenía dentro del sistema con el Decreto N° 3345 del 28 octubre de 1988 anunciando de este modo que Giol dejará de producir vinos en 1989 y fijando un plazo de 150 días para la licitación pública de las unidades de fraccionamiento y comercialización. A partir de esta situación comienza la tarea más importante que es llevada adelante enteramente por FECOVITA: asociar en cooperativas de primer grado a todos los productores que vendían uva individualmente a Giol y a las cooperativas ya existentes.

Una vez alcanzado este objetivo, se avanzó en la segunda etapa para la que era necesario que la mayor cantidad de cooperativas de primer grado se asocien en la Federación y se presenten a la licitación en forma conjunta. Así, la base social de FECOVITA queda conformada por 37 cooperativas en las cuales se asocian unos 3000 productores vitícolas pequeños y medianos de toda la provincia de Mendoza, con lo que se presentó a la licitación y se convirtió en adjudicataria de Giol.

La respuesta asociativa de cara a la privatización de Bodegas Giol se constituyó en una estrategia que permitió a los pequeños y medianos productores que veían comprometida fuertemente su posición como productores, continuar vendiendo su producción a la bodega para ser elaborada y comercializada, logrando así escala, valor agregado y seguridad en el mercado. El marco institucional local permitió capitalizar la oportunidad que el Estado provincial dejaba al abandonar la intervención directa en el mercado vitivinícola apoyando el proyecto presentado por la Federación para hacerse cargo de la empresa Giol. Es importante destacar que, a pesar de la debilidad de la institucionalidad previa, su existencia facilitó la opción de los productores por un proyecto asociativo de tipo cooperativo como vía de desarrollo e integración.

A continuación analizaremos las organizaciones que hemos presentado teniendo en cuenta tres aspectos: 1) la base social de estas organizaciones y las problemáticas que afectan a esos sectores, 2) las formas de construcción institucional y de representación de las demandas (lo que se vincula a la representación y construcción de la identidad de sus representados por parte

de estas organizaciones) y, 3) por último, las formas en que se relacionan con el Estado en sus distintas instancias y la manera en que a su vez el Estado interviene en el medio rural o en el mundo agrario.

### **Base social, problemáticas, identidad y demandas**

En los casos del MAM y APAM encontramos dos organizaciones que representan a sectores sociales similares aunque con distintas formas de acción e intervención, a la vez que con objetivos similares aunque ordenados de manera diferente (Fabio, 2005). Ambas organizaciones representan a los sectores conocidos como 'colonos', herederos del procesos de colonización y hacedores de la puesta en producción de las tierras y del desarrollo agrario provincial. Estos descendientes de inmigrantes, cuyos antepasados han forjado con su diversidad la identidad misionera, han sido emblema de las posibilidades de progreso social. Más allá de la larga historia de luchas del MAM con intensas movilizaciones, llenas de las contradicciones y vaivenes de un momento histórico penosamente diezmado por la dictadura militar, interesa destacar algunos aspectos de la apuesta actual de ambas organizaciones.

La fuerte integración a la cadena agroindustrial de la yerba mate ha orientado las demandas de MAM y APAM hacia la regulación y mejoramiento de los sistemas de comercialización al interior del complejo agroindustrial, reflejando las pujas existentes por la distribución del excedente de la cadena.

Sin embargo, APAM se diferencia por la primacía que otorga a la movilización activa por demandas concretas, fundamentalmente vinculada al control, fijación y regulación del precio de la materia prima. En este sentido, sus objetivos aparecen más estrechamente asociados a la actividad agrícola. Los productores que optaron por conformar APAM consideraron, desde un primer momento, la disputa por el precio de la materia prima como el elemento prioritario e indispensable para cualquier tipo de reivindicación más amplia a realizar con posterioridad. Así, la demanda de un 'precio justo' está ligada a la 'dignidad de la familia agraria', siendo el fundamento previo y necesario para avanzar en una disputa integral de la problemática agrícola y rural. La preocupación por construir una identidad y un espacio propio y estable es el núcleo de los debates que sostienen al interior de APAM.

La incorporación de otro tipo de iniciativas o ejes conflictivos, parece ser todavía una cuestión que está sujeta al fortalecimiento de la estructura organizativa y a la identidad de la organización. La creación de una cooperativa

propia, de un mercado consignatario o, incluso, un centro de estudios, todavía aparecen en los discursos de una manera apenas sugerida o esbozada y parecería estar en un proceso de maduración y disputa interna.

El MAM, en cambio, en los últimos años ha intentado incorporar las diferencias que la realidad misionera involucra al interior de la figura del colono, distinciones que emergen de las particularidades geográficas, culturales, productivas e históricas y que configuran 'planos locales' particulares. Por ello, ha desplegado una estrategia de apertura hacia sectores del norte de la provincia, incorporando a un segmento de participantes diferentes de la figura del colono antes mencionada que han ganado visibilidad en los últimos años. Esos 'productores' suelen tener posiciones más radicalizadas en relación a los 'colonos' que están más atentos a los problemas vinculados a la comercialización y a los precios. Las numerosas situaciones problemáticas relacionadas a la regularización de la tenencia de la tierra, que el cada vez mayor número de minifundistas hacían visible, llevaron al MAM a incluirlas entre sus principales prioridades. El tema de la tierra y los productores con ese tipo de problemas se incorporan al MAM de manera protagónica, a la par de los productores y de las demandas históricas. El MAM expande así su base social, a riesgo de sumar contradicciones, aunque encarando distintas formas de acción (que ya observaremos más adelante en detalle) entre la creación de circuitos económicos solidarios y la movilización.

A diferencia de las organizaciones de Misiones, complementarias en algún punto, el MOCAFOR representa a sectores sociales con profundos problemas para llevar adelante la actividad agrícola y con fuertes carencias en el acceso a bienes y servicios. Formosa, al igual que Misiones, es una provincia donde las realidades locales contienen una especificidad irreductible compuesta por variaciones nítidas que se desplazan de Este a Oeste, y que se encuentran también en las raíces de la inmigración de campesinos llegados del Paraguay y de pueblos aborígenes. Por supuesto que esta diversidad no es ajena a las focalizaciones, poco sutiles en ocasiones, del poder político provincial. El MOCAFOR representa a sectores rurales cuya economía doméstica de pequeña escala está atravesada por procesos de descomposición y proletarianización, "campesinos en tanto trabajadores del campo", según sus palabras (Berger, 2005).

En el origen de la organización tiene un lugar importante la crisis del principal producto de renta - el algodón - que en el imaginario del hombre de campo de la provincia de Formosa constituye un cultivo que se vincula a la idea de un cierto bienestar. Sin embargo, los problemas de rentabilidad de

este cultivo (algunos de larga data y otros más vinculados a los cambios de política macroeconómica y a la crisis de las economías regionales) que afectan principalmente a las unidades de tamaño más reducido, han dejado en una situación de vulnerabilidad y precariedad a una cantidad significativa de habitantes del interior de la provincia, generando procesos de expulsión de unidades y de abandono de los predios.

Históricamente, el algodón cumplía la función de garantizar la monetarización de las unidades, la posibilidad de iniciar procesos de acumulación en algunos casos, una fuente de trabajo e ingresos temporarios en las tareas de mantenimiento y cosecha del cultivo para trabajadores sin tierra y pequeños productores de las localidades de la zona algodonera, y una fuente de sustento para las economías locales. Este hecho ha perpetuado situaciones de profunda carencia entre amplias franjas de pobladores del interior formoseño y ha sumergido a otros en esa condición. Muchos de los productores no han encontrado una respuesta alternativa a estos problemas y en muchos casos los propios técnicos de los programas de asistencia han tenido que enfrentar situaciones que excedían su capacidad de acción y la problemática a cubrir para la que estaban capacitados.

En este contexto, el MOCAFOR no se presenta como una organización cuyos intereses están exclusivamente ligados a la situación del sector algodonero. Su contenido 'campesino' se liga a la realidad del hombre de campo, aún admitiendo que para la generalidad de los habitantes del campo formoseño su realidad ideal y material está profundamente vinculada al desempeño del algodón. El movimiento tiene por objetivo la defensa de la dignidad y el logro del bienestar del trabajador del campo, y si bien los reclamos de subsidios, insumos y asistencia tecnológica se orientan al sector algodonero, ello no constituye más que uno de los ejes de las demandas del movimiento.

La realidad del campo formoseño y de aquellos que constituyen la base social de esta organización, no permite pensar en organizaciones que de momento privilegien de forma excluyente la construcción de formas de representación corporativas. Por lo tanto, en el discurso del MOCAFOR se superponen, y en alguna medida es probable que estén en competencia, las reivindicaciones sectoriales con aquellas vinculadas a las condiciones sociales de orden no productivo (vivienda, salud, educación). Si bien es cierto, como remarca el discurso de los líderes de esta organización, que ambas situaciones están vinculadas en su origen, las posibilidades de atención de estos reclamos y las formas y esferas donde deben ser expuestas, son diferentes.

Hasta el momento, la heterogénea base social que el movimiento congrega no siempre parece estar alcanzada por los beneficios de una política para

el sector algodonero. De ahí que esa demanda sea sentida como insuficiente y la organización se oriente a demandas más amplias y que se centran en la posibilidad de generar políticas de inclusión social, situación que plantea serias dificultades a la construcción de una organización tanto en lo que respecta a la definición de sus objetivos como de los sujetos que se propone representar y llegado el caso movilizar.

La demanda de una intervención integral lo asemeja más al MAM, aunque con una estrategia más vinculada a la movilización probablemente producto de un mayor aislamiento y menor integración que lo acerca a los sectores del norte de Misiones. Por ello sus demandas y movilizaciones pueden ser más radicales y sus márgenes para emprendimientos autónomos menores que en el caso de la más antigua organización misionera. Esto último puede ocurrir también por su menor tradición y arraigo en la provincia, es decir debe abonar aún la cultura política en sus bases y sus organizaciones.

Los casos de organizaciones cooperativas que mencionaremos a continuación representan dos caminos alternativos diferentes, por origen y características, que han expresado formas de resolución de las problemáticas que afectan a pequeños productores.

Uno de los casos de reestructuración que podemos mencionar atañe al sector vitivinícola mendocino que en los '90 experimentó importantes cambios en la organización social de la producción. Estos cambios se manifestaron, en su faceta más visible y estudiada, como un pasaje de un modelo productivista a otro de producción de vinos de calidad que impulsó una profunda reorganización de la producción, sustentada en un importante flujo de inversiones extranjeras y con una marcada orientación a los mercados internacionales. Los pequeños y medianos productores tuvieron posibilidades limitadas para acceder a estos mercados ya que no alcanzaban los estándares de calidad exigidos (Neiman y Bocco, 2005; Neiman, 2003).

En este contexto comienzan a desarrollarse respuestas asociativas alternativas para mantener en producción a un importante número de productores. Así, unos 4.500 productores logran insertarse en el mercado a través de FECOVITA que queda conformada por un 80% de pequeños productores (hasta 10 ha) y un 20% de medianos (entre 10 y 30 ha) que representan cerca de un 40 % de los productores mendocinos.

FECOVITA representa a productores que a través de las cooperativas y la propia federación gestionan mejores condiciones de acceso a los mercados y el acceso a crédito y a posibilidades de innovación tecnológica. Los productores ven, de este modo, mejorada su posición en el complejo agroindustrial aún

cuando ocupen una franja de mercado – la de los así llamados “vinos comunes” – en franca crisis. Sin embargo, el vínculo entre las cooperativas y la Federación no está exento de fricciones, como veremos más adelante, que especulamos se originan en los procesos de diferenciación productiva y social no sólo al interior de las unidades sino entre las mismas cooperativas que componen la Federación (Mingo y Goldfarb, 2005).

Por su parte, las cooperativas asociadas a FECOAGRO están compuestas por bases sociales heterogéneas entre sí, cuyos productores exhiben trayectorias muy disímiles. Algunos de ellos son pequeños productores (propietarios tradicionales de la provincia), otros son ex asalariados excluidos del mercado de trabajo, otros son ex trabajadores de la vid y por último también encontramos arrendatarios con cultivos diversos. Para sus asociados, FECOAGRO representa la posibilidad de apoyo para resolver problemas técnicos, posibilidades de acceso a créditos y canales de comercialización y, fundamentalmente, y comprendiendo todo lo anterior, la ‘inclusión’ dentro de canales de participación e información de diferentes proyectos, beneficios y financiación. Los técnicos son la figura que media entre cada cooperativa y la federación con su presencia en el terreno frente a los productores. La pertenencia a la federación como cooperativas les permite acceder a una serie de beneficios implementados como ayudas sociales para la cobertura en educación y salud, fundamentalmente (Karol y Arroñade, 2005).

FECOAGRO es una organización constituida con la iniciativa y el apoyo del INTA lo que le permite el acceso a programas y financiamiento no sólo provenientes del Estado Argentino sino de organismos internacionales. Como iniciativa de intervención otorga un lugar de importancia a la posibilidad de organizarse para desarrollar una red social y organizaciones participativas instaurando un enfoque particular de la extensión vinculada a propuestas de desarrollo rural y cuyo objetivo es instituir procesos de conformación de territorios.

Como estrategia de intervención el proyecto se planteaba tener “como base principal la educación cooperativa, las inversiones y la transferencia de tecnología para la organización de productores en cooperativas de 1º y 2º grado y asociaciones de producción y comercialización”. Encontramos entonces, objetivos y propuestas tradicionales de la extensión rural tales como la transferencia tecnológica, la capitalización del productor y el acceso a la tierra aunque la manera de implementarlos, está ligada a la promoción de un proceso a través de la organización de la producción y la revaloración del capital social local.

## **Formas de organización institucional: estrategias de construcción y de consolidación**

La crisis del sector yerbatero impulsó e influyó en alguna medida en la reorganización del MAM y la creación de APAM. Estas organizaciones adoptaron estilos diferentes en su forma de presentar los conflictos y también en sus estrategias de resolución. En el caso del MAM se transformó en una organización con una estrategia más amplia; en cambio, APAM no sólo ha levantado las banderas clásicas sino también los métodos de confrontación y disputa propios de la tradición de las organizaciones que la precedieron.

Durante gran parte de los años 2001 y 2002 APAM logró importantes movilizaciones. El logro de la demanda específica que originó esas manifestaciones y aglutinó a productores diversos en una nueva organización se concretó con relativo éxito. Parece claro que la estrategia de conflicto y movilización en torno a precios es la elegida por el momento para continuar fortaleciendo la organización – incluso actualmente pasando de la yerba mate al te.

El MAM ha encarado un proceso de reformulación en su rol como organización y un “activo” proceso de reconstrucción institucional. En este replanteo se transforman en indispensables algunos “íconos” de logros de la etapa anterior pero sobre todo se observa un esforzado camino de asimilación, reflexión y replanteo organizativo.<sup>(5)</sup>

Dado el empobrecimiento continuo del colono, el MAM destina un esfuerzo organizacional sin precedentes para la organización de dos actividades que “intervienen” sobre la realidad de los productores de manera alternativa: las ferias francas y la cooperativa con una marca propia. En ambas iniciativas la organización trabaja en conjunto con diversas organizaciones privadas, estatales y de la sociedad civil y son las elegidas para llevar adelante sus reivindicaciones y la manera planeada de representación de los productores familiares. No está claro todavía si existe una renuncia definitiva al tipo de movilización corporativa más clásica o si es éste sólo un momento de fortalecimiento institucional para retomar aquella nuevamente.

Las dificultades de inserción con márgenes de autonomía y rentabilidad por parte de los productores agrícolas de la zona sur y centro de la provincia

---

(5) Las reivindicaciones por regulación e intervención estatal en las condiciones de mercado de los productores familiares están presentes en el MAM pero sólo a través de sus publicaciones y expresiones públicas.

justifican en su estrategia central la creación de canales alternativos de mercado; en cambio, las particularidades de la producción tabacalera y el destino de subsistencia de la producción de los agricultores con problemas de tierra de la zona norte exigen una estrategia diferenciada.

No parecería que el diagnóstico que hacen MAM y APAM sobre los principales problemas que afecta la realidad de los productores sea muy disímil, pero sí resulta diferente la estrategia de priorización de éstos. La disputa gremial corporativa por condiciones más favorables en la producción y comercialización de la “hoja verde”, la movilización mediante marchas masivas hacia la Capital provincial, y la exigencia de una intervención estatal reguladora, son las demandas que absorben la gran mayoría de los esfuerzos y recursos de APAM. El problema de la tierra, del uso del agua dulce y de la erosión del suelo se hace presente en sus discursos, pero parecerían estar relegados a “un segundo momento”. La forma de trascender este tipo de demandas “mercantilistas” con otras de mayor o diverso alcance es aún hoy un debate interno y un motivo de preocupación para APAM.

Las dos organizaciones se encuentran legitimadas por una sociedad que identifica al productor familiar con la realidad misionera y valora su función y están condicionadas por las transformaciones económicas y políticas del país y de la región. Sin embargo, MAM y APAM “construyen” y “reconstruyen” su identidad y sus estrategias de manera diversa: MAM relega la disputa gremial clásica e incorpora un eje de “disputa” diverso en el plano del mercado redefiniendo la relación productor-consumidor; APAM prioriza la disputa gremial corporativa clásica y pospone para un segundo momento la incorporación de intervenciones alternativas en el mercado. MAM amplía su base social y su “red de relaciones” con instituciones, pero no consigue movilizar activa y políticamente a ésta; APAM se concentra en el típico productor agrícola inserto en el mercado y ha movilizado con éxito a un importante número de productores durante un tiempo prolongado.

Por su parte, en el discurso público del MOCAFOR aparecen rasgos identitarios que señalan una amplitud de objetivos y de grupos incluidos en el movimiento. Se presenta como un movimiento que se diferencia de las organizaciones tradicionales y revisa el concepto mismo de campesino; la identidad como campesino está ligada a quienes se desempeñan en actividades agropecuarias, residen en colonias, pueblos y pequeñas localidades y padecen importantes carencias en lo que respecta al acceso a bienes y servicios. La conjunción de estas problemáticas y el planteamiento común al que se

orientan sustentaron la idea de conformar una organización no tradicional donde lo tradicional es identificado como la asociación de pequeños productores en grupos que canalicen los programas y la asistencia gubernamental y no gubernamental. Esta identificación está más ligada a las formas de intervención que asume la asistencia técnica que brinda el Estado aunque apunta también al carácter sectorial corporativo que asumen organizaciones como el MAF en la provincia. Se trata más bien de una identidad en mutación que aún no logra resolver el lugar que le quedará al producto principal – el algodón – sobre el que se montó en el pasado esa identidad.

No centra sus demandas en aquellos elementos que afianzaran la integración a los mercados y una distribución más equitativa del producto, en principio porque la gran mayoría de los adherentes a la organización y una importante proporción de los habitantes del campo formoseño no tienen una fuerte vinculación al mercado que los oriente a privilegiar en sus intereses gremiales. Los orienta la exigencia del cumplimiento de ciertos derechos, demanda que dirigen hacia el Estado.

Sus tres objetivos más inmediatos son lograr la extensión de su cobertura territorial, articular alianzas con otros sectores y trascender el marco provincial. Así, el reclamo de desarrollo rural sustentable se presenta como un objetivo a largo plazo que parece romper con los reclamos y objetivos más típicamente agrarios. El ritmo de la organización parece sin embargo más afectado por el día a día y ello implica una relación más directa con el Estado donde junto a la confrontación aparece la negociación con los distintos niveles de representación, provincial y nacional. Por todo esto, el MOCAFOR se define como una organización político-social que vincula la cuestión agraria a la distribución de la riqueza.

Por otra parte, cabe mencionar la dificultad sobre la variedad de instituciones con las que se relaciona la lógica de cada una estas instituciones. Por un lado, los partidos políticos; por otro, las organizaciones de la sociedad civil (entre las cuales contamos como las principales a la Iglesia Católica y las ONGs, las organizaciones de derechos humanos, de trabajadores y desocupados urbanos) y, por último, a las unidades ejecutoras de programas del Estado destinados a áreas rurales, actividades agrícolas y asistencia a desocupados o poblaciones en situación de pobreza. Como primer hecho hay que destacar la complejidad inicial en que operan muchas de estas instituciones cuya ejecución funciona en diferentes planos administrativos y ejecutivos (internacional, nacional, provincial y municipal). Esto incide tanto en la defini-

ción de las metas de estas instituciones como en las redes de poder en las que deben intervenir en los distintos niveles.<sup>(6)</sup>

En todos los casos mencionados se disputan recursos tanto materiales como simbólicos pero con la mediación de instancias que implican distintas formas de interacción y una localización del conflicto diferente en cada caso. El MOCAFOR aún no ha cristalizado el proceso mediante el cuál definirá la prioridad de alguno de estos medios y ello no implica sólo una carencia estratégica sino también una dificultad que le opone un medio donde la democracia de partidos es frágil. La política partidaria se halla surcada por formas de dominación patrimonial y autoritarias que penetran las diferentes instancias de representación y no sólo al sistema de partidos; ello no sólo dificulta la construcción de canales de participación alternativos dentro del sistema de partidos sino que afecta también a aquellas formas de expresión no partidarias que a priori no estarían pensadas para intervenir en el sistema político a través de la contienda electoral.

En el caso de FECOAGRO, al concretarse su creación la misma se constituye en una nueva entidad institucional que le permite comenzar a enlazarse con otros programas del Estado Nacional o Provincial (por ejemplo, Cambio Rural, PSA). Esto implica que logran insertarse en una red que los convierte en sujetos susceptibles de recibir tanto asistencia técnica como créditos o subsidios, además de legitimarse como organización. Este nuevo status le permite participar de los beneficios de la política de diferimientos impositivos implementada en la provincia en la década del noventa<sup>(7)</sup> (Borsani, 2002; Toledo y Navega, s/f). La creación de la entidad de segundo grado formaliza una situación de hecho: en principio un nivel dirigencial capaz de definir, proyectar, articular y así ampliar las capacidades de supervivencia de toda la organización. Pero también crea e instituye un nivel diferente, con una lógica que excede y traspasa los intereses de los grupos cooperativos, coincidiendo con los objetivos del proyecto presentado al INTA en el cual se planteaba como primordial la conformación de esta entidad.

---

(6) Aún sin considerar profundamente este último aspecto, lo que se intenta señalar es que las distintas lógicas de representación que puede asumir una organización implican una articulación diferente con cada una de las mencionadas instituciones, acorde a su propia lógica. Aunque no deja de ser cierto que estas esferas usualmente se superponen complementándose u oponiéndose.

(7) En el marco de las políticas de diferimientos impositivos otorgados a la Provincia de San Juan, la FECOAGRO ha adquirido 550 hectáreas de tierra para las cooperativas.

Desde la Federación se promueve una relación particular y específica con cada una de las cooperativas aunque no prevé necesariamente la concreción de relaciones transversales entre las mismas e, incluso, de alguna de ellas con otras organizaciones de la región. A su vez una cooperativa llega a ser tal luego de un proceso de constitución que supone una serie de pasos que claramente incluye la conformación de grupos pre-cooperativos para su futura incorporación definitiva a la Federación.

El crecimiento de la organización de segundo grado puede describirse como un proceso de complejización en el cual suceden dos movimientos paralelos: por un lado, una estrategia de vinculación externa, diversa y multiforme que apunta principalmente a no quedar por fuera de ciertas redes nodales del agro, como ser las redes de ayuda y gestión proporcionadas por el Estado en sus múltiples variantes. Por otro, un crecimiento cuantitativo del número de cooperativas agrupadas en su seno. Todo se halla asociado a la presencia creciente de una coordinación que planifica y que comienza a vislumbrar que cuantos más asociados pueda contar la cooperativa entre sus filas, más y mejores probabilidades de obtener prerrogativas y beneficios.

A lo largo de los años, este esquema fue consolidando una peculiar modalidad de intervención en el espacio público por la que las cooperativas de primer grado no intervienen directamente en el mismo, sino que lo hacen bajo su carácter de socias de la FEEOAGRO. Esto supone que sólo acceden al vínculo estatal a través de una larga cadena de intermediaciones que implica lograr sucesivas inclusiones en los espacios propuestos por el Estado. Más que una "genuina participación" implicaría un "estar incluido", a través de la pertenencia a la Federación, en la red propuesta y construida por el Estado.

En este marco, el mandato para el técnico consiste en "transformar" al grupo de trabajo en cooperativa. El técnico es quien se encarga de los pasos formales de la constitución de la cooperativa con lo que, a través de una operación "técnica", en realidad estaría constituyendo una profunda operación "fundacional", haciendo de un grupo humano un grupo de trabajo, un socio más de la Federación.

La respuesta de parte de los grupos de productores frente a esta intervención, es cambiante. Se demuestra mucho afecto y respeto, sin embargo a veces no se obtienen los resultados esperados, se demanda mayor presencia y supervisión, mayor información acerca de la comercialización, etc. En estas situaciones, aparece la coordinación desde la Federación, ya sea para solventar económicamente las deudas de las producciones que fracasan o dan pérdidas o para intervenir en alguna situación conflictiva. Muchas veces incluso

superponiendo sus propias directivas a los procesos de reflexión y decisión que pueden estar desarrollándose en el terreno.

En este sentido, se advierte un desfase en el desarrollo de la Federación en cuanto tal, y el de las cooperativas, medido en la capitalización, la adquisición de nuevas tecnologías, etc.; además, hay un crecimiento de la Federación como organismo, en su despliegue de contactos y redes, capacidades de enlazar, etc., todo un capital organizacional acumulado por ésta, y no tanto por las cooperativas, las cuales dependen para vincularse con el medio externo estatal y privado, e incluso con otras cooperativas socias, de la mediación de la Federación.

Por su parte, como ya se adelantó, la estrategia de FECOVITA se basó en la adaptación de su estructura institucional, promoviendo la asociación de gran cantidad de productores en cooperativas para así posicionarse, por un lado, como empresa vitivinícola y, por el otro, como organización de representación de pequeños y medianos productores. Como empresa, FECOVITA aprovechó la estructura y los canales de comercialización de la ex Giol, adaptándolos y ampliándolos según sus necesidades empresariales. Como organización de representación fue y continúa siendo un interlocutor frente al Estado capaz de transmitir las necesidades de sus representados y también de canalizar los instrumentos para reconversión de viñedos, incorporación tecnológica y capacitación. (Amándola, 2000)

En el proceso de asociación de productores alrededor de FECOVITA se asociaron productores pequeños y medianos que aún no formaban parte de las cooperativas, pero también participaron cooperativas con muchos años de historia en la producción vitivinícola que ya tenían bodegas propias y que comercializaban sus vinos fuera de Giol. Igualmente vieron atractivo el proceso de asociación y, aunque estando en mejores condiciones económicas, decidieron participar del proceso asociativo en FECOVITA.

Sin embargo, su propia historia productiva hizo que pudieran entrar en el proceso de reconversión hacia "vinos finos" de una forma más rápida e independiente que el resto de los productores que recién se asociaba. Estas cooperativas, más antiguas, atravesaron el proceso de reconversión productiva hacia vinos de calidad mucho más rápido que el resto, y plantean ahora fuertemente a FECOVITA la apertura de canales de comercialización para esos productos, teniendo en cuenta que la comercialización y sobre todo la de vinos finos en general y, en particular la exportación, requiere de una estrategia específica que, según manifiestan los propios socios de estas cooperativas, para ellos es muy difícil de encarar fuera de FECOVITA.

Entre las cooperativas en esta situación hay dos lecturas diferentes de este problema. Por un lado, algunas de ellas valoran el proceso asociativo y la estrategia empresarial de FECOVITA en cuanto a su posicionamiento fuerte en el mercado interno y la exportación de vinos de baja y media gama; sin embargo, esperan que gradualmente desarrolle su proyecto de vinos de alta gama (próximo a comenzar a ejecutarse) aunque eso signifique sacrificar algo de su rentabilidad actual y sopesan esta desventaja por el hecho de que asegura la colocación en el mercado de toda la producción.

Una lectura distinta de este proceso apunta a que al ser fuerte FECOVITA en el mercado de vinos comunes no está interesada en innovar hacia la apertura de canales de comercialización para los vinos finos, con lo cual, tal como lo expresa otro dirigente, esta estrategia empresarial limita las potencialidades de la producción de algunos de sus asociados.

A la luz de este conflicto, la estrategia cooperativa basada fundamentalmente en la participación de todos los asociados, se ve afectada por la dinámica de las nuevas estrategias de producción y comercialización. En este caso, cooperativas en mejores condiciones productivas ven coartadas sus posibilidades de exportación de vinos de mayor calidad al estar integradas a una empresa cooperativa cuyo objetivo principal es la elaboración y comercialización de vinos de baja y media gama. Esta situación plantea tensiones importantes entre los objetivos de la Federación y los de algunos de sus asociados.

Podemos decir que a lo largo de estos 15 años al frente de la gestión empresarial, FECOVITA ha logrado mercados para todos sus productores pero, a la luz del conflicto señalado, resulta pertinente introducir la hipótesis de que el caso correspondería al tipo de "Organización Institucional de Competencia Económica Dinámica" dentro de las "Organizaciones Institucionales Paradojales" (Lattuada y Renold, 2004). Este tipo de organizaciones "introducen fuertemente fórmulas de gestión empresarial en las que prevalecen los criterios de rentabilidad económica en detrimento de los de solidaridad. En estos casos, se busca reducir las diferencias entre las cooperativas y las empresas de capital, con el objetivo de superar las restricciones que les impedirían responder con mayor eficacia a los desafíos del nuevo contexto competitivo". Cabe entonces formularnos la pregunta acerca de cómo se ponen en juego las posibilidades de la organización de continuar siendo un instrumento para el desarrollo de los pequeños y medianos productores.

## **Relación con el Estado y procesos de construcción política del desarrollo**

Dos elementos adicionales para ser considerados en las organizaciones analizadas son las articulaciones con el Estado y con otros actores y sectores sociales. El primero de estos aspectos incluye los cambios en las formas de intervención del Estado y la manera en que estas organizaciones se deben transformar para adaptarse a esas nuevas condiciones. En otros casos, estas organizaciones nacen justamente en el marco de ese cambio de orientación de las políticas de Estado en general o para el sector en particular.

La participación en el ente regulador de la actividad creado posteriormente a las manifestaciones de los años 2001 y 2002 es justamente uno de los ejes problemáticos que muestran actitudes disímiles entre las dos organizaciones de la provincia de Misiones. La demanda histórica de regulación estatal del mercado yerbatero encuentra al MAM en la actualidad en una situación ambivalente, ya que públicamente se sigue mostrando a favor de la intervención estatal y sin criticar abiertamente al INYM, pero decide no participar en él por las limitaciones que considera tiene éste órgano en la actualidad. La imposibilidad de establecer un precio real mediante una intervención concreta en el mercado como se hacía anteriormente a través de un mercado consignatario, limita la estipulación de precios nominales que acuerda el INYM. La incapacidad de controlar en todo el territorio provincial el cumplimiento de éstos precios es una complicación que dificulta aún más dichos acuerdos. En sus declaraciones, la organización deja clara esta postura y agrega que la intervención estatal debería estar acompañada por una política integral de apoyo a los productores que “atados” a los rendimientos históricos y sin facilidades de créditos se encuentran en imposibilidad de competir con los modernos plantadores que están presentes en la zona.

Los acuerdos se registran en varios planos, principalmente en cuanto a la participación directa del Estado para mejorar el funcionamiento del mercado yerbatero, el desarrollo de actividades de promoción por parte de aquél y, la existencia de un mercado consignatario que intervenga directamente sobre la oferta y la demanda de yerba en sus diferentes estados de industrialización. Sin embargo, la “lectura” que realizan de los márgenes de implementación de este funcionamiento por el INYM los coloca en una situación casi antagónica.

La evaluación que hacen los dirigentes del MAM acerca del INYM es moderada, fundamentalmente a partir de las reservas que plantean acerca de las verdaderas capacidades estatales para intervenir. En cambio, APAM con-

sidera que el INYM es un avance en las posibilidades de intervención estatal principalmente a través de la regulación de precios para la yerba mate que su accionar ha implicado. La estrategia elaborada por esta organización al interior del INYM consiste en establecer alianzas con otras organizaciones que representan a los eslabones más perjudicados por la desregulación (por ejemplo, las cooperativas y los trabajadores) para “invertir” el proceso de fijación de precios. Esta visión optimista, sin embargo, no descarta la crítica sobre que aún no se ha logrado desde el Estado, ni desde los demás sectores, mejores condiciones de negociación con el conjunto de las cadenas comercializadas. Para ello, de manera similar a lo planteado por el MAM, para APAM resulta indispensable la creación de un mercado consignatario que intervenga de manera concreta en el mercado.

En cuanto al sector algodonero, el Estado nacional no ha encarado aún una política decidida hacia el sector<sup>(8)</sup> y más bien parece actuar a través de la asistencia con planes y programas sociales que, en algunos casos (por ejemplo, el Programa Social Agropecuario) se orientan hacia estrategias de diversificación productiva y la transformación de las prácticas de cultivo. Esta estrategia privilegia en su primera etapa la consolidación del autoconsumo (reforzando un patrón campesino clásico) y asignándole un lugar importante a la unidad en el sostenimiento del hogar para, en un momento posterior, avanzar hacia procesos de incorporación de estos productores al mercado; sin embargo, esta segunda etapa adolece de las dificultades para generar y mantener circuitos de comercialización.

Por otro lado, la forma de organización de los programas que operan a través de grupos y del trabajo en conjunto parece originar cierta conflictividad tanto a nivel municipal como con las organizaciones de representación de estos productores. Estas acciones de promoción y desarrollo adolecen de la dificultad de representar a una institución de intervención estatal que posee un sentido técnico y político a la vez (y que, en este caso, la frontera entre Estado provincial y nacional en la percepción de los actores y en la práctica de los técnicos es dificultosa) e intenta generar capacidades en los beneficiarios para organizarse.

---

(8) Para la fecha de redacción de este artículo, se estaba discutiendo en el Congreso Nacional un proyecto de creación de un fondo de apoyo (posiblemente a través de preciso sostén) para la producción algodonera argentina.

Entre las dificultades que existieron desde FECOVITA para promover en los productores la asociación en cooperativas se encuentra el propio rol que el Estado tenía previamente en la producción y comercialización a través de Giol. Según la Federación, el problema principal del anterior sistema estatal de producción y comercialización, era que impedía que el productor tuviera una visión integral del proceso. Aquella empresa funcionó con la lógica propia del Estado de Bienestar en dos sentidos: por un lado, a través del sostenimiento de los productores vitivinícolas regulando los precios y, por el otro, mediante la generación de puestos de trabajo en la estructura administrativa y operativa de Giol. Esta doble estrategia iba en el sentido de limitar y controlar posibles frentes de conflicto que eran a la vez industriales y sociales, respondiendo al modelo clásico de intervención del Estado de esa época que se manifestaba en la regulación tanto de la esfera productiva como de la social y política.

El enorme pasivo que explica el colapso económico de Giol en 1987, lleva al Estado a cumplir un nuevo rol de importancia en el proceso que se desencadena: a través de sus organismos crediticios, tecnológicos y administrativos cambia su lógica de intervención y se decide por un proyecto de reorganización previamente consensuado con los dirigentes de las instituciones históricas de representación de pequeños y medianos productores quienes se encargan de promover y generar entre sus bases la necesidad de asociación y solidaridad para llevar adelante el proceso de producción. El Estado provincial articula los mecanismos necesarios para que el pasaje de la empresa al sector cooperativo pudiera darse con garantías puestas directamente por sus propios organismos acompañando el proceso de reestructuración con miras al desarrollo empresario de Giol, pero en este caso de forma indirecta.

FECOAGRO no se sitúa en un lugar de cuestionamiento o reivindicación frente al Estado sino que es el Estado mismo (en este caso a través del INTA) el que promueve, asiste y ejecuta buena parte de las acciones. En tanto que su devenir como actor social proviene de un crecimiento en su importancia como actor económico en la zona, y mientras en base a la construcción de dicho carácter comienza a desarrollar una participación más intensa en el ámbito público estatal, su vinculación con actores privados y programas públicos reviste un carácter "instrumental". Éste, trasladado a la arena pública, da cuenta de que no es la disputa de proyectos políticos sino más bien negociaciones en torno a la provisión de servicios y el establecimiento de reglas lo que se busca con esas interrelaciones (como por ejemplo la demanda de controles sanitarios y otros aspectos subsidiarios a una política agraria).

A su vez, el vínculo establecido con la Federación Agraria Argentina -FAA- es complementario del tipo de intervención pública que se ha descrito como típico de la FECOAGRO. Esta se pliega a la FAA participando en el espacio "reivindicativo" propuesto por ésta; es decir, cuando la FECOAGRO quiere volcar su protesta política sin quedar directamente asociada a un tono reivindicativo-contestatorio lo hace a través de aquella organización. En esta clave es posible encontrar reclamos de participación e intervención al Estado de diversa índole: demanda por una promoción vitivinícola, modificación de las leyes sobre organismos reguladores, precios mínimos para los productores viñateros, entre otras; también ha adherido, alinéandose con una estrategia más frecuente de la FAA en los últimos años, a comportamientos y demandas de corte menos "agrario" y de integración con otros sectores (Neiman, M., 2005).

Así, el desarrollo territorial, emerge como un proceso integral de carácter económico, social y político, en el cual el Estado interviene intentando construir nuevos procesos organizativos que se plasmen en entramados institucionales, a través de programas de desarrollo públicos y/o mixtos que tienen en consideración elementos tanto técnico-productivos como socio-organizativos. De este modo, si se enfatiza el carácter "mediador" y de contención con el que opera la Federación en el contexto de la descentralización, es debido a los efectos políticos que comporta crear una organización que actúe como un "pequeño Estado" o agente público, en aspectos relacionados a cuestiones económicas, educativas, de salud, e incluso asistenciales.

Asimismo, se hace necesario reflexionar sobre el papel vinculante con lo local que desempeñan los técnicos, en su condición de verdaderos "operadores" que contribuyen, a la larga, a instalar la necesidad misma de ese rol y que excede lo meramente técnico. También colaboran en los procesos de legitimación del rol de las agencias estatales como el INTA, como espacio de poder y recursos al cual acudir.

En este sentido, es útil dejar de pensar a la Federación como una totalidad homogénea para entenderla como un sistema que combina distintos niveles - productor, cooperativa, técnicos, coordinación- hecho que repercute en la modalidad de intervención en lo público, en la cual las cooperativas de primer grado sólo participan de forma mediada y donde son los niveles técnicos y cuadros más ligados a la coordinación quienes participan más activamente en los procesos de comunicación con otras entidades.

## Conclusiones

Una primera lectura del análisis realizado permite resaltar las estrategias de las organizaciones para articular los problemas y conflictos que se les plantean y situarlos en marcos más amplios que permitan agregar actores afectados por esas problemáticas.

Por un lado, emerge la puesta en tensión de la “noción de pequeño productor” como identidad aglutinadora dadas las condiciones locales y particulares de las experiencias analizadas. La identidad que representan las organizaciones puede encontrar su fundamento en un ‘sujeto’ (pequeño productor, campesino, productor familiar) que puede expresar una combinación de distintos elementos (económicos, sociales, políticos, étnicos, religiosos) o en producciones específicas, dando un carácter particular a las organizaciones; sin embargo, en estas últimas, ello no necesariamente implica la emergencia de una lógica corporativa.

Los casos de la uva para vino común, la yerba mate y el algodón se refieren a producciones que atravesaron procesos de crisis originadas en la fractura del modelo orientado al desarrollo del mercado interno.

Los casos de las organizaciones vinculadas a esas producciones exhiben trayectorias institucionales con apreciables diferencias. FECOVITA era una organización con escasa relevancia hasta el momento de la salida de Giol de la órbita estatal; el MAM es una organización que emerge en los '70 y participa e impulsa las reivindicaciones de los sectores agrarios de esa época, aunque luego registra un repliegue en su estrategia de movilización; el surgimiento de APAM, recupera en cierta medida la orientación y reivindicaciones tradicionales del MAM aunque desde una posición más cercana a la negociación; el MOCAFOR también es una organización de formación reciente en un contexto desfavorable para la pequeña producción - en especial para los productores algodoneros- que ha intentado dar continuidad al accionar de la Ligas Agrarias pero en condiciones de mucha mayor fragilidad. FECOAGRO es una organización surgida en un contexto similar de desestructuración de la producción de vid si bien revela una actividad intervención de instituciones estatales (el INTA específicamente) y de la sociedad civil (sectores religiosos).

Asimismo, la forma de intervención en que se presenta el Estado dista entre los casos de FECOVITA – más cercana al “retiro” típico de los años '90 - y la yerba mate en que el Estado media en forma más tradicional (en el caso del algodón, de concretarse el proyecto antes mencionado, tal vez se avance a una situación intermedia). Esto, lógicamente, tiene un correlato en el tipo de

organización. Así, en el caso de las cooperativas podemos encontrar una problemática similar centrada en su carácter paradójico de organización impulsada a la vez por los principios contradictorios de solidaridad y rentabilidad.

A la vez, las organizaciones de representación política contienen la tensión entre la orientación sectorial de sus acciones y su inserción en problemáticas de mayor amplitud vinculadas a la vulnerabilidad de los sectores que representan (esto es visible en el MAM y MOCAFOR). Así, algunas de estas organizaciones pasan de una lógica de representación gremial a otra *societal* aunque no abandonan los objetivos gremiales de sus acciones en el pasado; en todo caso ellos pasan a ser parte de una estrategia más amplia y diversificada.

Parece haber ganado terreno una forma de representación no centrada exclusivamente en los problemas del sector - ya sea la producción agropecuaria en general, los pequeños productores, o un producto específico -. Han ganado espacio, entonces, aquellas cuestiones vinculadas más a la 'condición social' de los sujetos, como el acceso a servicios (salud, educación, vivienda), desarrollo de las potencialidades locales y de las institucionalidad a nivel local; esto es, como si además de las dificultades en tanto productor se empezara a otorgar un lugar importante a problemáticas añadidas, que exceden lo productivo y que probablemente encontrarían soluciones parciales a través de las acciones de esas organizaciones.

Así, desde los casos como el MOCAFOR se esgrime un discurso crítico hacia las políticas que fragmentan las problemáticas sociales de las productivas y esto alcanza también a la ejecución de políticas que escinden determinados problemas de su entorno más amplio; en estos casos ese es el nudo de su apuesta, de la estrategia política y de su demanda al Estado.

De todos modos las organizaciones que asumen una lógica *societal* no pueden perder de vista las necesidades productivas inmediatas y la coyuntura aunque demandan una intervención de tipo integral que resuelva los problemas estructurales. Por otro lado, las organizaciones gremiales y las cooperativas deben afrontar que en muchos casos su propio accionar genera procesos de diferenciación que se expresan en nuevas fragmentaciones de sus bases sociales.

El dilema para las organizaciones es cómo lograr que sea regulada la relación con los mercados resolviendo la distribución del producto de forma más favorable pero, por otro lado, deben considerar opciones políticas para aquellos que no pueden ser parte de estos procesos. En esta línea, los distintos experimentos de "políticas compensatorias" no parecen haber influido mayormente en aquella dirección.

Entonces, uno de los mayores desafíos para estas organizaciones lo constituye la interpelación al Estado para construirlo como interlocutor posible, vincularse con sus distintas instancias e influir y negociar sus estrategias de intervención y, por lo tanto, en la construcción de un modelo de desarrollo que respete las identidades y necesidades locales.

El caso de FAA en tanto representante “tradicional” de la agricultura familiar se ha tornado más complejo en este sentido. Se trata de una organización cuyo ámbito originario es la región pampeana aunque en algunos momentos de su historia ha intentado tornarse representativa de los pequeños productores a nivel nacional. Además ha intentado participar de proyectos políticos no exclusivamente referidos a lo agrario sino que buscan plantear y ponderar el lugar del agro en la economía nacional (por ejemplo su participación en Frente Nacional contra la Pobreza motorizado por la Central de Trabajadores Argentinos). Durante los últimos años, junto a una estrategia que ha participado y acompañado las políticas de innovación y mejoramiento productivo, es decir más netamente sectorial y adaptativa a la vez, ha expandido su representatividad a nivel nacional y por otro lado ha encarado acciones no directamente vinculadas a mejorar el desempeño productivo ni la inserción del sector en la economía en general sino vinculadas a la situación social más general (por ejemplo, su vinculación con el Movimiento Campesino de Santiago del Estero).

Por su parte, la vinculación de estas “nuevas” organizaciones con las instituciones de la sociedad civil actúa amplificando la legitimidad y el apoyo a sus reclamos, a la vez que provee redes de influencia y diálogo y también acceso a recursos materiales. Pero también ellas poseen una ideología propia que puede interponer limitaciones al discurso y al accionar del movimiento. Por ejemplo, la intervención en la política partidaria implica asumir la participación en contiendas electorales, ya sea como fuerza independiente o aliada a algún partido político y ello implica también entrar en una lógica que recurre a caminos distintos a los del reclamo gremial.

En muchos de estos casos, el funcionamiento del sistema político a través de su entramado de dominación local, obstruye en una medida importante la posibilidad de conformarse como organizaciones de carácter primordialmente gremial. No es que ello invalide las formas de representación sectorial de tipo corporativo sino que las lleva a un punto muerto en que se es amigo o enemigo desdibujando las necesarias diferencias entre Estado, sistema político y mercado.

## Bibliografía

- AMENDOLA, Francesca (2002). *La dynamique des coopératives viticoles de Mendoza (Argentina): une alternative pour le maintien des petits producteurs?* Tesis para la obtención del diploma de "Master of Science" Centre National d'Études Agronomiques des Régions Chaudes, Montpellier, France.
- ARRONAÑE, Sofía y KAROL, Ana (2005). "Implementación de estrategias en organizaciones del campo en los noventa: el caso de FECOAGRO –Federación de Cooperativas Agrícolas", en CD de las *IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios, CIEA, Facultad de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, Argentina.
- BARTOLOMÉ, Leopoldo (1982). "Base social e ideología en las movilizaciones agraristas en Misiones entre 1971 y 1975. Emergencia de un populismo agrario" en *Desarrollo Económico*, N° 85, abril-junio de 1982, Buenos Aires, pp. 25-56.
- BARTOLOMÉ, Leopoldo (1975). "Colonos, plantadores y agroindustrias. La explotación agrícola familiar en el sudeste de Misiones" en *Desarrollo Económico*, N° 58, Vol. 15, julio-septiembre 1975, Buenos Aires, pp.239-264.
- BELÁSTEGUI, Horacio (2004). *Los colonos de Misiones*, Editorial Universitaria de Misiones, Posadas.
- BERENGUER, Paula (1998). *Las cooperativas de pequeños productores agropecuarios de la provincia de San Juan: liderazgo y participación*. Tesis para la obtención del título de grado en ingeniería agronómica, Facultad de Agronomía, UBA.
- BERGER, Matías (2005). "Formas de representación política de sectores campesinos. Base social y discurso del MOCAFOR" en CD de las *IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios, CIEA, Facultad de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, Argentina.
- BORSANI, Agustín (s/f). "Los diferimientos impositivos agropecuarios en la Provincia de San Juan". *Apuntes agro económicos FAUBA*, Año 2, N°3. Disponible en (Enero de 2006) [www.agro.uba.ar](http://www.agro.uba.ar)
- DIEZ HURTADO, Alejandro (2001). "Organizaciones e integración en el campo peruano después de las políticas neoliberales" en Norma Giarracca (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, CLACSO, Buenos Aires, pp.191-219.
- FABIO, Francisco (2005). "Movimiento Agrario Misionero. Asociación de Productores Agrícolas de Misiones. Organización, estrategias y objetivos en la representación de los productores agrícolas familiares de la provincia" en CD de las *IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios, CIEA, Facultad de Ciencias Económicas*, Buenos Aires, Argentina.
- FOGEL, Ramón (2001). "La estructura y la coyuntura en las luchas del movimiento campesino paraguayo" en Norma Giarracca (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 221-241.
- GOMEZ, Sergio (2001). "Democratización y globalización: nuevos dilemas para la agricultura chilena y sus organizaciones rurales" en Norma Giarracca (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 243-265.
- GRAMMONT, Hubert de (2001). "El barzón, un movimiento social inserto en la transición hacia la democracia política en México" en Norma Giarracca (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, CLACSO, Buenos Aires, pp.153-190.
- GRESORES, Gabriela (2003). "El conflicto social en la reestructuración de los cultivos industriales en los 90. el caso de la yerba mate en Misiones" en CD de las *III Jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales*, CIEA, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

- LATTUADA, Mario y RENOLD, Juan Mauricio (2004). *El cooperativismo agrario ante la globalización. Un análisis sociológico de los cambios en su composición, morfología y discurso institucional*. Siglo Veintiuno Editores, Argentina.
- LATTUADA, Mario (1995). "Globalización y políticas de ajuste económico en la Argentina. El impacto en el sector agropecuario y su red de representación de intereses" en *Políticas Agrícolas*, Vol. 1, Nº 1, pp.23-56.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (1988). "Las organizaciones de representación de intereses del agro argentino" en *La economía agraria Argentina*, AAEA, Buenos Aires, pp. 391-418.
- MASSETTI, Astor (2004). "¿Protesta o lucha de clases?" en *Revista Laboratorio*, año IV, Nº 5, Buenos Aires, disponible (Enero de 2006) en <http://catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/lavbo5.pdf>
- MELUCCI, Alberto (1994). "Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales" en *Revista Zona Abierta*, Nº69, pp. 153-179.
- MINGO, Elena y GOLDFARB, Lucía (2005) "Reestructuración productiva y nuevas formas de representación de los pequeños productores vitivinícolas. El caso de Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas" en CD de las *IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios*, CIEA, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, Argentina.
- NEIMAN, Guillermo (2003) "La calidad como articulador de un nuevo espacio productivo y de organización del trabajo en la vitivinicultura mendocina" en Mónica Bendini, Salette Cavalcanti, Miguel Murmis y Pedro Tsakoumagkos (comp.), *El campo en la sociología actual. Una perspectiva latinoamericana*, Editorial La Colmena, Argentina, pp. 291-314.
- NEIMAN, Guillermo y BOCCO, Adriana (2005) "Estrategias Empresarias y transnacionalización de la vitivinicultura en la Argentina" en Salette Cavalcanti y Guillermo Neiman (comp.), *Acerca de la globalización en la agricultura. Territorios, Empresas y Desarrollo Local en América Latina*, Editorial CICCUS, Buenos Aires, pp. 205-227.
- NEIMAN, Melina (2005) "Representatividad de la política agraria en los 90: el caso de la Federación Agraria Argentina" en CD de las *IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios*, CIEA, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, Argentina.
- PIÑEIRO, Diego (2005) *En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina. El desarrollo agrario latinoamericano y las formas de acción colectiva*, CLACSO, Buenos Aires.
- SAPKUS, Sergio (s/f) *Campesinado, ideología y conciencia. Un abordaje de la lucha campesina en la provincia de Formosa: un panorama*, Mimeo.
- TOLEDO, Nora; NAVEDA Alicia y OTROS (s/f) *Impacto del programa de diferimientos impositivos agropecuarios sobre el empleo rural en la provincia de San Juan* disponible (Enero de 2006) en <http://168.96.200.17/ar/libros/rjave/mesa2/toledo.rtf>

# Territorio e instituciones en el desarrollo rural del norte argentino<sup>(1)</sup>

Mabel Manzanal  
María Ximena Arqueros  
Mariana Arzeno  
Ariel García  
María Andrea Nardi  
Sandra G. Pereira  
Ignacio E. Roldán  
Federico Villarreal

## Antecedentes

En este trabajo presentamos, desde un enfoque territorial-institucional, cuatro experiencias de intervención en el ámbito del desarrollo rural, localizadas en el noroeste y noreste argentino (provincias de Salta y Jujuy y Misiones, respectivamente).

Analizamos el accionar de los actores locales, a partir de las estrategias de las organizaciones públicas y privadas vinculadas con el mejoramiento de la

---

(1) Este artículo forma parte de una investigación, dirigida por Mabel Manzanal en el marco del proyecto: "Problemática Institucional y Desarrollo Rural (el caso de las provincias de Salta y Misiones)" financiado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (PICT 8811) de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Fondo Nacional de Ciencia (2002-2005) y Técnica de la Universidad de Buenos Aires (UBACYT F009) (2004-2007).

actividad productiva, la inserción laboral y, en definitiva, la calidad de vida, de los pequeños productores agropecuarios. En particular, enfatizamos el análisis de la participación de los actores locales en los procesos vinculados con el desarrollo local y con el fortalecimiento institucional. Nuestro objetivo es desentrañar las semejanzas y particularidades que se operan en estos territorios en relación a dichos procesos.

## El marco teórico<sup>(2)</sup>

En el proyecto, que enmarca este documento, nos abocamos a investigar experiencias territoriales de participación organizada de pobladores en las cuestiones que influyen en su vida cotidiana y que implican capacitación, formación y organización de la población rural-local. En este sentido, los casos que aquí se presentan han sido seleccionados desde esta perspectiva, y los mismos están aún en plena etapa de indagación.

El objetivo general que perseguimos es descubrir y aportar a la construcción de *modelos institucionales alternativos de desarrollo local-rural* que afronten los nuevos desafíos sobre la ordenación del espacio y del territorio (Borja y Castells, 1998) desde una visión de desarrollo integradora en lo cultural, sustentable en lo ambiental y redistributiva en lo económico.

En un contexto de pobreza y con escasos recursos públicos (dado el estado de continuado ajuste fiscal, característico de nuestro país) y con el ejercicio de la política bajo la mirada “cada vez más sensible” de la sociedad, la distribución de distintos beneficios entre los pobres se constituye en un tesoro a disputar entre quienes ejercen “de políticos” en los diferentes ámbitos locales. A esto se agrega la persistencia y permanencia de altas magnitudes de población pobre e indigente, alimentando la continuidad de los sistemas corruptos de generación y distribución del ingreso nacional. Realidades que suman contradicciones y rigideces, que deben ser removidas para promover el desarrollo local-rural.<sup>(3)</sup>

---

(2) En este apartado se elabora un marco teórico que conjuga nuevos lineamientos conceptuales así como otros desarrollados en trabajos anteriores (véase Manzanal, M.; 2003, 2004, 2005 y Arqueros y Manzanal: 2004).

(3) Cuando nos referimos al desarrollo local-rural estamos utilizando un concepto que pretendemos diferenciar, específicamente, del desarrollo territorial rural (Schejtman y Berdegué: 2003). Dado que nuestra perspectiva focaliza en el fortalecimiento de las organizaciones y de la participación de la población organizada, priorizando el sendero que conduce hacia una nueva hegemonía; mientras que

La perspectiva institucional, precisamente, permite avanzar sobre estas restricciones, pues ofrece instrumentos en el dificultoso camino de respeto de las normas, promoviendo la participación ciudadana en la sanción de leyes, acuerdos y reglamentaciones y desarrollando formas de control y de gestión transparentes en el *ámbito de lo público* (que no refiere sólo a las actividades del sector estatal). Y desde aquí surgen los dos ejes analíticos centrales de nuestra investigación: 1) Las formas de participación, de fortalecimiento y de control social por parte de grupos de población organizados desde sus respectivas organizaciones territoriales. 2) La multiplicidad y frecuencia de las vinculaciones entre organizaciones operadas en dicho ámbito territorial.

### **Los conceptos utilizados**

La perspectiva analítica de la investigación que nos ocupa, es una conjugación teórico-metodológica de conceptos y variables cuyo origen proviene de la economía institucional (North, 1995; Brett, 1999; Favereau, 1995; Spiller y Tommasi, 2000), del *regulacionismo* (Villeval, 1995; Baslé, 1995, Boyer, 1995) y de otras corrientes disciplinarias (Boscherini y Poma, 2000; Yoguel, 2000) para las que el *territorio* constituye una variable sintética y significativa de la diversidad social, económica y política del desarrollo.

Los conceptos y premisas que exponemos a continuación están seleccionados en función del objetivo del presente trabajo y expresan y contienen el paradigma que guía nuestra investigación.

Consideramos al *desarrollo local-rural* como un proceso *contradictorio y territorialmente definido*, que puede y debe ser dirigido a favor del fortalecimiento de las instituciones (normas y reglas) y de las organizaciones locales representativas de los sectores mayoritarios de la población, enmarcado en la promoción de procesos de integración social y cultural, de sustentabilidad ambiental y de crecimiento productivo y re-distributivo a favor de los sectores de menores recursos.

El *desarrollo local-rural* es el pivote de esta propuesta porque el ámbito local es “el lugar” dónde la población vive y trabaja y, por ello, tiene la posibilidad de participar, organizarse y proyectarse para aumentar su poder; y de

---

el enfoque territorial pone el acento en la competitividad y el crecimiento productivo que, aunque importantes quedan subordinadas, para nosotros, a la construcción de poder de los sectores populares.

este modo influir y tomar las decisiones que la involucran y que tienen que ver con la política y con el ámbito de lo público. Pero para que se gesticione un efectivo desarrollo local-rural es necesario un funcionamiento interrelacionado, no sin conflictos, entre Estado, las organizaciones representativas de la población local en general, y en particular de la población de menores recursos, y el sector productivo. En otras palabras, se requiere: 1) *Participación social organizada* para intervenir en los procesos políticos de control del manejo de la cosa pública y a favor de la transparencia en la gestión; 2) Intervención del *Estado nacional, provincial y municipal* para el diseño estratégico y el ejercicio de la política pública, organizando y controlando el uso sustentable de los recursos y promoviendo las grandes inversiones necesarias para el desarrollo (en educación, salud y vivienda, obras de infraestructura, investigación y extensión, crédito y asistencia comercial); y 3) Generación de un proceso de *desarrollo productivo local* para asegurar la inserción productiva y laboral de la población local.



Esta confluencia de intervenciones genera: 1) *Nuevos y fortalecidos procesos de descentralización*, sustentados en la promoción del desarrollo local y articulados con la estrategia de desarrollo nacional; y 2) *Una renovación en el modo de hacer y gestionar la política pública*, entre los diferentes actores del ámbito local y el nacional.

Y, precisamente, consideramos que una investigación como la que aquí proponemos, centrada en estudios de casos locales, permite comprender y aprehender sobre las diferentes formas que limitan y posibilitan estos potenciales procesos contradictorios de desarrollo a escala local.

En este trabajo consideramos al *territorio* como la *trama resultante de comportamientos institucionalizados y localizados en un determinado espacio de*

actores sociales y de organizaciones con diferente poder político y económico, que se vinculan por actividades productivas y/o de consumo, en forma contradictoria, regular y continuada en tiempo y espacio. El "territorio" se construye a partir de su "puesta en valor", sea para la subsistencia de una comunidad o como ámbito de valorización del capital. Y esto se da a partir de procesos sociales, económicos y políticos contradictorios, que persiguen hegemónizar el poder social y económico sobre el mismo y controlar su devenir. Resultando un proceso: 1) Caracterizado tanto por acciones conflictivas como asociativas y solidarias; y 2) Vínculos interpersonales, "concretos" no "virtuales", con continuidad física (o sin discontinuidades espaciales).<sup>(4)</sup>

El territorio se asocia con el ámbito de los contactos frecuentes, que se reconoce como el lugar "local" (que suma urbano y rural) y que se complementa y opone con lo "global". En los ámbitos locales se enfrentan y dirimen posiciones opuestas entre actores y organizaciones, y, asimismo, se consolidan sus articulaciones. Y de este devenir, surgen y desaparecen, se fortalecen o se debilitan, las organizaciones de base (con el consecuente efecto de movilización-desmovilización y de mayor o menor compromiso político y participación).

De este modo, el ámbito local se constituye en uno de los núcleos básicos (los otros son las propias organizaciones de base y los movimientos sociales representativos) desde donde la población puede participar para controlar, transformar e intervenir en la gestión pública, y desde donde el ejercicio de la política puede proyectarse a favor del crecimiento productivo con equidad y en definitiva promover el desarrollo local-rural.



---

(4) Diferentes perspectivas y visiones en torno al "territorio" pueden consultarse en Caravaca Barroso (1998); Lópes de Souza (1996); Santos (1994, 1996).

Dentro de este campo analítico, definimos “*organizaciones*” como los grupos de personas unidas por un objetivo común; e “*instituciones*” como las reglas de juego que reglamentan el comportamiento de las organizaciones y que pueden ser formales o informales, explícitas e implícitas, pero aceptadas y conocidas por todos los involucrados. Nardi (2002: 34) sostiene que estas normas y reglas actúan como condicionantes y/o alicientes para la acción y son producto de la práctica colectiva y de procesos esencialmente conflictivos y competitivos.

El concepto de *participación* condensa las diversas formas que tiene y ejerce la población en general, y en particular los integrantes de organizaciones, los beneficiarios de proyectos públicos y de OSC, para intervenir en acciones o decisiones que determinan su futuro socioeconómico e influyen en el de su comunidad y territorio. La participación va asumiendo, en la práctica, formas de mayor compromiso individual y organizacional, en un gradiente que empieza con estar simplemente informado hasta diseñar acciones, individuales o grupales y tomar decisiones estratégicas. Nos interesa indagar la participación que: 1) Se da desde los grupos de interés organizados, no la participación que puede operarse en forma individual o aislada; e 2) identificar la forma como se promueve, o no, esta participación desde las acciones públicas (provinciales y nacionales) y desde las organizaciones de la sociedad civil. Dado que la posibilidad y potencialidad de participar que tienen los sectores sociales históricamente postergados depende, en buena medida, de la decisión pública y privada para permitirla e impulsarla. En definitiva, como señalamos en otro trabajo (Manzanal, 2003: 8):

La participación organizada avanza y se fortalece en su práctica concreta. Desde la acción, la población se capacita para ir superando niveles de participación que implican mayores grados de compromiso con su propio destino y el de su comunidad.

Estos niveles comienzan con la información, continúan con la consulta, siguen con la intervención en la toma de decisiones alcanzando niveles crecientes de autogestión. El pasaje por estos sucesivos “estados” exige capacitación, formación y “praxis” de participación.

Por su parte, a los fines de construir una identificación operativa que permita la elección de los casos de estudio, para esta investigación son “organizaciones”: los grupos de personas unidas por un objetivo común con una estructura jerárquica u horizontal de funcionamiento, con actividades especializadas organizadas según normativas explicitadas. En las organizaciones se trabaja y se distribuyen las actividades siguiendo objetivos explícitos, consen-

suados o no. Las organizaciones que estudiamos pueden tener personería jurídica, o bien una estructura de funcionamiento y/o una antigüedad y/o regularidad de encuentros y/o financiamiento, que justifique considerarla como una organización formal.

Esta definición operativa tiene que ver con la identificación de los *actores del desarrollo rural – local*. Se busca identificar a los actores *organizados* (organizaciones de pequeños y medianos productores, organismos públicos de promoción del desarrollo, de bienestar social, programas de desarrollo rural, ONG de desarrollo, de bienestar social, redes de productores, etc.) que se vinculan con pequeños productores organizados.

### **Crterios, variables y definiciones**

#### *La selección de los estudios de caso*

Los criterios básicos seguidos para la elección de los estudios de caso fueron la *necesaria* existencia de:

- a) Un sector pequeño productor agropecuario -ppa- organizado (existencia de organizaciones de pequeños productores). Porque sobre este sector social recaía nuestro objeto de estudio.
- b) Un centro de servicios y/o municipio de tamaño pequeño a medio (2.000 a 5.000 habitantes). Decisión vinculada a que la actividad de los ppa no quedara subsumida, desdibujada u oculta tras una dinámica urbana significativa.
- c) Organizaciones de apoyo al sector ppa: de investigación y desarrollo, económico-financieras, gremiales-políticas y educativas.
- d) Programas públicos y privados, de desarrollo económico y desarrollo social.

Y, finalmente, se agregaron variables adicionales, dirigidas a ayudar en la definición final del caso a estudiar.<sup>(5)</sup>

#### *La tipología de los actores organizacionales*

En cada una de las organizaciones relevadas diferenciamos, en primer lugar, según su actividad (productiva o de apoyo a la producción) y, en segundo lugar, según su finalidad (política, productiva, de desarrollo, de asistencia).

A partir de ello diferenciamos las organizaciones según se trate de:

- a. Organizaciones de primer grado o de base, que diferenciamos según fueran de:
  - a<sub>1</sub>) Pequeños y medianos productores gremiales o de representación de intereses del sector o económicas (que tienen finalidades económico-productivas).<sup>(6)</sup>
  - a<sub>2</sub>) Trabajadores rurales (asociación de actores cuyos principales ingresos provienen del trabajo asalariado dentro de explotaciones agropecuarias o dentro de las empresas ligadas a servicios agropecuarios).
  
- b. Organizaciones de no productores, diferenciando entre:<sup>(7)</sup>
  - b<sub>1</sub>) Organismos públicos nacionales, provinciales y locales, con políticas focalizadas en el sector productivo.
  - b<sub>2</sub>) Programas nacionales o provinciales de desarrollo agropecuario y/o rural con una estructura de intervención propia, cuyos beneficiarios sean productores y/o trabajadores rurales.
  - b<sub>3</sub>) ONG de desarrollo (apoyo financiero, transferencia tecnológica y capacitación) cuyos beneficiarios sean productores y/o trabajadores rurales.
  - b<sub>4</sub>) Organizaciones de bienestar social públicas o privadas (que asistan con financiamiento, transferencia tecnológica y/o capacitación a productores agropecuarios y/o trabajadores).
  
- c. Organizaciones de organizaciones de pequeños y medianos productores y/o de trabajadores rurales (privadas o públicas). Se trata de organizaciones de segundo grado
  
- d. Otras organizaciones: Se refiere a las organizaciones que no tienen un

---

<sup>(5)</sup> Entre esas variables consideramos: rol activo del gobierno local (municipalidad, comisiones municipales); presencia de consejos consultivos locales; planes estratégicos locales; entramado institucional, expresado en relaciones interinstitucionales de cooperación entre las organizaciones presentes en el ámbito local; iniciativas de desarrollo local que involucren la cooperación de distinto tipo de organizaciones; participación del ámbito local en procesos de desarrollo zonal/regional; y funcionamiento como nodo de una red.

<sup>(6)</sup> Las pequeñas y medianas empresas ligadas al sector agropecuario (como las empresas abastecedoras de servicios para el agro) están incluidas en este ítem.

<sup>(7)</sup> Siempre referidas a organizaciones con objetivos o proyectos de promoción de pequeños y medianos productores y trabajadores rurales.

accionar directo o una política explícita hacia el sector pequeño y mediano productor y/o trabajadores rurales.

### *Tipología de vinculaciones*

Es importante analizar el tipo de vinculación entre organizaciones, porque constituye una fuerza con potencial para impulsar, generar y ampliar el desarrollo local-rural. En este trabajo, distinguimos según la naturaleza de la relación entre: 1) Las que están determinadas por la *función* que a cada organización corresponde, de acuerdo a sus propias normas o reglamentaciones institucionales; y 2) Las que responden a relaciones acordadas para fomentar la *cooperación* mutua; y denominamos *interacciones* a las primeras y *articulaciones* a las segundas. Son éstas últimas las que tienen capacidad potencial para impulsar procesos y encadenamientos entre actividades a favor del desarrollo local.

Asimismo, dentro de estos tipos distinguimos otras subcategorías según el *objetivo* del vínculo:

#### *a. Interacciones:*

1) *Jerárquica*, determinada por la posición dentro de una estructura, pudiendo corresponder a una misma o diferente administración (pública o privada).  
2) *Económica*, determinada por el vínculo resultante de la circulación de recursos (en general monetarios, aunque pueden ser también materiales y humanos). Se trata de una relación centrada en el movimiento de recursos de una organización (proveedora, donante ó de financiamiento) a favor de otra (receptora o beneficiaria). Pudiendo darse distintos tipos de vinculaciones entre los niveles público - privado, nacional – internacional (ejemplos recurrentes son los de una fundación internacional, el estado nacional o provincial o una ONG cuya función principal sea aportar recursos económicos -subsidios, créditos, capacitación, asistencia técnica, materiales- para la consecución del proyecto de determinadas organizaciones de base.

#### *b. Articulación:*

La *articulación* implica una decisión autónoma entre organizaciones para encarar una relación de *cooperación* mutua. Se trata de organizaciones que funcionan en forma independiente entre sí (no hay relación de dependencia, ni funcional, ni económica) y por lo tanto las decisiones de cooperación se caracterizan por la libertad para acordar. La decisión de *compar-*

*tir objetivos decididos a partir de acuerdos alcanzados con independencia y autonomía de criterio, para encarar un trabajo en común y solidario, es lo que distingue a este tipo de vinculaciones (articulaciones) de las anteriores (interacciones). En estos casos, también se dan flujos de recursos entre organizaciones, y también pueden darse relaciones en las cuáles una organización aporte predominantemente recursos financieros, sin embargo lo que las distingue es el modo compartido que origina el acuerdo inicial de cooperación. Es de suponer, que las organizaciones que alcanzan articulaciones entre sí, tienen un aprendizaje previo de trabajo común, o han transitado experiencias de trabajos cercanos.*

Finalmente, a partir de las razones que justifican el vínculo, se puede establecer un gradiente que expresa la menor o mayor *articulación* entre las organizaciones. Pues pueden articularse para: 1) encarar algunas acciones específicas, particulares y concretas, ó 2) acordar un *plan de acción conjunto*, que supone actividades articuladas y enfocadas hacia la consolidación y crecimiento como organizaciones. Cuando entre organizaciones se alcanza este segundo nivel, que llamamos de *planificación estratégica*, es porque se comparte una similar visión del desarrollo, se acuerdan metas y recursos en pos de un objetivo. Consideramos que éste es el tipo de *articulación* cuya difusión y ampliación entre los actores locales conduce a promover y consolidar el desarrollo local-rural del área en cuestión.

## **Los estudios de caso**

Para esta presentación se han seleccionado cuatro estudios de caso localizados en Oberá; en el municipio San Pedro (ambos en la provincia de Misiones); en el departamento San Carlos, Salta; y en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy.

El primero trata del funcionamiento institucional de la feria franca de Oberá y de su relación con el fortalecimiento de la respectiva organización. Nos interesa indagar acerca de las razones institucionales que explican la amplia difusión y el éxito de este modelo institucional; que ha logrado multiplicarse en todo el territorio de la provincia y replicarse en varias otras provincias argentinas.<sup>(8)</sup>

A diferencia de éste, los siguientes tres casos siguen una misma metodología y están centrados en el análisis de los actores organizacionales y de la trama territorial de ámbitos geográficos localizados en tres provincias argentinas.

Estos diferentes objetivos permiten explorar tanto en los aspectos particulares que diferencian y caracterizan a las tramas, como en las consecuencias que el diseño institucional tiene sobre la consolidación de las mismas.

Los avances aquí presentados subrayan las cuestiones vinculadas con el conocimiento comparativo de la problemática territorial e institucional del desarrollo rural.<sup>(9)</sup>

### **La fortaleza de las instituciones: el caso de la feria de Oberá**

La feria franca de Oberá, fue la primera que se organizó en la provincia de Misiones en agosto de 1995. La conforman productores familiares<sup>(10)</sup> que venden productos de huerta y granja, frescos y elaborados, en los puestos emplazados en dos espacios públicos de la ciudad, dos veces por semana (miércoles y sábados) aunque no todos participan los dos días (la mayoría concurre los sábados únicamente).

Esta feria se constituye en una alternativa de inserción del productor al mercado local, que le posibilita una salida económica y que privilegia la producción de consumo familiar por sobre la tradicional de yerba mate, té y tabaco.

Por medio de esta propuesta innovativa<sup>(11)</sup> de comercialización directa, la mayor parte de los pequeños productores familiares han logrado mejorar sus

---

(8) Hasta los primeros meses del 2005 se organizaron en la provincia de Misiones unas 45 ferias en las que participan alrededor de 2.000 productores. Esta experiencia se ha extendido a nivel nacional a las provincias de Corrientes, Salta, Santa Fe, Entre Ríos, Chaco, Catamarca y Formosa, entre otras.

(9) Cada uno de estos trabajos es producto de una investigación individual, aún en proceso, siendo sus responsables Sandra Pereira, María Andrea Nardi, María Ximena Arqueros, Mariana Arzeno, respectivamente.

(10) Los feriantes de Oberá son productores que trabajan sus chacras casi exclusivamente con mano de obra familiar, prácticamente ninguno contrata mano de obra asalariada en forma permanente. En promedio, en cada explotación trabajan 3 personas del grupo familiar, siendo la superficie media de las chacras poco más de 25 hectáreas (información obtenida de las entrevistas realizadas).

(11) Consideramos que "la innovación tiene carácter básicamente incremental, porque deviene casi enteramente del conocimiento tácito procedente de la experiencia empírica; por lo tanto, consiste en una mejora de la situación existente y no en la creación radical de algo que no existía" (Poma, 2000:72). En Oberá los feriantes están retomando prácticas productivas que siempre tuvieron (como es la producción de huerta y granja que destinaban al consumo familiar) y están gestando procesos innovativos a partir de su reorganización y la mejora de la oferta regular de sus productos en calidad y cantidad. Asimismo, con la feria se retoma la venta directa del productor al consumidor, forma de comercialización que data también de tiempo atrás.

ingresos y sostenerse, aún en contextos de crisis económica como se dio a fines de 2001 y 2002.

La feria de Oberá es una organización con una estructura normativa que determina el comportamiento de las personas que la integran y de la organización en su conjunto y delimita las relaciones que la feria tiene con la comunidad, estableciendo los roles y las funciones de cada uno de sus miembros. Esta estructura está constituida por: 1) el Reglamento de Funcionamiento Interno, 2) el Estatuto de la Asociación de Feriantes de Oberá y 3) el Estatuto de la Asociación de Ferias Francas de la provincia de Misiones.<sup>(12)</sup>

Estas normativas fueron formuladas por los propios feriantes, a medida que la feria iba consolidándose y creciendo, contruyendo de este modo el marco formal de la organización.

a) El Reglamento determina los límites concretos del accionar de los feriantes y de la feria. En él se establecen los días que puede funcionar la feria, en qué lugares y horarios; la forma en que deben disponerse los puestos; la obligación de los feriantes de asistir a las reuniones quincenales de la asociación y a los cursos que se dicten; las facultades que se otorgan a la Comisión Directiva de la Asociación para controlar el funcionamiento de la feria y aplicar las sanciones necesarias para el incumplimiento de sus normativas.

b) El Estatuto de la Asociación de Feriantes de Oberá se formaliza el 17 de mayo de 1996, nueve meses después de organizada la feria homónima. Se trata de una nueva entidad civil sin fines de lucro entre cuyos objetivos<sup>(13)</sup> figura “impulsar en la provincia de Misiones la creación de una Federación de Asociaciones de Ferias Francas”. Es decir, desde los inicios del proyecto, estaba explícita la voluntad de expandirse y fortalecerse en todo el territorio provincial.

En este Estatuto se considera a todos los integrantes de la feria como socios y se agrega que las decisiones se tomarán entre todos reunidos en

---

(12) En este trabajo solo nos referimos a las instituciones formales, las informales no han sido objeto de estudio.

(13) Los mismos son: lograr el mejoramiento de los ingresos y de la calidad de vida de sus asociados; organizar a los productores y sus familias para que participen de las ferias; capacitar a sus asociados; crear todos los mecanismos necesarios, para el buen desarrollo de la feria y de las producciones primarias y artesanales, así como su acondicionamiento para la venta; gestionar créditos y subsidios para sus socios; propender y apoyar todas las actividades que benefician a los mismos y a la comunidad; bregar para ofrecer a los consumidores productos naturales de buena calidad; establecer relaciones con aquellos en un marco de solidaridad.

Asamblea, estableciéndose que las autoridades de la Asociación son tres órganos societarios -la Asamblea de Asociados, la Comisión Directiva, y la Comisión Revisora de Cuentas- y definiendo además, las funciones, atribuciones y deberes de todos sus integrantes.<sup>(14)</sup>

Los puntos detallados en el Estatuto hacen referencia a una normativa general que abarca a todas las Asociaciones civiles sin fines de lucro, sin embargo, sus fundamentos se basan en los intereses particulares que poseen los productores familiares, que en forma asociativa, han buscado una salida económica por medio de la puesta en marcha de esta feria.

Este Estatuto regula básicamente el funcionamiento de la feria de Oberá hacia su interior, determinando quiénes pueden integrarla, cómo se eligen sus autoridades, cuáles son los derechos y obligaciones de los feriantes, etc. También le da a la feria el marco institucional formal para ser reconocida a nivel político y social y funcionar como una unidad o como un actor colectivo con objetivos comunes. Este cuerpo normativo se constituye en un punto clave en el proceso de consolidación de esta feria franca.

c) El Estatuto Social<sup>(15)</sup> de la Asociación de Ferias Francas de Misiones se conformó en 1998 cuando ya existían unas trece ferias en Misiones. Se trata de un nuevo hito en el proceso de consolidación y fortalecimiento institucional de las ferias provinciales. En el mismo se establece las condiciones y

---

(14) La Asamblea de Asociados representa la autoridad máxima de la entidad y en ella descansa la voluntad soberana de la misma. Sus disposiciones son válidas y obligatorias para todos los asociados. Esto garantiza un funcionamiento claro y democrático, debido a que todas las decisiones que allí se toman, son discutidas entre todos y definidas por medio del voto. Contribuye con este tipo de funcionamiento, la determinación de las pautas a seguir para la organización de las asambleas, para la difusión de las mismas, así como también, establecer la periodicidad de las convocatorias. En las mismas se eligen primero a los miembros de la Comisión Directiva y de la Comisión Revisora de Cuentas, por medio del voto y luego, se define el lugar que ocupará cada uno de los elegidos, en función de sus intereses y de sus aptitudes personales para desempeñarse en los diferentes cargos. Por otra parte, los asociados están obligados a abonar las cuotas sociales -fuente principal de los recursos económicos con que cuenta la Asociación- a cumplir con todo lo dispuesto en este Estatuto, los Reglamentos y las Resoluciones de Asamblea y de Comisión Directiva. Y si cumplen con estas disposiciones, tienen voz y voto en las Asambleas, pudiendo elegir y ser elegidos para integrar los órganos sociales.

(15) En este cuerpo normativo se enuncian los siguientes fines y objetivos: representar a los productores agropecuarios atendiendo a la defensa de sus intereses y a todo lo que haga al mejoramiento de su calidad de vida; propender al desarrollo integral del ser humano en el marco de la conservación del medio ambiente; fomentar la organización en comunidades regionales de productores agropecuarios y artesanos motivando el espíritu asociativo y solidario de los mismos; promover la integración con instituciones públicas y/o privadas y la comunidad en su conjunto, entre otros. También se establecen las características que deben tener las ferias que integren la Asociación provincial. Existen especificacio-

mecanismos de acción y control que permiten asegurar un desempeño democrático, basado en la división de funciones, en el cumplimiento de diferentes roles y en la determinación de derechos y obligaciones. Al mismo tiempo, permite e incentiva la participación de diversos actores, en el marco institucional definido por el conjunto de normas, que establecen los límites de la organización y del funcionamiento respectivos.

Este conjunto de normas formales son conocidas e implementadas por los feriantes de Oberá<sup>(16)</sup>: ellos saben que la feria posee un Reglamento que rige su funcionamiento interno y que se discute permanentemente en las reuniones de la Asamblea. La mayoría conoce su contenido (menos de un 15% de los feriantes no lo conocen) considerando que se respeta y cumple y que la aplicación del Reglamento es igual para todos.

En relación al Estatuto de la Asociación, la mayoría de los feriantes -75%- conocía la existencia del Estatuto y de éstos casi todos -95%- conocían sus normativas. Además, la mayoría conocía y diferenciaba estas normas (Reglamento y Estatuto) que pautan el funcionamiento y la organización de la feria. Asimismo, más del 60% de los feriantes entrevistados saben que la Asociación provincial tiene un estatuto, y casi un 40% de los mismos respondieron que lo conocen.

Estos cuerpos normativos son, por lo tanto, conocidos, respetados y aplicados por la mayoría de los integrantes de la organización, constituyéndose en un indicador de transparencia y de fortalecimiento organizacional. En la medida que estas pautas de funcionamiento interno son entendidas y comprendidas se facilitaron y fortalecieron las relaciones entre los feriantes y de las diferentes ferias entre sí y con la comunidad. En este proceso es importante, asimismo, el hecho que todos los miembros participaron directa e indirectamente en el diseño de las normativas y promovieron permanentemente su cumplimiento y control. De todas formas, también ha habido conflictos y contradicciones que no han invalidado, por el contrario, han fortalecido el funcio-

---

nes acerca de los controles y sanciones a aplicar. Se establece que los cuerpos orgánicos de la Asociación son la Asamblea General de Asociados, la Comisión Directiva Provincial y la Comisión Revisora de Cuentas.

(16) Hemos entrevistado a 28 sobre un total de 68 feriantes. La cantidad de feriantes de Oberá entrevistados, constituye una muestra representativa del total de productores que componen la feria franca. Desde el punto de vista cualitativo, los 28 feriantes constituyeron una muestra "saturada", ya que con el agregado de otras entrevistas no obteníamos información "nueva" sobre los temas investigados.

namiento democrático y, en consecuencia, la representación y reconocimiento social a nivel provincial e incluso nacional. Y, en la medida en que se gestaron condiciones para que los feriantes realicen elecciones y propicien la coordinación de decisiones colectivas, se ha generado un proceso que funciona potenciando a esta organización.

De este modo, la feria de Oberá constituye un ejemplo de organización institucionalizada que se ha desarrollado, fortalecido y extendido, no sólo en el territorio de la provincia sino también a nivel nacional, presentándose como una alternativa positiva para una parte significativa del sector de pequeños productores.

### **Las tramas territoriales: los casos de San Pedro, San Carlos y Quebrada de Humahuaca**

#### *El contexto socioeconómico y los actores y las organizaciones locales*

Con el fin de comprender el contexto de los territorios bajo análisis, presentamos en este apartado un cuadro que expone en forma comparativa las principales características socio- económicas del municipio de San Pedro, el departamento de San Carlos y la Quebrada de Humahuaca (cuadro 1).

En las tablas a continuación se enumeran las organizaciones y organismos que conforman las tramas territoriales para el desarrollo rural, haciendo mención en una breve descripción de sus principales acciones en el territorio (tabla 1, tabla 2 y tabla 3).

Cuadro 1: San Pedro (Misiones), San Carlos (Salta) y Quebrada de Humahuaca (Jujuy)  
Características socio-económicas seleccionadas

		San Pedro	San Carlos	Quebrada de Humahuaca
Población total (2001)		23.736 hab.	7.208 hab.	31.721 hab.
Población urbana (*)		8.605 hab.	-	17.738 hab.
Población rural (*)	aglomerada	1.292 hab.	4.349 hab.	5.166 hab.
	dispersa	13.839 hab.	2.859 hab.	8.817 hab.
Densidad poblacional		7 hab/Km <sup>2</sup>	1.4 hab/Km <sup>2</sup>	3.5 hab/Km <sup>2</sup>
Cantidad de municipios		1	3	9
Población con NBI (en %) (2001)		40 %	35 %	33 %
Población mayor de quince años sin instrucción o con primario incompleto (en %) (2001)		60 %	45 %	31 %
Población sin obra social y/o plan de salud (2001)		76 %	73 %	62 %
Cantidad total de EAP's (2002)		1.810	498	2.558
Cantidad de EAP's con límites sin definir (2002)		382	206	1.322
Porcentaje de EAP's que representan más del 50% del total de EAP's con límites definidos: a) porcentaje de EAP's; b) tamaño de extensión y c) porcentaje de superficie que manejan respecto del total de superficie de las EAP's (2002)		a) 69% b) EAP's de 10.1 a 50 Ha. c) 10% de la superficie	a) 58% b) EAP's de 0.1 a 10 Ha. c) 0.4 % de la superficie	a) 82% b) EAP's de 0.1 a 5 Ha. c) 2 % de la superficie
Porcentaje de EAP's que concentran más del 50% de la superficie del total de EAP's : a) porcentaje EAP's en el total de EAP's con límites definidos; b) tamaño de las EAP's y c) porcentaje de superficie manejada (2002)		a) 1% de las EAP's b) EAP's de más de 2.500 Ha. c) 73% de la superficie	a) 2% de las EAP's b) EAP's de más de 10.000 Ha. c) 75% de la superficie	a) 2% de las EAP's b) EAP's de 1.000 a 5.000 Ha. c) más del 50%

(\*) El CNPVIH del INDEC define población urbana como aquella que reside en localidades de más de 2.000 habitantes; población rural aglomerada como aquella que reside en localidades de menos de 2.000 habitantes y rural dispersa como aquella que no reside en localidades.

		San Pedro	San Carlos	Quebrada de Humahuaca
Principales producciones (pequeños productores)	Producción para el autoconsumo	Tabaco, yerba mate. Maíz, poroto, soja (en menor escala). Extracción de madera del bosque nativo e implantado (grandes productores).	Pimiento para pimentón, comino, tomate, cebolla, nueces, durazno, vid, bovinos. Producción de vid y vinos finos (grandes productores).	Hortalizas. En menor escala frutales (manzanas, peras, duraznos) y flores.
	Producción para el mercado	Maíz, poroto y mandioca. Hortalizas y ganadería vacuna.	Hortalizas, frutales, cereales, forrajeras, caprinos, ovinos, llamas.	Maíz, papa, habas y ganadería ovina y caprina. En menor escala hortalizas.
Principales problemáticas de los pequeños productores		Tenencia precaria de la tierra en algunas áreas; inserción subordinada de los productores de tabaco y yerba en la cadena tabacalera y yerbatera; prácticas de manejo que degradan el suelo; escasez de canales del acceso al crédito; ausencia de un sistema técnico de extensión capaz de cubrir a todo el sector, y fragilidad e inestabilidad de la soberanía alimentaria.	Dificultades de acceso y mal manejo del agua de riego; tenencia precaria de la tierra; dificultades de acceso al mercado; escasez de canales de acceso al crédito; prácticas de manejo que degradan el suelo; ausencia de un sistema técnico de extensión capaz de cubrir a todo el sector.	Disminución de los ingresos debido a la crisis y cambio del mercado laboral; disminución de los precios y de la demanda de productores hortícolas; tenencia precaria de la tierra; prácticas de manejo que degradan el suelo.

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2001), INDEC (2002) e información relevada en campo.

Tabla 1: San Pedro (Misiones). Organizaciones de la trama territorial

ORGANIZACIONES DE PRIMER GRADO O DE BASE	
Organizaciones de pequeños y medianos productores (económica o de representación de intereses)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupo Unión y Progreso, reúne a 150 mujeres de la zona de Colonia Paraíso que comenzaron a organizarse en 1989.</li> <li>- OPFAL, donde participan aproximadamente unas 180-200 familias, desde 2001 vienen trabajando en su organización interna.</li> <li>- Feria Franca de San Pedro, conformada por 14 familias de pequeños productores rurales, la mayoría de ellas pertenecen al Grupo Unión y Progreso.</li> <li>- Comisión Central de Tierra (CCT) con 20 delegados que representarían a unas 700 a 800 familias con problemas de regularización de la tenencia de la tierra en la zona de las rutas provinciales 20 y 17.</li> <li>- Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones, con 780 afiliados en San Pedro.</li> <li>- Cámara del Tabaco de Misiones, con 650 afiliados en el municipio.</li> <li>- Cooperativa Yerbatera Agrícola y de Viviendas San Pedro Ltda., con 60 socios aproximadamente, comenzó a conformarse en 2004.</li> <li>- Cooperativa de Producción y Consumo San Vicente de Paul Ltda., con 35 socios aproximadamente, comenzó a funcionar en 2004.</li> <li>- Grupos de productores organizados por INDES, APHYDAL y el equipo técnico del INTA en diferentes parajes y colonias de San Pedro apoyados por el PSA- PROINDER y grupos conformados a partir del accionar de PROHUERTA.</li> <li>- Comunidad Aborigen en Pozo Azul, conformada por unas 30 familias.</li> </ul>
ORGANIZACIONES DE NO PRODUCTORES	
Organismos públicos nacionales, provinciales y locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirección de Desarrollo Rural (DDR) de la Municipalidad de San Pedro, destinada al desarrollo del sector agropecuario se creó con el gobierno municipal reelecto en 2004.</li> <li>- Casa de Colono del Ministerio del Agro y la Producción (MAYP) del gobierno provincial, donde funcionan las oficinas de Tierras, Agropecuaria, el IFAI y el PRODERNEA.</li> <li>- Instituto de Fomento Agropecuario (IFAI), tres técnicos implementan acciones en el municipio tendientes a la promoción de la producción de granos (maíz, soja, poroto).</li> <li>- SENASA (opera en San Pedro en forma conjunta con el INDES y con la DDR). La oficina localizada en Bernardo de Irigoyen, cuenta con un técnico para los departamentos de General Belgrano y San Pedro.</li> </ul>

ORGANIZACIONES DE NO PRODUCTORES

<p>Programas nacionales o provinciales de desarrollo agropecuario y/o rural</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PSA y PROINDER, desde sus comienzos (1993 y 2001 respectivamente) trabajan básicamente a través de APHy DAL y el INDES, en lo que se refiere a la entrega de recursos financieros y para el acompañamiento técnico organizativo de los grupos de productores.</li> <li>- PROHUERTA, desde 1997 una técnica se encarga del apoyo a la producción de huerta de más de 1.500 familias.</li> <li>- PRODERNEA, dos técnicos han comenzado en 2004 a organizar grupos de productores para la entrega de créditos para ganadería bovina.</li> <li>- El CAPPCA, un equipo técnico con asiento en la AER del INTA en Bernardo de Irigoyen, está trabajando en una Comunidad Aborigen de Pozo Azul desde 2001.</li> </ul>
<p>ONG de desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- INDES fue la primera ONG en intervenir en la zona. Lo hace desde 1985 y trabaja en la organización de base con unas 200 familias aproximadamente.</li> <li>- APHyDAL trabaja en el municipio desde 2001 (previamente, desde 1993, funcionaba como la Pastoral Social de San Pedro). Apoya la organización de alrededor de 900 familias. Al igual que el INDES, recibe financiamiento de una organización católica alemana, MISEREOR.</li> <li>- UNEFAM, desde 2004 viene trabajando para desarrollar seis circuitos turísticos con pequeños y medianos productores y con algunos empresarios del rubro de la zona. Para ello, cuenta con financiamiento de una ONG sindical italiana, ISCOS.</li> </ul>
<p>Organizaciones de bienestar social públicas o privadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La EFA trabaja en cuestiones tanto productivas como educativas con hijos de familias de pequeños productores desde 1998.</li> <li>- El IEA N° 2 centra sus actividades en la educación agropecuaria de pequeños productores desde 1991.</li> <li>- La Congregación de Hermanas Franciscanas Misioneras ha comenzado en 2004 a desarrollar un proyecto de autoconsumo con unas 60 familias.</li> </ul>
<p>OTRAS ORGANIZACIONES</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Ecología, Recursos Naturales y Turismo de la provincia de Misiones (MERNyT), controla y hace cumplir toda la reglamentación respecto a la utilización del bosque nativo y su comercialización.</li> <li>- La Unión de Trabajadores y Técnicos Rurales de Misiones (UTIERMI), gremio de técnicos que trabajan con pequeños productores desde una visión que prioriza la promoción de la soberanía alimentaria, fortaleciendo el autoconsumo, con pautas agroecológicas y facilitando la organización de base.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2: San Carlos (Salta) . Organizaciones de la trama territorial

ORGANIZACIONES DE PRIMER GRADO O BASE	
<p>Organizaciones de pequeños y medianos productores (económica o de representación de intereses)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consorcios de Regantes: en Salta los sistemas de riego de las distintas cuencas son administrados por consorcios privados de productores desde el 2002, en el marco de la Ley provincial de Aguas. La Agencia de Recursos Hídricos de Salta es el organismo provincial de control y regulación de los consorcios. En mismos participan todos los productores regantes, tanto los que producen pequeños como grandes extensiones y con diversas situaciones de tenencia de la tierra (propietarios, medieros, arrenderos).</li> <li>- Asociación Civil 3 de Febrero de El Barrial, conformada por pequeños, medianos productores y mujeres campesinas. Tienen personería jurídica desde 2000 y reúne (a noviembre de 2004) a 50 pequeños productores.</li> <li>- Asociación de Productores Campesinos de San Antonio (APROCVASA). Desde 2002 tienen personería jurídica y reúne (a noviembre de 2004) a 30 pequeños productores.</li> <li>- Asociación Villa de los Cinco Nombres de San Carlos: inició sus actividades en 2004 y en el mismo año obtuvo la personería jurídica y reúne (a noviembre de 2004) a 47 pequeños productores.</li> <li>- Centro Vecinal y Grupo Pimentonero de Carralito. Son dos grupos recientes y antagonicos de una misma comunidad, que reúnen alrededor de 50 productores de pimentón, fundamentalmente.</li> <li>- Feria de productores y artesanos de San Carlos. Comenzó a funcionar en marzo de 2004. Participan en noviembre de 2004, productores y artesanos de San Carlos, el Barrial y parajes cercanos, como San Antonio, conformando 10 puestos regulares.</li> </ul>
ORGANIZACIONES DE NO PRODUCTORES	
<p>Organismos públicos nacionales, provinciales y locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- INIA, Agencia de Extensión Rural - AER - que funciona desde 1998 en Cafayate.</li> <li>- Municipios de Argsetaco, Avinerá y San Carlos con jurisdicción sobre el territorio bajo análisis.</li> </ul>

ORGANIZACIONES DE NO PRODUCTORES

<p>Programas nacionales o provinciales de desarrollo agropecuario y/o rural</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PSA y PROINDER, (SAGPyA). Desde 1996 está presente en la zona el PSA con apoyo técnico, capacitación y créditos blandos. Entre enero y diciembre de 2004 estaban en ejecución 7 proyectos PSA y 14 PROINDER.</li> <li>- Proyecto INTA Minifundio (AER, Cafayate). Se abrió en la zona desde 1998 brindando apoyo técnico y capacitación a proyectos productivos. En los años de desfinanciamiento (década del '90) lograron disponer de fondos de organismos internacionales (GIZ y Fondo Canadá) y de la Secretaría de Desarrollo Social y articularon con una ONG local. Entre enero y noviembre de 2004 contaban con dos técnicos full time para la zona y estaban en ejecución 2 proyectos.</li> <li>- Cambio Rural INTA (AER, Cafayate). Luego de un período de desfinanciamiento, reanudó sus acciones a mediados de 2004 y cuentan con un técnico que cubre los departamentos de Cafayate y San Carlos. Tiene un solo grupo de productores pecuarios en Carralito.</li> <li>- PROHUERTA INTA (AER, Cafayate). A partir de 2004 cuenta con una técnica para promotores, la mayoría agentes sanitarios, ya que existe un convenio provincial entre el IIR y el ministerio de Salud.</li> <li>- Programas Pimentón y Quinoa de la Universidad Nacional de Salta y la Secretaría de Producción de la provincia de Salta.</li> <li>- Diversos proyectos de investigación de la Universidad Nacional de Salta - UNSA.</li> </ul>
<p>ONG de desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Red Valles de Altura (RedVa), ONG local de técnicos que funcionan como una red y trabajan a lo largo de los Valles de Altura salteños. Comenzaron en septiembre de 2002 un grupo multidisciplinario de 22 técnicos de 8 departamentos de la provincia de Salta.</li> <li>Coordinan acciones con PSA-PROINDER y Minifundio-INTA.</li> </ul>
<p>Organizaciones de bienestar social públicas o privadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Colegio Nº 5055 de San Carlos, de nivel polimodal con orientación agrícola y con un "itinerario formativo frutihortícola", con materias eminentemente prácticas y con un enfoque agroecológico. El colegio cuenta con un centro tecnológico (un predio de aproximadamente 4 Ha.) localizado en San Carlos y cedido por el municipio. En 2004 contaba con 165 estudiantes, la mitad hijos de productores.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3: Quebrada de Humahuaca (Jujuy). Organizaciones de la trama territorial

ORGANIZACIONES DE PRIMER GRADO O DE BASE	
Organizaciones de pequeños y medianos productores (económica o de representación de intereses)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperativa CauQueVa, creada en 1996, cuenta con 135 socios de los tres departamentos de la Quebrada y el departamento de Inuya (Salta). Su objetivo es mejorar las condiciones de negociación en los mercados y elevar los ingresos de las familias de pequeños productores.</li> <li>- Asociación de Agricultores de Huella, surgió en 1994 con el apoyo de la ONG API, siendo su objetivo mejorar la producción local. Cuenta con 20 socios y maneja un vivero.</li> <li>- Cooperativa Agroganadera de Maimapa, creada en 1992, es administrada por los productores, aunque en la actualidad prácticamente no está funcionando.</li> <li>- Comunidad Aborigen de El Morado, conformada por 14 familias que viven al sur del departamento de Humahuaca. Tiene personería jurídica y cierto grado de desarrollo en lo que hace a procesos organizativos. Están encarando algunos emprendimientos productivos, como apicultura y perfeccionamiento en manejo de telares para la realización de tejidos.</li> <li>- Comunidad Aborigen de Rodero, cuyo objetivo es regularizar la situación de tenencia de la tierra, dado que sus integrantes habitan en tierras fiscales, que antiguamente formaban parte de una extensa hacienda.</li> <li>- Centro Vecinal de Ocumazo, creado en 1974 con el objeto de realizar obras en la comunidad, está conformado por 34 familias. En 1995 la organización toma un nuevo dinamismo, con la llegada de técnicos del PSA, la formación de grupos y, más adelante, la incorporación a la Red Rura.</li> </ul>
Organizaciones de trabajadores rurales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Cooperativa RUNA se orienta a la producción y comercialización de textiles y dulces y comenzó a funcionar en 1990 en la localidad de Abra Pampa, convirtiéndose en una alternativa laboral para un sector de la población desocupada local. Actualmente se están incorporando socios de la Quebrada. Cuenta con 54 socios activos.</li> </ul>
ORGANIZACIONES DE NO PRODUCTORES	
Organismos públicos nacionales, provinciales y locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Municipalidades de la Quebrada (Humahuaca, Tumbaya y Volcán) a partir de la creación de los Departamentos de Desarrollo Rural (DDR) comenzaron a tener un rol más activo en la intervención en el medio rural.</li> <li>- Extensión Rural del INTA en Homillos, en funcionamiento desde 1993.</li> </ul>

ORGANIZACIONES DE NO PRODUCTORES

Programas nacionales o provinciales de desarrollo agropecuario y/o rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PSA, operando en la zona desde 1994.</li> <li>- PROINDER, operando en la zona desde 2000.</li> <li>- Proyecto INTA Minifundio, operando en la zona desde 1995, asiste a 150 familias.</li> <li>- PROHUERTA, operando en la zona desde 1995.</li> </ul>
ONG de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OCLADE, data de 1982 y tiene como ámbito de acción la Prelatura de Humahuaca.</li> <li>- CADIF, funciona desde 1989 y asiste a 355 familias a través del apoyo técnico y capacitación a los productores.</li> <li>- API, surgió en 1995 y trabaja con 25 comunidades de la Puna y la Quebrada.</li> </ul>

ORGANIZACIONES DE ORGANIZACIONES DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES Y/O DE TRABAJADORES RURALES (PRIVADAS O PÚBLICAS). ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO

- Red Puna, nuclea a 35 organizaciones de diferente tipo. Trabaja en la formación y capacitación de promotores, mejoramientos de la producción ganadera y agrícola, organización de "cambalaches" (ferias de intercambio), comercialización de productos, entre otros.
- Filial Norte de Federación Agraria, funciona en la Quebrada desde 2003 y cuenta con 22 socios (organizaciones e individuos) de distintas zonas de Turbaya y del sur de la provincia. Capacita sobre cultivos orgánicos, comercialización, elaboración de conservas y dulces, fortalecimiento institucional y diseño de proyectos.
- Mesa Provincial de ONG's, conformada a comienzos de 2005. Participan CADIF, Red Puna, API, Federación Agraria y otras organizaciones extra locales como Warmis, Fundación Cóndor, Fundandes, Grupo Yavi de Investigación, Asociación de Productores Campo Colorado.
- Federación de Cooperativas. Está en formación desde el 2004 (se espera en el transcurso del 2005 la firma del acta de constitución de la Federación). Nuclea 8 cooperativas de la provincia, entre ellas CauQueVa.

OTRAS ORGANIZACIONES

- Centro Vecinal de Volcán, cuenta con 60 socios y funciona desde 1985. Desarrolla acciones destinadas al pueblo y la población rural circundante. Uno de los focos de acción son las defensas del río y la instalación de cañerías de agua en La Banda (zona rural cercana al pueblo) para el mejor aprovechamiento del agua para riego y consumo.

Fuente: Elaboración propia.

### *La trama institucional para el desarrollo rural en San Pedro*

La *interacción* que se observa entre las organizaciones de San Pedro da cuenta de un avance hacia *articulaciones* cada vez más estratégicas en la trama territorial. Casi todas las organizaciones se conocen y han compartido un espacio de intercambio de información o diálogo, sin embargo sólo algunas de ellas han logrado *articular esfuerzos en pos de un objetivo común a largo plazo*. Aquellas organizaciones u organismos que pretenden un modelo de desarrollo incluyente para los pequeños productores locales, respetando el acceso a la tierra, la soberanía genética y alimentaria, con pautas orgánicas y sustentables de producción, tienen más posibilidades de emprender acciones y procesos en forma conjunta de apoyo al sector.

Las principales articulaciones a nivel local que podrían ser consideradas estratégicas para el desarrollo rural – local de San Pedro son:

- Entre la EFA e INDES, para apoyo al control bromatológico de los productos comercializados en la Feria Franca de San Pedro y para capacitaciones en huerta orgánica.
- Entre la EFA y el SENASA en relación al control bromatológico.
- Entre la APHyDAL y la EFA, para llevar adelante la Escuela de Formación de Jóvenes Rurales.
- Entre SENASA, EFA, INDES y el gobierno local, para llevar a cabo la construcción y funcionamiento de un matadero de aves y credos.
- Entre INDES y APHyDAL, convenio conjunto para apoyar la lucha por la tierra en los asentamientos de la zona.
- PROHUERTA, EFA, APHyDAL e INDES, para la entrega de semillas y cartillas de divulgación de información y capacitación.
- DDR, SENASA y Dirección de Ganadería del MAyP, para la campaña nacional contra la fiebre aftosa.

La importancia de estas vinculaciones reside en que las acciones que se llevan a cabo -control bromatológico, lucha contra aftosa, rescate y revalorización de material genético autóctono- son claves para pensar el desarrollo rural de San Pedro. La mayoría de ellas se han ido desarrollando y consolidando a lo largo de 2003-2004. Ha existido un acercamiento de las organizaciones y organismos, producto de: 1) un contexto macroeconómico nacional y provincial más favorable al sector agropecuario; y 2) mayor cantidad de fondos nacionales -y en menor medida provinciales- destinados a organismos públi-

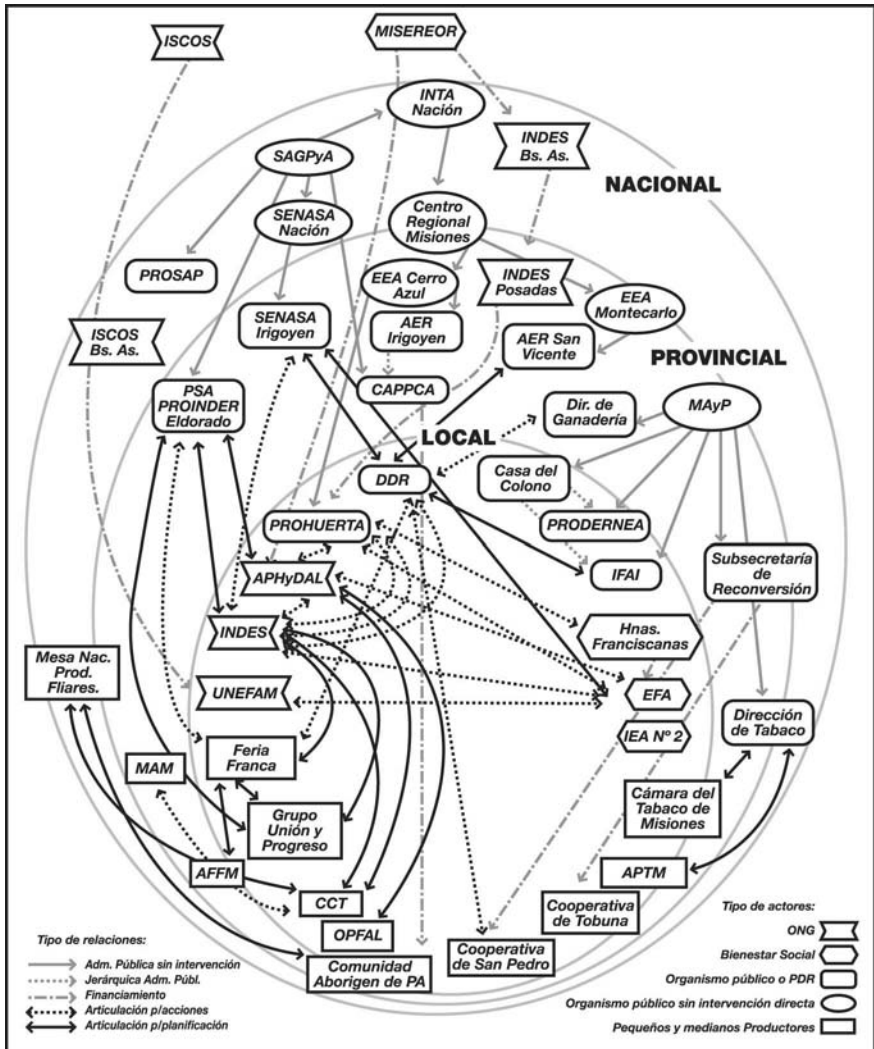
cos que atienden a pequeños productores (DDR, IFAI, PRODERNEA, PSA-PROINDER); en un contexto donde las ONG con financiamiento externo (UNEFAM, APHyDAL, INDES) también cuentan con mayores recursos propios resultado de la devaluación de la moneda argentina.

Finalmente, además de estas articulaciones mencionadas, existen tres espacios de vinculación y articulación interinstitucional importantes de mencionar, si bien no son regulares ni conciernen específicamente a San Pedro. Ellos son: 1) los foros de tierra (tres foros provinciales, el primero en 2001 en San Pedro); 2) la feria departamental de semilla (la primera en 2004 en San Pedro) y 3) los encuentros de técnicos y productores, en el marco de una propuesta de intervención en la zona del IFAI (2004).

Merece destacarse éste último por la importancia que tuvo para la política agropecuaria del nordeste de la provincia. El IFAI convocó a los directores de las áreas de producción de los gobiernos municipales de esta zona para la implementación de una política conjunta de fortalecimiento y promoción de la producción de granos en la región. Ante una negativa de los equipos técnicos zonales a la introducción de cultivos transgénicos, se fueron desarrollando diferentes espacios de discusión. Aquí participaron tanto funcionarios públicos, como técnicos y productores. Estos encuentros fueron aprovechados para delinear posibles acciones a mediano plazo. Se fue convirtiendo en un espacio estratégico para la negociación de los pequeños productores y técnicos de ONG y PDR nacionales con el poder político provincial. Casi la totalidad de los equipos técnicos locales (PSA, INTA, INDES, APHyDAL, EFA, SENASA, etc.) se reunieron y articularon un accionar conjunto para proponer una contra - estrategia a estas directivas, que venían directamente sugeridas desde Posadas y que no eran fruto de una discusión a nivel local. Esta es sin duda una articulación para la planificación estratégica, que ha tenido como resultado el freno de la introducción de material transgénico en el nordeste de Misiones. Y el papel de UTTERMI ha sido central, ya que dichos técnicos participan de esta organización que viene trabajando en la construcción de una política de desarrollo rural sustentable desde 2002.

El Gráfico I presenta las organizaciones y organismos que tienen acciones directas en el desarrollo rural – local del municipio de San Pedro y se focalizan en pequeños y medianos productores. Las flechas marcan las vinculaciones que llevan a cabo los mismos.

Gráfico I  
 Municipio de San Pedro - Sociograma  
 de los actores locales para el desarrollo rural - local



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a informantes calificados, San Pedro, 2004.

### *La trama institucional para el desarrollo rural en San Carlos*

En esta zona se observa una actividad importante en términos de acciones en desarrollo rural vinculadas con pequeños productores. Hay varias organizaciones (de productores y no productores) que operan en el ámbito local, y aparece un incipiente proceso organizativo entre ellas. Esto da cuenta de una particular cultura institucional local, que tiende a modelarse y potenciar la identidad territorial en este ámbito específico del sur de los Valles.

De la mano de los programas de desarrollo rural nacionales (PDR) llegó el financiamiento de proyectos para los pequeños productores. Gran parte de las interacciones funcionales entre PDR y ONG y organizaciones de productores son relaciones de financiamiento. Los recursos llegan a los productores fundamentalmente desde el sector público nacional (PSA, PROINDER, INTA-Minifundio) aunque el origen de los fondos son los organismos internacionales de financiamiento y a veces ONG internacionales como GTZ. De algún modo la disponibilidad de financiamiento propició distintos procesos organizativos, porque los recursos no se otorgaban individualmente sino a grupos de productores. Asimismo, los fondos de ONG internacionales, con montos muy considerables, han llegado a la zona pero no siempre se adecuaron a las necesidades de los pequeños productores. Hasta el presente, la mayoría de estos fondos, tanto nacionales como internacionales, han llegado más por voluntad de los organismos que por una acción de búsqueda y reclamo desde los pequeños productores.

Entre los PDR presentes en la zona, si bien presentan diferencias en sus estrategias de intervención, es evidente que al menos desde INTA-Minifundio y PSA-PROINDER se están haciendo esfuerzos por “articular”, complementando acciones a diferentes niveles. En la actualidad en algunos parajes intervienen diferentes técnicos contratados por ambos organismos. Y de hecho hay una tendencia a contratar a los técnicos que residen en la zona por estos dos PDR simultáneamente. Algunos técnicos manifiestan que están dispuestos a trabajar las diferencias personales e históricas entre instituciones (aunque no ideológicas) y lograr una articulación. Desde fines de 2004 un grupo de técnicos (con mayor o menor apoyo de las coordinaciones de ambos PDR) han logrado reuniones con cierta regularidad para consensuar una estrategia de intervención zonal.

Una instancia de *vinculación* en la que se reúnen los principales actores del desarrollo local-rural mencionados, es el Encuentro Zonal<sup>(17)</sup> de Productores del Sur de los Valles Calchaquíes (EZ). Precisamente, las interacciones identificadas y señaladas en el Gráfico II son, en su mayoría, for-

mas de participación en este espacio. También participan del EZ otros productores que están en proceso de formación de organizaciones, con fines generalmente económico-productivos o productores individuales (aunque ninguno de ellos aparece en el Gráfico). Los pequeños productores perciben que el hecho de participar en el EZ les brinda la posibilidad de acceso a información, de la que carecieron históricamente. Valorizan la importancia de manejar información diversa (de financiamientos, de otras organizaciones de productores locales y extra-locales, etc.) y discutir sobre temas clave (como el agua de riego, la comercialización, etc.) considerándolo una fortaleza para modelar sus estrategias de vida.

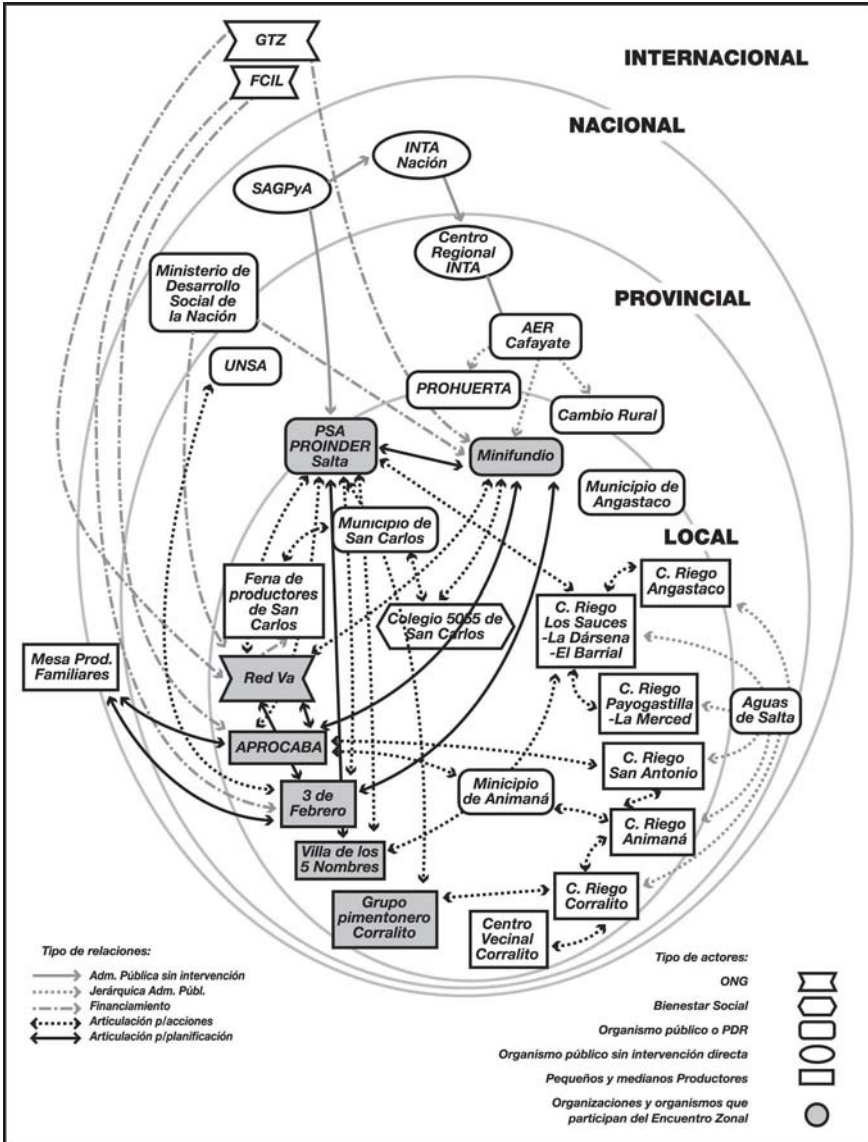
Es importante mencionar que las *articulaciones* son aún incipientes en esta trama territorial. Aunque casi todas las organizaciones se conocen y han compartido un espacio de intercambio de información o diálogo, sólo algunas se manifiestan con posibilidades e interés de emprender acciones y procesos en forma conjunta.

---

(17) Los EZ se iniciaron en abril de 2002 y son jornadas que se realizan regularmente cada 45 días. En ellas participan un promedio de 40 productores de diferentes parajes del departamento de San Carlos, junto con técnicos de la zona vinculados al PSA-PROINDER, al INTA-Minifundio y a la ONG Red Valles de Altura. Los encuentros se realizan rotativamente, cada vez en un paraje diferente. El objetivo explícito es mantener un espacio de encuentro y discusión sobre los problemas de los pequeños productores. Hasta noviembre de 2004, no había una planificación estratégica de acciones a largo plazo. Algunos productores y técnicos lo perciben “como un espacio de encuentro y de trabajo” y otros como un “espacio de construcción estratégico para la negociación del sector de pequeños productores de la zona con los programas de desarrollo rural y el poder político”. Esto evidencia que hay diferentes expectativas acerca del espacio, tanto entre los técnicos como entre los productores. Hacia fines de 2004, el EZ no presentaba una estructura organizativa fija ni formal, no había un estatuto de funcionamiento ni cargos electivos, aunque se confeccionan actas. En cada jornada se organiza una asamblea, donde participan abiertamente técnicos y productores (ya sean representantes de organizaciones, de centros vecinales o grupos tipo PSA, como también productores individuales). Generalmente los encuentros son coordinados por los técnicos, aunque se han logrado algunas coordinaciones conjuntas en las que participaron productores. El espacio de participación de los productores y técnicos es el “plenario”. Paralelamente, se organizaron otros espacios a partir de inquietudes que surgen en el plenario. Para resolver cuestiones operativas puntuales, se han conformado “comisiones ejecutivas” que se reúnen aparte en torno a los temas que lo requieren (comercialización, salud, etc). También se están implementando desde fines de 2004 “encuentros mensuales de representantes” de los que participan productores elegidos por paraje que junto con los técnicos, se reúnen para profundizar y decidir sobre cuestiones político-estratégicas. Estas cuestiones también se esbozan en el plenario, pero generalmente no se pueden abordar o concluir, sea por la dinámica propia del espacio o porque hay cuestiones que atañen a una comunidad en particular y requieren ser discutidas al interior de cada paraje. Algunas de las líneas que se trabajan en el EZ son: comercialización (buscando la conformación de una mesa regional de productores pimentoneros); producción (difusión de experiencias locales y extra-locales de producción con enfoque agroecológico); acceso al financiamiento; uso del agua de riego; promoción y formas estratégicas para la participación organizada.

Gráfico II

Departamento de San Carlos - Sociograma de los actores locales para el desarrollo rural - local



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas a informantes calificados.

### *La trama institucional para el desarrollo rural en la Quebrada de Humahuaca*

Con respecto a los tipos concretos de vinculaciones que están teniendo lugar en la Quebrada, cabe mencionar aquellas que denominamos interacciones económicas, y son las que se establecen entre las ONG o los DDR y las organizaciones de base. En general las vinculaciones que se establecen son de: 1) asesoramiento en la elaboración de proyectos para la realización de obras puntuales en las comunidades; 2) capacitación en temas productivos y organizativos y apoyo técnico; 3) asesoramiento en la tramitación de la personería jurídica, en el caso de comunidades aborígenes, para regularizar la tenencia de la tierra. El tipo de intercambio que media en estas interacciones es asimétrico, en el sentido de que son las ONG o DDR los que tienen un rol de apoyo y seguimiento necesario para la ejecución de los proyectos y son las que aportan la información y los medios para tal fin. Este es el tipo de vinculación entre, por ejemplo, el DDR de Humahuaca y las comunidades bajo su jurisdicción; entre API y las organizaciones de productores que asiste técnicamente; entre OCLADE y las comunidades de la Puna y Quebrada.

Otro tipo de vinculaciones son las que se desarrollan entre el INTA con algunas ONG, DDR y PDR. En este caso se trata también de interacciones económicas (exclusivamente de asistencia técnica) dirigidas a realizar acciones concretas, aunque su vinculación ha sido y es discontinua. La interacción más frecuente es con los DDR municipales, brindando asistencia técnica ante demandas puntuales o en el marco de proyectos productivos<sup>(18)</sup>. También hay que destacar las articulaciones entre CADIF, el INTA y el INTI para el desarrollo e implementación de los deshidratadores solares de verduras; y entre el INTA, CADIF y PSA para el desarrollo de alternativas de reconversión productiva (experiencias con vides de calidad).

Otras vinculaciones asociadas a acciones concretas son las que se establecen entre ONG, organismos públicos y universidades. Por ejemplo entre OCLADE, Red Puna, CauQueVa, INTA y la UNJu, UBA o UNLP. En general se establecen convenios con las universidades para que los estudiantes o profesionales realicen algún tipo de trabajo con las organizaciones, pero estas actividades son acotadas y la vinculación resultante es discontinua. Esto último nos impide definirla como una verdadera articulación.

---

(18) Puede mencionarse el trabajo conjunto que se está realizando entre el INTA, la Comisión Municipal de Volcán, para la capacitación a productores en producción frutícola.

También cabe mencionar las articulaciones que se vienen desarrollando entre comunidades aborígenes para realizar acciones concretas. Por ejemplo las comunidades de El Morado, Ocumazo y Calete para desarrollar la apicultura en cada una de ellas; o la comunidad de El Morado y otras extralocales para la compra de un tractor.

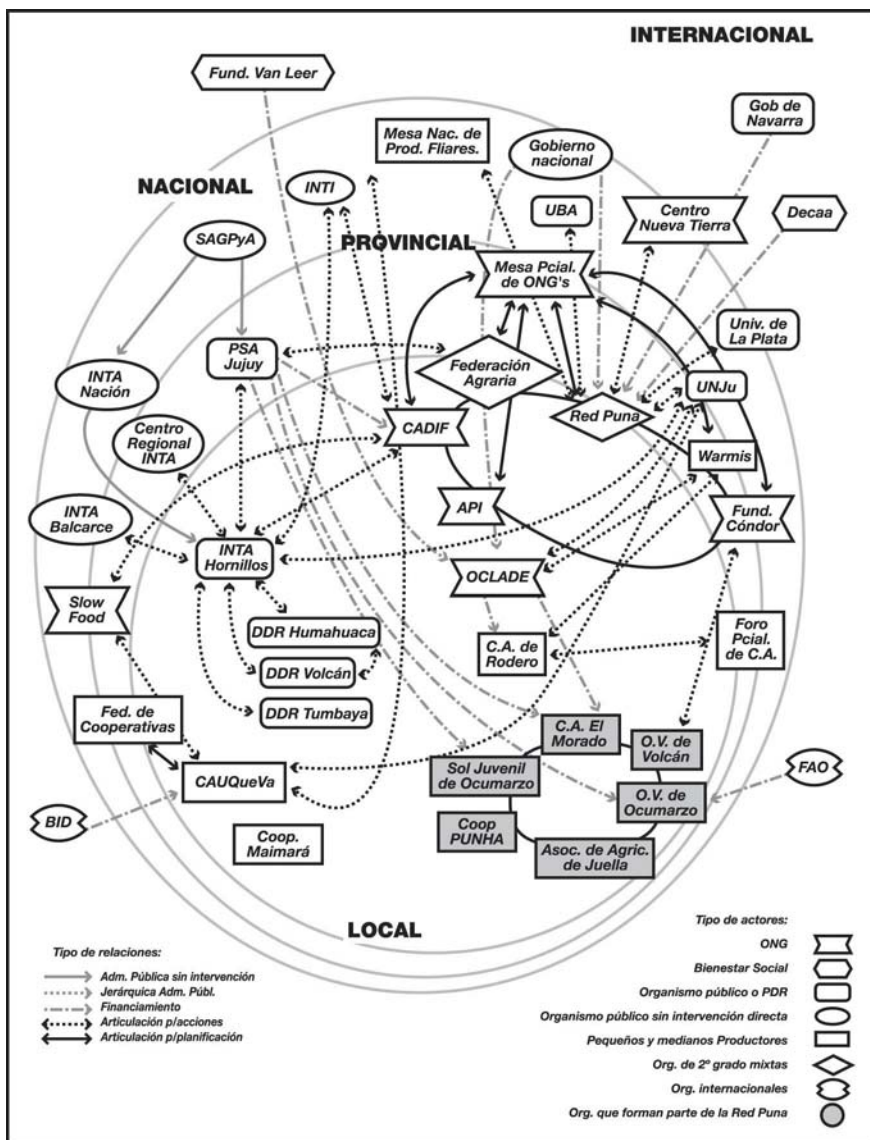
Un caso particular lo constituye la Red Puna. Esta red comienza a formarse en 1995, a partir de la iniciativa de algunas de las ONG (OCLADE, API, CEDEA) y el INTA, que venían actuando en Puna y Quebrada. Su evolución pasó, de compartir información y elaborar un diagnóstico de la zona, a incorporar organizaciones, realizar proyectos colectivos y consolidar una estructura organizativa y de gestión a cuyo cargo están los dirigentes de las comunidades. A lo largo de los años, la estructura de la Red se fue complejizando. Se crearon 4 microrredes: (Puna Norte, Puna Centro, Puna Sur y Quebrada). En ellas participan los representantes de las organizaciones que conforman cada microrred y 5 delegados responsables de cinco áreas temáticas (formación, género, tierras, jóvenes, comercialización y producción). En el caso de la Red podemos hablar de un proceso de conformación y consolidación de articulaciones estratégicas en el ámbito territorial ampliado de Puna y Quebrada.

Otro aspecto de la trama institucional que debe destacarse, es la búsqueda de articulación de las organizaciones locales con espacios organizativos más amplios y extra locales. Como sucede con la Mesa Nacional de Pequeños Productores de la que forman parte la Red Puna y CauQueVa; el movimiento Slow Food, en el que participan CADIF y CauQueVa; el Foro Social de Comunidades Aborígenes, en el que participan todas las comunidades aborígenes de la provincia.

Otros espacios de articulación recientemente creados o en proceso de creación son: 1) la Mesa Provincial de ONG; de la que participan la Red Puna, CADIF, FAA, API y otras extra locales y 2) la Federación de Cooperativas a nivel provincial, en la que participa CauQueVa. En particular en estos dos últimos casos estaríamos en presencia de incipientes articulaciones para la planificación estratégica, en el sentido de que lo que se busca es definir líneas de acción conjunta a nivel regional y lograr una mayor representatividad en ciertos ámbitos. Por ejemplo, la Mesa Provincial de ONG ha elegido a la Red Puna como su organización representante en la Unidad Provincial del PSA<sup>(19)</sup>, mientras que la Federación de Cooperativas busca constituirse en una organización que represente los intereses del sector de los pequeños productores ante el gobierno.

Gráfico III

Quebrada de Humahuaca - Sociograma de los actores locales para el desarrollo rural-local



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a informantes calificados. Quebrada de Humahuaca, 2005.

## Reflexiones finales

### *Consideraciones generales*

En primer lugar, corresponde señalar que muchos de los procesos que en este trabajo se han expuesto tienen su origen y encuentran su explicación en las transformaciones operadas en el aparato del Estado con las reformas resultantes del modelo neoliberal aplicado desde mediados del decenio de 1970 en la Argentina, aunque adquirió mayor coherencia, sistematicidad y profundidad durante la década de 1990. En particular fue bajo la consigna de “minimizar el rol del Estado y maximizar el del mercado” que se avanzó hacia la desregulación, las privatizaciones y la descentralización de actividades y funciones hacia los ámbitos locales.

La aparición de nuevas experiencias organizativas y la creciente interacción entre las distintas organizaciones, y entre éstas y el Estado, se enmarca en este contexto de reforma del sector público. El mismo impulsó, conjuntamente, el achicamiento del Estado y el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, otorgándole a éstas un nuevo papel en los ámbitos de gestión local. La mentada y promocionada “reducción” y retiro del Estado de toda actividad (económica ó social) implicó la transferencia de muchas de las funciones públicas a manos de ONG de desarrollo.

Bajo el argumento que el fracaso de las políticas públicas anteriores (del período desarrollista y sustitutivo de importaciones) no paliaron la desigualdad económica, social y regional, porque su enfoque generalista y universal impedía el tratamiento específico de cada sector social (según su localización, su historia, cultura e identidad, su actividad productiva y capacidad de innovación y tecnológica) comenzaron a gestarse e impulsarse las políticas específicas, en función de la particularidad de cada caso local. Conjuntamente, apareció la necesidad de “focalizar” para atender más precisamente a cada sector social y ámbito local, y lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Lo que no se explicitaba, detrás de esta preferencia por la “focalización”, fue la escasez de recursos existentes para distribuir a favor de los pobres rurales y urbanos, en particular, en comparación con los montos de la deuda y del financiamiento (vía

---

(19) En aquellas provincias donde se ejecuta el PSA se conforma una Unidad Técnica de Coordinación Provincial (UTCP) en donde participan representantes de los productores beneficiarios, de las organizaciones de productores y ONG provinciales, del INTA y del gobierno provincial.

subsidios y exenciones, diferimientos) recibidos por las grandes empresas nacionales y extranjeras, las mayores beneficiarias del período neoliberal.

Fue dentro de este enfoque que, con muy pocos recursos, comenzaron a surgir los PDR nacional, difundiendo y expandiendo sus acciones en diferentes zonas rurales pobres, a lo largo de todo el país hace más de una década. Si observamos que la mayoría de las organizaciones de productores más antiguas de las zonas bajo estudio tienen poco más de cinco años de existencia, aparece claro que muchas de ellas fueron promovidas por la llegada de estos PDR a cada ámbito territorial. Lo mismo sucede con la mayor parte de las ONG que actúan localmente, constituidas en los '90, como resultado del impulso y el financiamiento otorgado por el propio Estado. Este, por un lado, expulsaba funcionarios públicos y, por otro, promovía que su gestión fuera reemplazada por el accionar de las ONG de cada territorio particular. De este modo, determinando y atendiendo a las "necesidades específicas", cada ONG local pasó a actuar localmente por "delegación" de las funciones públicas que le eran asignadas por el propio Estado que comenzaba a "retirarse" de la atención directa de la asistencia social. Estas organizaciones, por su parte, atrajeron la atención de otras instituciones públicas y privadas de financiamiento local, extra local e incluso internacional.

Todo este proceso está muy concatenado, pues, por un lado, buena parte del incremento en el número de organizaciones de base, responde al apoyo y trabajo de las ONG. Pero el origen de ambas (ONG y organizaciones de base) está ligado, a su vez, al surgimiento de PDR, que con sus recursos contribuyeron al financiamiento de ONG y alentaron la formación de organizaciones de base (en la medida que el crédito, el subsidio público, la capacitación, o la asistencia técnica, pasan a constituir una vía a través de la cual se pueden obtener recursos del Estado).

Pero al mismo tiempo, mientras los pequeños productores comenzaron a visualizar la posibilidad concreta de trabajar y mejorar sus ingresos a partir de "organizarse para conseguir financiamiento", también percibieron las dificultades y restricciones que este proceso implicaba. Ya que el financiamiento (nacional en primer lugar pero también internacional) no fue regular, pasó por muchos altibajos y los condicionamientos se multiplicaron. Precisamente, técnicos y productores, sostienen que el acceso a estos recursos está muy paudado y conlleva un gran trabajo de gestión (tanto en su origen como en la posterior administración).

Por otra parte, si bien está explícito en las propuestas de los PDR el "mandato de la articulación", son aún débiles los acuerdos políticos alcanzados

desde las coordinaciones para lograr “reales articulaciones interinstitucionales”, que logren que las intervenciones se complementen y sean más eficientes y eficaces y abandonen todo vestigio de estilo “clientelístico”.

Pero todo este devenir también deja rastros, indudablemente, porque paralelamente muchos de los modelos organizativos originales se van encaminando y profundizando, porque los actores locales perciben la ventaja que representan para peticionar y reclamar por sus derechos. Es en este proceso paulatino y creciente, contradictorio pero presente cotidianamente en su praxis, cuando los pequeños productores toman conciencia de la importancia de aumentar su autonomía y fortalecer sus organizaciones, para poder negociar el rumbo de las mismas, de los fondos que reciben, tanto públicos como privados, y en definitiva de la estrategia de desarrollo grupal y desde luego, territorial. Un fiel ejemplo de ello, es el caso de la feria de Oberá, expuesto en este trabajo. Esta feria es un resultado de un proceso de organización institucionalizada que ha podido desarrollarse, fortalecerse y difundirse ampliamente en la propia provincia y replicarse en otras, hasta alcanzar reconocimiento a nivel nacional como alternativa viable para un sector significativo entre los pequeños productores.

### *Consideraciones en torno a las tramas territoriales*

En las tres tramas territoriales analizadas se observa un importante accionar de organizaciones de apoyo a pequeños productores desde los años '90. Tanto en San Pedro como en la Quebrada algunas ONG de desarrollo venían trabajando desde la década del '80. En cierta medida esto explica que estas dos tramas muestren mayor complejidad y experiencia en el ejercicio de la participación, organización y gestión de recursos. Los mayores recursos financieros otorgados desde el gobierno nacional (PDR, fondos de inversión, proyectos de desarrollo social, etc.) y desde organizaciones internacionales (GTZ, MISEREOR, ISCOS, Van Leer, entre otros) han fortalecido el accionar de las ONG, las cuales a su vez han incentivado la organización de base de pequeños productores. Es de destacar, además, que las ONG son necesarias para que el financiamiento a pequeños productores se haga efectivo, debido a las condiciones impuestas por las organizaciones de financiamiento (PDR, otros programas nacionales, organizaciones de cooperación internacional) que ponen como requisito que la gestión de los recursos técnicos esté avalada por una organización. Por otro lado, los trámites burocráticos y formalida-

des requeridos para la presentación de los proyectos tienen especificidades técnicas que exigen la presencia de técnicos especializados.

Las “organizaciones de los productores” comienzan, en general, como resultado de las condiciones que imponen quienes entregan recursos. Pero existen también otros ejes que han generado nuevos procesos organizativos: los reclamos por la tierra en Jujuy y Misiones, el uso del agua en San Carlos y cuestiones productivas, como el caso de los plantadores de tabaco de Misiones que se encuentran agremiados.

En los tres casos expuestos, las ONG son las que motorizan el proceso que tiende a la inclusión de los pequeños y medianos productores. Y sólo en el caso de la Red Puna se observa que los productores han adquirido mayores niveles de autonomía respecto de las organizaciones de apoyo. En este caso, si bien las ONG forman parte de la Red como una organización más, se van desvinculando paulatinamente de los espacios de dirigencia.

En el análisis comparativo de las tramas observamos diferentes grados de complejidad en relación con la cantidad de actores y sus vinculaciones. En la Quebrada hay una mayor cantidad y diversidad de actores que incluye, a diferencia de los otros casos, organizaciones de segundo grado y mayor presencia de organismos internacionales. En San Pedro también hay una multiplicidad de actores, pero aún no han encontrado un espacio regular de reunión o la conformación de una organización de segundo grado. De todas maneras, la organización que nuclea a una importante cantidad de técnico de ONG y PDR, UTTERMI, ha logrado interesantes avances en materia de construcción de una política de desarrollo rural para la zona. Ejemplo de ello es el freno del avance de la soja y demás cultivos transgénicos en el municipio y las diferentes gestiones a nivel provincial y regional que vienen realizando.

En la Quebrada se observa una gran cantidad de recursos en juego (relacionados con la presencia de organismos internacionales) y una mayor cantidad de vinculaciones para la planificación política estratégica. Ejemplos de esto último son, por un lado, la Red Puna y por otro la Mesa provincial de ONG (recientemente constituida). Esta última constituye el primer espacio de articulación *entre* ONG de la trama local, con el objetivo de definir estrategias de acción conjunta en el territorio (hasta la actualidad las ONG que actúan a nivel local tenían vinculaciones con organizaciones extra-locales, pero no entre sí, debido a las diferencias existentes entre ellas). Al sur de los Valles Calchaquíes, aún no hay una fuerte actividad de interacción que avance hacia formas de articulación en el sentido de la planificación de proyectos conjuntos. Un catalizador es el espacio del EZ porque tiene la potencialidad

de ser el único foro regular en el que técnicos de diferentes organismos y productores de diversos parajes y organizaciones se reúnen a discutir sobre los problemas comunes.

En los tres casos analizados las acciones que llevan adelante las organizaciones de apoyo están relacionadas con: 1) la resolución de problemas puntuales vinculados por ejemplo a la reparación de infraestructura de riego, a las experiencias de producción y comercialización, al control bromatológico y la sanidad animal, 2) la promoción de la organización y participación de los productores, y 3) la construcción de una política de desarrollo rural que contemple las necesidades y posibilidades de los pequeños y medianos productores.

En San Pedro, la diversidad de organizaciones y la importante presencia de organizaciones de base, es sin duda un elemento central a rescatar para la construcción de un desarrollo local que atienda a las economías locales y al uso sustentable de los recursos. La consolidación de espacios interinstitucionales, como la feria departamental de semillas, y la participación a nivel provincial en los foros de la tierra y en las ferias provinciales de semillas, entre otros, es muy valioso para el fortalecimiento institucional y la construcción y puesta en práctica de una visión de desarrollo alternativa a aquel que otros sectores pretenden para la provincia de Misiones.

En el sur de los Valles Calchaquíes las organizaciones de productores están avanzando hacia su fortalecimiento, en la medida que tienen demandas más específicas y saben cada vez con mayor precisión lo que quieren y necesitan. El ejercicio de la participación que significa conciencia de su situación, derechos y la toma de responsabilidades “hacia adentro” y “hacia fuera” de las organizaciones, es una experiencia clave en este proceso. El EZ se va constituyendo como una instancia de diálogo zonal, reconocida por diferentes actores con mayor o menor poder en la zona. En este sentido, es previsible que se potencien los conflictos sobre los recursos productivos limitantes (como el agua y la tierra). Especialmente, con actores clave en el circuito económico local, que tienen mayor poder en el territorio y se insertan en mercados dinámicos y competitivos (bodegas, intermediarios) y cuyos intereses generalmente compiten y hasta se contraponen a los de los pequeños productores. Que este espacio se constituya en un ámbito estratégico para el desarrollo local dependerá si se avanza o no en su fortalecimiento institucional. Y ello implica la consolidación de los procesos organizativos de los pequeños productores locales y mayores compromisos de participar, desde sus organizaciones, en la gestión local de sus programas y/o proyectos (lo cual demanda formación, capacitación y manejo de información relevante).

En el caso de la Quebrada, dada la gran cantidad y diversidad de actores existentes, las perspectivas a futuro están centradas en la consolidación de las articulaciones entre ellas. Algunos indicios de esto están surgiendo a partir de la construcción de espacios de articulación más amplios. Esto podría potenciar los logros que han conseguido hasta la actualidad, en materia organizativa o de proyectos puntuales y fortalecer la trama local convirtiéndola en “*un actor*” con peso y capacidad de negociación frente al gobierno provincial o nacional.

## Bibliografía

- ARQUEROS, María Ximena y Mabel MANZANAL (2004). "Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino". III Congreso Latinoamericano de Antropología Rural, UBA, 3 a 5 de marzo, Tilcara, Jujuy.
- BASLÉ, Maurice (1995). "Antecedentes institucionalistas conocidos o desconocidos de la teoría de la regulación", en Robert Boyer y Yvés Saillard (eds), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, p.27-34.
- BORJA, Jordi y Manuel CASTELLS (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- BOYER, Robert (1995). "¿Estamos en camino hacia una teoría original de las instituciones económicas?", en Robert Boyer y Yvés Saillard (eds.). *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, Vol. III., p.183-192.
- BOSCHERINI, Fabio y Lucio POMA, (2000). *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- BRETT, Teddy, (1999). "Understanding institutions and organisations" in D. Robinson & others, *Managing development: Understanding inter-organizational relationships*, London, Sage.
- CARAVACA BARROSO, Inmaculada (1998). "Los nuevos espacios emergentes", en *Revista de Estudios Territoriales* N° 50, pp. 39-80. Universidades de Andalucía.
- FAVEREAU, Olivier (1995). "Convenciones y regulación", en Robert Boyer y Yvés Saillard (eds.), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, Vol. III., p.165-174.
- INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Secretaría de Hacienda, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- INDEC (2002). Censo Nacional Agropecuario, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Secretaría de Hacienda, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- MANZANAL, Mabel (2003). "Instituciones, territorio y desarrollo local-rural (consideraciones teórico-metodológicas)", en Rodolfo Bertonecello, y Ana Alessandri, *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, p. 165-182.
- MANZANAL, Mabel (2005). "Instituciones, territorio y gestión del desarrollo rural-local (teoría y praxis desde la realidad del norte argentino)", III Parte, p. 30., en Ana Clara Torres Ribeiro, Hermes Magalhães Tavares, Jorge Natal, Rosélia Piquet (comp.), *Globalizao e territorio. Ajustes periféricos*, Arquimedes Edições - IPPUR. Río de Janeiro, pp. 390-419.
- MANZANAL, Mabel (2005). "Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural", mimeo, *Primeras Jornadas "El desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial"*, Instituto de Geografía (UBA), CEIL-PIETTE (CONICET), CED (UNR), CONICET, ANPCyT-SECyT, 23 y 24 de junio, Buenos Aires.
- NARDI, María Andrea (2002). "Análisis comparativo de modelos institucionales de intervención en Desarrollo Rural en la Provincia de Misiones. El caso del Programa Social Agropecuario -PSA- y del Programa de Desarrollo Rural para las provincias del Nordeste Argentino-PRODERNEA-", mimeo, Tesis de Licenciatura, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Buenos Aires.
- NORTH, Douglass (1995). The new institutional economics and third world development, en John Harris, Janet Hunter and Colin. Lewis, *The new institutional economics and third world development*, Rutledge Editores, London, p. 17-26.

- POMA, Lucio (2000). "La Nueva Competencia Territorial" en Fabio Boscherini y Lucio Poma, *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones y en el espacio global*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, p. 39-76.
- SANTOS, Milton (1994). "O retorno do território". En: Santos, Milton et al. *Territorio, globalizacao e fragmentacao*, HUCITEC/ANPUR, San Pablo.
- SANTOS, Milton (1996). *A natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razao e Emoçao*. Editora HUCITEC, San Pablo.
- SCHEJTMAN, Alejandro y Julio BERDEGUÉ (2003). "Desarrollo territorial rural", mimeo, RIMISP, FIDA-BID, Buenos Aires, pp. 54.
- SOUZA LOPEZ DE , Marcelo (1995). "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento", en de Castro, E. *Geografia: conceitos e temas*, Bertrand, Brasil.
- SPILLER Pablo y Mariano TOMMASI (2000). "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional", *Desarrollo Económico* 159, IDES, Buenos Aires, p.425-463.
- VILLEVAL, Marie-Claire (1995). "¿Una teoría económica de las instituciones?"; en Robert Boyer y Yvès Saillard (eds.), *Teoría de la regulación y estado de los conocimientos*, EUDEBA, Buenos Aires, p.131-142.
- YOGUEL, Gabriel (2000). "Prefacio", en Fabio Boscherini y Lucio Poma (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*.

# Desarrollo rural alternativo: las relaciones entre el estado, las ONG's y los productores en la provincia de Misiones (Argentina)

Gabriela Schiavoni

Clorinda Perucca

Esther Schvorer

Natalia Otero Correa

## Introducción

El presente trabajo se propone reflexionar acerca de tres experiencias emparentadas con el “paradigma alternativo de desarrollo rural” (Ploeg et al., 2000; Ploeg y Renting, 2004), localizadas en la provincia de Misiones: las ferias francas, los grupos de mujeres rurales y la organización de los ocupantes de tierras privadas.

El nuevo paradigma surge en contraposición al modelo productivista y a las tendencias homogeneizantes y deterministas del capitalismo en el agro. Se rechaza la especialización y la segregación sectorial de la agricultura, favoreciendo el eslabonamiento de múltiples actividades en un mismo espacio rural. Se promueven las acciones descentralizadas con el fin de reasentar la producción en el capital ecológico, social y cultural.<sup>(1)</sup>

La estructura agraria de Misiones muestra un predominio de las explotaciones pequeñas y medias, fruto de la política de colonización (fines del s. XIX) y de los procesos de ocupación espontánea. La agricultura familiar se desarrolló en conexión con cultivos industriales -en algunos casos regulados por el

Estado-, que en sus ciclos expansivos permitieron la capitalización de los pequeños productores (el colono misionero). En las últimas décadas del s. XX se intensificó la ocupación espontánea, impulsada por pequeños productores sin capital que aprovecharon las facilidades de acceso a las tierras fiscales y a las grandes propiedades del nordeste provincial, integrándose a las dinámicas del complejo agro-industrial tabacalero. Las tendencias actuales muestran una descapitalización de los agricultores estabilizados (crisis de la yerba mate) y una profundización de la integración agro-industrial de los productores más pequeños. A su vez, la actividad forestal, dominada por empresas y corporaciones transnacionales, tiene un peso creciente en la organización del espacio.

Las experiencias consideradas aquí representan estrategias orientadas a contrarrestar estas fuerzas, recuperando la autarquía de las explotaciones familiares provinciales. De este modo, se reivindica el derecho de los ocupantes a una tierra de trabajo, encuadrando su reproducción en la agricultura campesina. Se difunde la producción de alimentos mediante un modelo agro-ecológico, contrapuesto al esquema productivista, y se impulsa su comercialización a través de cadenas cortas. La conformación y organización de estos nuevos actores agrarios constituye el núcleo de las actividades de desarrollo alternativo.

Los casos que analizamos se gestaron en la década de 1990 (Pro-huerta, 1994; Ferias francas, 1995; Primer Encuentro por la Tierra, 1997), en un contexto de ajuste, con polarización social creciente y un Estado prescindente. La acción estatal se ejerció a través de programas nacionales destinados a los sectores empobrecidos (Programa Social Agropecuario y Pro-Huerta), y si bien se trata de propuestas que incluyen la transformación productiva y el mejoramiento del nivel de ingresos, “resultan contradictorias con la política macroeconómica, generadora de procesos crecientes de marginación o exclusión social, y en particular del sector pequeño productor agropecuario” (Manzanal, 2001: 14).

En los ejemplos que consideramos fue decisiva la intervención de las organizaciones no-gubernamentales. En un caso, se trata de una ONG de “primera generación”, promotora de proyectos de desarrollo rural en la provincia

---

(1) A estas nuevas concepciones de lo rural, el enfoque territorial agrega el interés en desarrollar economías locales de proximidad (cfr. Schejtman y Berdegué, 2003; Schneider, 2004). Para una discusión sobre la capacidad del paradigma alternativo para contrarrestar las tendencias dominantes cfr. Goodman, 2004.

desde fines de la década del '70<sup>(2)</sup>, y en el otro, de una asociación de creación reciente (2002), vinculada a la pastoral social de la iglesia católica.<sup>(3)</sup>

A su vez, los productores participaron en estos proyectos a través de organizaciones incipientes, generadas a partir de la relación con las agencias de desarrollo. En efecto, el Movimiento Agrario Misionero -MAM-, una combativa organización agraria de la década del '70, impulsó el proyecto de las ferias francas en un contexto de reestructuración interna, caracterizado por una mayor apertura hacia el Estado y por acciones de carácter propositivo.<sup>(4)</sup>

Finalmente, si bien la intervención estatal estuvo desvinculada del aparato provincial, las problemáticas descriptas han sido incorporadas a la administración pública, mediante la creación de direcciones específicas. Así, en 1999, se creó la Dirección Provincial de Pequeños Agricultores Huertas y Ferias Francas, dependiente del Ministerio del Agro y la Producción, desde sus inicios a cargo de una persona surgida del movimiento de las ferias francas.

Con respecto al problema de la tierra, en 1994 se creó la Dirección de Tierras Privadas y se promulgó la ley N° 3141 que prevé la mediación del Estado en el proceso de regularización en las propiedades privadas ocupadas. En el año 2004, como resultado de importantes movilizaciones de los ocupantes de cuatro propiedades del nordeste provincial se sancionó la ley N° 4093 que otorga al Estado la facultad de expropiar los inmuebles comprometidos en dicho conflicto.

## 1. Transformaciones del estado y desarrollo rural en Misiones

Las experiencias de desarrollo rural alternativo están asociadas en Misiones a la conformación de un marco institucional específico. Desde fines

---

(2) Esta ONG es el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana -INDES-, catalogada por Cowan Ros (2002) en términos de primera generación considerando su mayor antigüedad, el financiamiento proveniente de la cooperación internacional y la vinculación débil con el Estado.

(3) Aphydal (Asociación de Promoción Humana y Desarrollo Agroecológico Local), es la continuación del Proyecto Rural de la pastoral social de la diócesis de Iguazú (esta diócesis se crea en 1986 y desde el inicio estuvo a cargo de un padre jesuita enrolado en la teología de la liberación).

(4) En efecto: "El MAM irrumpe en la escena con una alternativa concreta: la Feria Franca. Esta vez, se lanza con un hecho que ya no tenía las características de una protesta o el reclamo explícito por precios de productos, organismos reguladores, etc. Contrario a lo que ocurría en la década de 1970, comienza a tener acciones de apoyo técnico-productivo" (Golsberg, 2005: 463).

de la década del '70, la ONG *INDES* venía llevando a cabo acciones orientadas a la agricultura familiar, centradas en el fortalecimiento del auto-consumo y la promoción de la mujer rural, en contraposición al modelo estatal de modernización convencional. Posteriormente, se suman a este estilo los proyectos de la Unidad de Minifundio de INTA.

Sin embargo, recién en 1993, con el Programa Social Agropecuario (PSA), se institucionalizó un modo de regulación basado en niveles múltiples de coordinación, caracterizado por: 1) la autonomización con respecto a la administración provincial, y 2) la operatoria y gestión basada en la coordinación entre el Estado, las ONG's y los productores agrarios (cfr. Nardi, 2003).<sup>(5)</sup>

Estos nuevos regímenes de acción tuvieron como correlato el arraigo territorial de las organizaciones vinculadas al desarrollo rural. Así, el PSA concentró sus esfuerzos organizativos en la zona norte, amalgamando áreas de pequeños productores del depto. Gral. Belgrano y territorios tradicionalmente no-minifundistas, tales como el depto. Eldorado<sup>(6)</sup>, sede del programa y de la feria franca que describimos aquí.

También la ONG vinculada a la Diócesis de Iguazú dirigió su accionar a la zona norte,<sup>(7)</sup> y especialmente al depto. de San Pedro, en virtud de la concentración de la problemática de la tierra. La organización de los ocupantes de tierras privadas refleja la adscripción territorial de las agencias más recientemente incorporadas a la esfera del desarrollo.

A su vez, el desempeño de la ONG más antigua y los proyectos de la Unidad de Minifundio de INTA se orientaron en consonancia con la zonificación estatal convencional, que localiza a los pequeños productores en toda la región oriental de la provincia. Los grupos de mujeres del municipio de San Vicente ponen en evidencia el arraigo territorial de la tarea de organización de base que permitió potenciar los recursos del Pro-huerta en esa zona.

---

(5) Integran la unidad técnica de coordinación provincial del PSA representantes de INDES, MAM, Pastoral Social de la diócesis de Iguazú, Asociación de Ferias Francas, Red de Agricultura Orgánica, Asociación de Plantadores de Tabaco, INTA, Ministerio del Agro y delegados de los productores y técnicos.

(6) En la década del '70, ante la radicalización ideológica del MAM, las cooperativas agrícolas de Eldorado y un sector de colonos "grandes" se separaron de la organización, argumentando que el movimiento "no está para expulsar monopolios, sino para lograr precios justos para los productores" (cfr. Bartolomé, 1982: 42).

(7) El territorio de la diócesis de Iguazú comprende los seis dptos. del norte provincial: Guaraní, San Pedro, Gral. Belgrano, Montecarlo, Eldorado e Iguazú.

Finalmente, la actividad del MAM quedó circunscripta a la zona centro (depto. Oberá), con un núcleo significativo de lucha por la tierra también en el municipio de El Soberbio (depto. Guaraní).

Las experiencias consideradas representan distintas configuraciones de las relaciones entre el Estado, las ONG's y los productores. Así, la feria franca de Eldorado y los grupos de mujeres rurales de San Vicente son casos de vinculación entre el Estado y los productores, a través de la aplicación de programas nacionales implementados por agencias desvinculadas de la administración provincial (PSA y Unidad de Minifundio). La organización de los ocupantes, a su vez, involucra exclusivamente ONG's y productores, a propósito de un problema aún no contemplado en las acciones estatales de desarrollo.<sup>(8)</sup>



(8) La coordinación del PSA, por ejemplo, tuvo muchos reparos en aprobar un proyecto vinculado al asentamiento de campesinos expulsados de un parque provincial, considerando que todavía no eran 'productores agropecuarios' (PSA, 1996: 30).

## 2. Desarrollo rural y experiencias organizativas

### a. Los ocupantes de tierras privadas del nordeste misionero

*Queremos la tierra para criar nuestros hijos, la tierra nos da la vida, para trabajar, para producir, para vivir dignamente con nuestros hijos (Pta. CCT, 2004)*

La organización de los ocupantes de tierras privadas constituye un fenómeno notable del agro misionero en las últimas décadas (cortes de ruta, movilizaciones masivas, etc.). El proceso recibe el apoyo de fracciones de la iglesia católica enroladas en la teología de la liberación (a partir de 2002 operan como ONG). A diferencia de lo que ocurre en Brasil (cfr. Leite et al., 2004) estas ocupaciones no son el resultado de iniciativas de los movimientos sociales, sino que, como admite el promotor de una ONG “los procesos de ocupación de la tierra son espontáneos, individuales, hechos por la gente. Los procesos organizativos han venido después”. De este modo, la construcción del colectivo ‘ocupante’ ocurre luego de realizada la apropiación de la tierra, en el momento en que se plantea el conflicto con los propietarios, y las ONG’s tienen a su cargo el trabajo de representación y movilización de los productores (cfr. Schiavoni, 2005). De otro modo, el desenlace más frecuente han sido los convenios individuales entre propietarios y ocupantes,<sup>(9)</sup> vía disponible sólo para algunos, en general, los más capitalizados. En este sentido, la organización de la lucha por la tierra debe hacer frente al carácter socialmente heterogéneo de la condición de ocupante,<sup>(10)</sup> y a la tutela de las organizaciones de apoyo.

---

(9) En el 2003, cuando la Comisión Central de Tierras activó los reclamos ante el gobierno provincial, la empresa Colonizadora, propietaria de las tierras, llevó adelante negociaciones con 200 familias. En esa oportunidad, el jefe comunal señaló: “La negociación directa es el camino para solucionar el problema de tierras”. También el entonces ministro del agro y la producción afirmó “Este es el camino para salvaguardar el derecho de la propiedad” (*El territorio*, 7/12/03).

(10) Los datos de las propiedades censadas en 2003 y 2004 en el nordeste de Misiones (Colonizadora, Intercontinental, Joison, Maderil, Agroforestal, Santa Rita, El Triunfo, Riccieri, Mondorí y El Porteño) muestran procesos significativos de diferenciación social. La información obtenida para 1839 lotes permite reconstruir las características de 1550 unidades domésticas que reivindican la titularidad de la tierra. Así, los lotes censados constituyen el único lote en un 65% de los casos, mientras que un 32% corresponde a lotes múltiples. Además, si bien las superficies apropiadas se concentran en los estratos pequeños y medios (el 58% detenta parcelas de 5,1 a 30 ha), existe un 4% de ocupantes con lotes mayores de 100 ha. Por otra parte, un 27% de las unidades domésticas contrata peones y un 24% de las que cultivan tabaco burley lo hace en extensiones mayores de 3 ha (Baranger y Schiavoni, 2005).

*La Comisión Central de Tierras:  
proceso de organización de la lucha por la tierra*

Desde finales de los años 1990, en la zona del nordeste misionero, pequeños productores “ocupantes” de tierras privadas<sup>(11)</sup> vienen gestando procesos de organización en pos de la titulación de la tierra y de una reforma agraria.<sup>(12)</sup> Los disparadores de este proceso han sido: las amenazas de desalojo, las transformaciones socioeconómicas y políticas que han impactado en la vida de este sector de población y la iniciativa de las organizaciones de apoyo. De la lucha surge en Pozo Azul (depto. San Pedro) la Comisión Central de Tierras (CCT),<sup>(13)</sup> nucleando a productores diversos en cuanto a experiencias de vida y actividades productivas, transformándose en el principal órgano de representación de los pequeños productores ocupantes de tierras privadas frente al gobierno provincial y los testaferros de las propiedades.

Este proceso de organización se sustenta en las experiencias colectivas cotidianas de los productores. Estas se refieren al espacio de la vida diaria en donde han establecido y fortalecido redes sociales (parentesco, amistad, vecindad etc.) sustentadas en normas y obligaciones materiales y morales (respeto, ayuda mutua, trabajo, etc.). A partir de esta trama de relaciones fueron constituyendo un territorio particular que, en el espacio de la lucha por la tierra, se reconfigura y complejiza al participar en nuevos espacios de articulación (organizaciones) y acción (cortes de rutas, etc.) e integrar redes con otras organizaciones,<sup>(14)</sup> (Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Mesa Nacional de Organizaciones de Productores familiares<sup>(15)</sup>). Esta expe-

---

(11) Son tres grandes propiedades (aproximadamente 30.000 ha cada una) localizadas en los dptos. de San Pedro y Gral. Belgrano, dos propiedades medianas del depto. Guaraní y algunos asentamientos más pequeños (Baranger y Schiavoni, 2005).

(12) La protesta agraria en Misiones tiene una trayectoria significativa. Durante la década del '70, el Movimiento Agrario Misionero realizó importantes movilizaciones y a principios de éste siglo, los productores yerbateros protagonizaron lo que se denominó “el tractorazo”.

(13) Conformada por un presidente, un vicepresidente y dos delegados por asentamiento, abarca 8 parajes situados en la propiedad de Colonizadora en el depto. San Pedro (Pozo Azul, Juanita, Km. 90, Km. 80, El Progreso, Portón Viejo, Polvorín y Piráí Guazú). Desde julio de 2005 se denomina Coordinadora Central de Tierras.

(14) “Por estas redes circulan recursos de información, conocimientos y recursos materiales así como los más amplios sistemas de significados. Las redes contribuyen a crear condiciones para la movilización y a construir un contexto adecuado para elaborar visiones del mundo y estilos de vida compartidos” (Piñeiro, 2004:54)

(15) Actualmente denominada Movimiento Nacional Campesino-Indígena.

riencia organizativa y participativa<sup>(16)</sup> ha estado sujeta a continuos encuentros y desencuentros, al diálogo y consenso entre sus miembros, lo que ha generado cambios significativos en el fortalecimiento y visibilidad de la CCT. Partiendo de lo anterior y por cuestiones de análisis decidimos centrarnos en tres grandes etapas del proceso. En la *primera etapa* (1991-2000), se establece el vínculo entre los ocupantes de Pozo Azul y la Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú. Obtienen información (sobre derechos, situación de las propiedades, etc.) y buscan alternativas de acción. La pastoral juega un papel importante en la divulgación y canalización del conflicto a nivel provincial y nacional. La presidenta de la CCT reconoce el aporte en estos términos: “*doy gracias a Dios, que nos iluminó a nosotros a buscar personas que nos puedan dar consejo, de explicarnos a nosotros que por haber nacido sólo en esta tierra tenemos ese derecho*” (Pta. CCT, 2004). En esta primera fase organizativa lograron la modificación de la ley 3141.<sup>(17)</sup>

En la *segunda etapa* (2000-2003), surge la CCT, que adquiere visibilidad a partir de un acontecimiento religioso: el Jubileo por la Tierra en el año 2000.<sup>(18)</sup> Es el momento en que la ONG INDES empieza a tener presencia, asesorando y acompañando el proceso organizativo. Se articulan acciones colectivas entre INDES, Aphydal,<sup>(19)</sup> la CCT y los ocupantes (cortes de ruta, asambleas, comunicados de prensa, foros de la tierra<sup>(20)</sup>). Se discute el problema con el gobierno provincial en las mesas de concertación y se realiza la primera parte del Censo de Ocupantes.

Durante la *tercera etapa* (2004), adquieren visibilidad y reconocimiento otras organizaciones: Unión Campesina de Bdo. de Irigoyen, que nuclea a ocupantes de Intercontinental, y Organización de Campesinos por la Vida, que agrupa a los ocupantes de Santa Rita y Agroforestal del municipio de San

---

(16) La organización-participación es uno de los “principales instrumentos que en democracia tiene la población de menores recursos para transformar su realidad y calidad de vida” (Manzanal, 2003).

(17) Se necesitaba acreditar una ocupación no inferior a los 10 años para beneficiarse de esta ley, pero “*hubo una modificación que logró la gente con la lucha a través de la cual se bajó a 8 años de antigüedad*” (*Tierra Nuestra*, octubre 2003).

(18) “Jubileo bíblico consistía en el perdón de todas las deudas y, en particular, que las tierras que los pobres habían perdido por causa de las deudas volvieran a sus primitivos dueños”, Monseñor Joaquín Piña, Obispo de la diócesis de Iguazú, *El territorio*, 17/09/00.

(19) ONG continuadora del proyecto rural de la pastoral social de la diócesis de Iguazú.

(20) Anualmente, desde el 2002 se realizan estas convocatorias en las que participan organizaciones provinciales, nacionales e internacionales (la primera se llevó a cabo en la ciudad de San Pedro y las restantes en Posadas).

Vicente. La CCT, ahora circunscripta a los ocupantes de Colonizadora, tramita la personería jurídica para volverse una “herramienta” efectiva y autónoma en la interlocución con el gobierno.

El saldo principal de la actual etapa organizativa fue la sanción de la ley provincial N° 4093 que autoriza la expropiación de las cuatro propiedades representadas por estas organizaciones. La ley contempla un “Plan de Arraigo y Colonización” a través del cual se adjudicarán bajo un régimen especial las tierras ocupadas. Asimismo, se estipulan una serie obligaciones del Estado con los adjudicatarios: créditos para vivienda y producción, instalación de industrias, mejoramiento del nivel sociocultural de la población, etc. Con la sanción de esta ley, se modifican las relaciones entre el Estado provincial y los sectores agrarios excluidos de la tierra, ahora incorporados a su gestión, sobre todo, si sus representantes toman la decisión política de cumplir dichos compromisos. En efecto, después de transcurrido casi un año de su sanción, la ley no se ha implementado y se desconoce cuál será el papel de las organizaciones y las ONGs de apoyo en la aplicación del plan.

### **b. La feria franca de Eldorado**

*La idea era de feria por multiplicidad de productos y franca por estar exentos de impuestos y no haber intermediarios. La gente pedía esta opción (Coord. PSA, 1998).*

A mediados de la década de 1990 surgieron las ferias francas como alternativas de producción y comercialización para los productores familiares. Las ferias son mercados locales en los que los agricultores comercializan directamente artículos antes destinados al auto-consumo (hortícolas, frutales, lácteos y carnes, panificados, dulces, encurtidos, chacinados). Los rasgos centrales de estos mercados son la venta directa y la eximición de impuestos.

“La propuesta de las ferias surge del MAM, que luego de haber sufrido la persecución y asesinato de muchos de sus integrantes durante la dictadura militar, inicia un proceso de reconstitución”. Así, “intentamos instalar el concepto de sostenibilidad y avanzar en las medidas concretas; por ejemplo, proponíamos la creación de las ferias francas” (dirigente del MAM en Golsberg, 2005: 462). De este modo, la agricultura orgánica, la generación de valor agregado y el desarrollo de mercados locales representan las nuevas líneas de acción de la organización. Esta concepción se integra al accionar del PSA,

sintetizada en dos objetivos fundamentales: “hay que producir alimentos (y no solo cultivos industriales) y hay que cuidar el medioambiente (Boletín del PSA, N° 3: 2)”.

La primera feria se crea en 1995 en la ciudad de Oberá, sede del MAM. Al calor del entusiasmo generado por las ferias que ya funcionaban en la provincia y en virtud del apoyo de instituciones que estimulaban su creación (PSA y CARITAS de la Diócesis de Iguazú), en noviembre de 1996 comenzó a funcionar la feria de la ciudad de Eldorado, sede del PSA y epicentro de la actividad forestal.<sup>(21)</sup>

A lo largo de la década, la creación de ferias se extiende por toda la provincia. En 1998 se crea una en la capital provincial (Posadas), se constituye la Asociación de Interferias de Misiones y se realiza la primera fiesta provincial de las ferias francas en San Vicente, evento que se repetirá anualmente en distintas localidades. Asimismo, en 1999 se crea la Dirección Provincial de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas del Ministerio del Agro y la Producción, en la que están registradas 40 ferias (benefician aproximadamente a 2000 familias).

Desde el punto de vista institucional, la experiencia de las ferias aglutina en la provincia un conjunto de agencias en una “red auto-organizada” con mecanismos de control dispersos, integrada por INDES, MAM, PSA, Asociación de Ferias Francas de Misiones, RAOM<sup>(22)</sup>, y la Dirección Provincial de Pequeños Agricultores Huertas y Ferias Francas del Ministerio del Agro y la Producción (Ricotto y Almeida, 2002).

La nota distintiva de la feria de Eldorado es su implantación en un contexto no-minifundista. Así, confluyeron en el proyecto agricultores medianos descapitalizados y peones rurales y forestales con producción de subsistencia y huertas periurbanas. En el año 2000, estaba integrada por 22 productores, que combinaban la venta en la feria con otras actividades económicas, prediales y extra-prediales (cfr. Schvorer, 2003).

---

(21) La sede del programa en Eldorado le permitió mantener cierta autonomía con respecto a los niveles superiores de la administración provincial, localizados en la ciudad de Posadas. El descubrimiento de pequeños productores en esta zona representa una innovación del PSA. Así: “Seguían ‘apareciendo’ familias de agricultores aún en zonas donde históricamente se decía que no había, como en la zona del Alto Paraná”(Boletín PSA N° 14).

(22) Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM), creada en 1993, estrechamente vinculada al PSA.

Además de las mejoras que experimentaron en sus ingresos,<sup>(23)</sup> la feria les permitió el acceso al crédito (préstamos para feriantes y fondos rotatorios). Asimismo, lograron conformar una comisión destinada a reglar y administrar el emprendimiento, compartiendo un espacio físico y social. Otra consecuencia significativa del proyecto ha sido la identificación y representación como feriantes.

En este sentido, un factor importante en la organización de la feria de Eldorado fue un cuerpo de ideas con fuerza de acción, que hacen parte de la narrativa de la comunidad feriante provincial y que funcionan como principios de orientación colectiva. Entre estos se destacan la participación de los productores, la apuesta por una agricultura orgánica, el carácter estratégico de la producción de alimentos, la reivindicación de los derechos de género, la consideración de la feria como un mercado justo, la apertura de un nicho de productos “frescos” y “caseros” y la revalorización de los agricultores como proveedores de alimentos para las ciudades.

Así, en una alocución pronunciada en ocasión de una fiesta provincial de las ferias, un dirigente del MAM señalaba: *“Donde los expertos nos han condenado a desaparecer varias veces, nosotros les respondemos: ¡los pequeños productores estamos de pie, y sin nosotros el mundo se moriría de hambre! ¡Amigos productores, esta noble misión de alimentar al mundo debe enorgullecernos!”* (2000).

Es decir, el marco institucional del PSA y el compromiso, más allá de lo técnico, con el mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños productores permitió reconstruir las bases de una agricultura familiar en declinación, incorporando sectores no-tradicionalmente insertos en la actividad, unificándolos a partir de la identidad feriante.

### **c. Los grupos de mujeres rurales de San Vicente**

*Qué tal si nosotros hacemos un grupo del Pro-huerta?  
Para ganar semilla, para tener a lo mejor, más tarde, un  
beneficio...* (Delegada de grupo, San Vicente, 1999)

Destinado a los sectores carenciados y más vulnerables de las áreas rurales y urbanas, el Pro-huerta impulsó la producción de alimentos orgánicos

---

(23) En el año 2000, las ganancias semanales de un feriante podían ascender hasta doscientos pesos.

mediante huertas familiares y comunitarias.<sup>(24)</sup> Inició sus acciones en Misiones en 1994, a través de INTA. En el municipio de San Vicente se agregó a los proyectos que venía desarrollando desde 1992 la Unidad de Minifundio, orientados a fortalecer la producción de alimentos con el fin de generar actividades alternativas, capaces de proporcionar un ingreso complementario y diversificar las explotaciones agrícolas frente al avance del tabaco *burley*. En este sentido, se valorizó el rol de la mujer rural, incorporando equipamientos que aliviaran sus tareas.

Así, la mayor parte de los grupos del Pro-Huerta en el municipio San Vicente están conformados por mujeres; los datos registrados para el total de beneficiarios en el año 2005 indican que un 75 % son mujeres (646 huerteras). En el plano organizativo, se incentivó la constitución de grupos y la participación de promotores voluntarios, pertenecientes a la misma comunidad (delegadas).<sup>(25)</sup>

Y, si bien el Pro-huerta no perseguía la inserción económica de los beneficiarios, algunos grupos de mujeres de San Vicente enfocaron comercialmente la producción de alimentos (venta en la feria franca local) y lograron mayores niveles de organización y capitalización de recursos.

De este modo, el grupo "Guayuvira", del área rural, luego de su conformación en el marco del Pro-huerta, amplió sus objetivos, incorporándose a la feria franca local y a la representación zonal del PSA. Constituido en base a lazos pre-existentes (parentesco, vecindad), a diferencia de otros grupos, mantuvo constante el número de integrantes. En este sentido, la mayor cantidad de miembros (más de 10 y hasta 23) y el carácter abierto de la organización (incorporación permanente de nuevos integrantes) conspiraron contra un buen desempeño asociativo, restringiendo la actividad del grupo a la producción de auto-consumo.<sup>(26)</sup>

Una característica del grupo "Guayuvira" es que si bien sus integrantes son mujeres, los esposos acompañaron el proceso organizativo, favoreciendo la

---

(24) Financiado desde 1992 por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, es ejecutado por INTA. A partir de 2004 continúa como parte del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre Más Urgente".

(25) Es el nexo entre la población y las instancias técnico administrativas del programa, distribuye las semillas y mantiene actualizado el registro de beneficiarios; motiva y transmite saberes a los integrantes del grupo, releva demandas canalizándolas hacia los técnicos del programa.

(26) Otros factores negativos vinculados a la organización grupal fueron la orientación predominantemente tabacalera de algunas explotaciones y las dificultades de ejercicio del liderazgo femenino (conflicto entre la edad y el capital educativo de las promotoras).

consolidación de nuevas formas de división del trabajo en la explotación agrícola. La participación en la feria complejizó los roles al interior del grupo y se fueron perfilando especializaciones en la producción destinada a la venta. Así, tres integrantes se dedicaron a productos lácteos, dos a aves y dos a verduras y hortalizas. Resultó interesante también la asunción de distintos roles (tesorera de la feria, delegada de grupo, vendedoras, fleteros) y el establecimiento de reglas y convenciones internas que expresan el grado avanzado de la organización. En este caso, lograron acordar la realización periódica de reuniones en fecha fija<sup>(27)</sup>, rotando en las distintas casas y registrando los temas en actas.

Es decir, las mujeres rurales que a partir de los recursos del Pro-huerta se asociaron con el fin de producir alimentos para la venta exhibieron desde el inicio un buen nivel de organización. A su vez, la participación en la feria fortaleció este proceso, brindándoles una serie de beneficios, tales como la compra conjunta de insumos, el fondo de salud y los fondos rotatorios destinados a préstamos.<sup>(28)</sup> El acceso a los créditos del PSA les permitió realizar inversiones para mejorar la infraestructura (gallineros, tambos, instalaciones de agua, etc.), contribuyendo a incrementar y mejorar la producción comercializable.

Además, en su calidad de feriantes asumieron responsabilidades en organizaciones del ámbito local y zonal, tales como la Comisión de la feria franca de San Vicente y la representación de los productores del Alto Uruguay en la Unidad Técnica de Coordinación del PSA.

Las articulaciones institucionales que se dieron en el municipio de San Vicente (INTA, PSA) favorecieron la consolidación de los grupos de mujeres rurales. De todos modos, la diversificación de actividades y el establecimiento de nuevas formas de división del trabajo que permiten la incorporación de las mujeres a la economía, no constituyen procesos generalizados y sólo algunas explotaciones agrícolas están en condiciones de convertirse en unidades pluriactivas.

---

(27) *"Muy poco tiempo queda para trabajar. Entonces dijimos, el mes pasa rápido, todos nos vemos los miércoles o sábados. Si hay alguna noticia o comentario ya avisamos. Entonces decidimos hacer cada dos meses la reunión"* (Grupo Guayuvira, San Vicente).

(28) El monto máximo de estos préstamos es de \$ 500 por feriante, la devolución es anual, mediante cuotas mensuales.

## Conclusiones

Las experiencias descriptas en este artículo surgen en contraposición al estilo convencional de desarrollo agrícola y en respuesta al impacto negativo de las transformaciones económicas recientes sobre la agricultura familiar de la provincia. A diferencia de lo que plantea van der Ploeg (2000) para Europa, el desarrollo alternativo en Misiones no constituye un enfoque empíricamente fundado, en el que las políticas retomarían las prácticas de los agricultores. En este caso, las estrategias alternativas son inducidas por las acciones de desarrollo con el fin de revitalizar la agricultura familiar.

La valorización de la producción de subsistencia, mediante la aplicación del modelo agro-ecológico y el establecimiento de cadenas cortas de comercialización de alimentos, representa la clave de las nuevas versiones. Se trata de procesos deliberados de formación de actores agrarios que tienen como correlato la aparición de identidades específicas: “feriantes”, “productoras”, “campesinos”.

Formuladas desde una perspectiva participativa y descentralizada, estas iniciativas se ponen en marcha en un contexto de debilitamiento de las organizaciones agrarias tradicionales. Así, nuestro artículo tomó como objeto las distintas estrategias de enraizamiento del desarrollo rural, antes confinado a la esfera autónoma del Estado. De este modo, a propósito de la lucha por la tierra, las ferias francas y los grupos de mujeres rurales nos interesamos por los vínculos que ligan al Estado con otras organizaciones.

En este sentido, tanto la feria franca de Eldorado como los grupos de mujeres rurales de San Vicente no se originan en la asociación del Estado con entidades de otro tipo, sino que surgen de la aplicación de programas estatales con un fuerte componente organizativo, que tienen como blanco problemáticas y actores no contemplados en las acciones convencionales de desarrollo rural. Estas temáticas, sin embargo, reconocen en la provincia una génesis precisa, asociada al desempeño de una ONG y un sindicato: el INDES y el Movimiento Agrario de Misiones. Generalizando estas propuestas, el Prohuerta y el PSA recuperan la experiencia organizativa de estas entidades, incorporándolas al nuevo marco regulatorio del Estado.

La reivindicación del derecho a la tierra marca los límites de la capacidad de enraizamiento del Estado. A diferencia de las ferias francas y los grupos de mujeres, esta demanda se plantea en confrontación con el poder. Identificada con el accionar de la ONG de más reciente formación, la lucha es acompañada también por organizaciones establecidas (INDES, MAM). Aún así, la inclu-

sión de los ocupantes todavía no ha ingresado a la esfera del desarrollo y permanece en el terreno socio-político.

Además de otorgar visibilidad a temas y actores marginados del agro provincial, las estrategias alternativas de desarrollo rural ampliaron las bases de supervivencia de los pequeños productores, reteniendo a la población rural en la agricultura. A través de estas propuestas se atenuaron, en parte, los efectos negativos provocados por el retiro del Estado.

Sin embargo, los nuevos modos de regulación económica e institucional no favorecieron la consolidación de economías de proximidad, basadas en el capital social y cultural de las localidades. En algunas experiencias, como es el caso de los grupos de mujeres rurales integrados a la feria franca de San Vicente, las ventajas se derivan principalmente de la articulación de los programas de desarrollo entre sí.

Asimismo, el desarrollo alternativo puso en circulación representaciones del mundo rural no ceñidas a la actividad agrícola (integración rural-urbana, pluriactividad, etc.). Esta concepción se expresa con mayor nitidez en el proyecto de las ferias francas, y especialmente en el caso de Eldorado, que prefigura la situación de los agricultores en un contexto en el que la agricultura no es la actividad principal. Estas imágenes, sin embargo, no son representativas del conjunto de los espacios rurales provinciales, eminentemente agrícolas y poco diversificados, a pesar de la crisis por la que atraviesan los principales cultivos. Esto último se evidencia en la demanda de tierra y reforma agraria esgrimida por las organizaciones de ocupantes.

En síntesis, las acciones de desarrollo rural alternativo en Misiones tienen lugar en un contexto en el que no se discuten los problemas estructurales de la agricultura familiar (precios, regulación estatal de la producción, etc.). Las vinculaciones descritas entre el Estado, las ONGs y los productores corresponden a una situación de debilitamiento de la autonomía estatal y de pérdida del carácter reivindicativo de las organizaciones que representan los intereses de los pequeños productores.

## Bibliografía

- BARANGER, Denis y Gabriela SCHIAVONI (2005). "Resultados del Censo de ocupantes de Tierras Privadas", *Estudios Regionales* N° 28, Posadas, 19-70.
- BARTOLOMÉ, Leopoldo (1982). "Base Social e Ideología en las Movilizaciones Agraristas en Misiones entre 1971 y 1975", *Desarrollo Económico*, Vol. 22 N° 85, Buenos Aires, 25-56.
- COWAN ROS, Carlos (2002). "ONGs de Desarrollo Rural: estructura, dimensión y estrategias ante el nuevo siglo", en Benencia y Flood (comp.), *ONGs y Estado. Experiencias de Organización Rural en Argentina*, La Colmena, Buenos Aires, 41-64.
- GOLDSBERG, Celeste (2005). "El Movimiento Agrario de Misiones en los nuevos escenarios" en Giarracca y Teubal (coord.), *El campo argentino en la encrucijada*, Alianza, Buenos Aires, 449-472.
- GOODMAN, David (2004). "Rural Europe Redux? Reflections on Alternative Agro-Food Networks and paradigm Change", *Sociologia Ruralis*, Vol.44, N°1, Oxford, 3-16.
- LEITE, Sergio et al. (2004). *Impacto dos Assentamentos. Um estudo sobre o meio rural brasileiro*, UNESP, San Pablo.
- MANZANAL, Mabel (2001). "Políticas, instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina de fin de siglo", *Segundas Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires.
- MANZANAL, Mabel (2003). "Instituciones, territorio y desarrollo local-rural (consideraciones teórico metodológicas)", en Bertonecello Rodolfo y otros (comp.) *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, Universidad de Buenos Aires, 165-182.
- NARDI, Andrea (2003). "Instituciones y Gestión del desarrollo rural en Argentina: una aproximación a los modelos institucionales de intervención en desarrollo rural en la provincia de Misiones", *Terceras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires.
- PERUCCA, Clorinda (2001). "El Pro-Huerta en Misiones: Análisis del funcionamiento de los grupos y efectos en la alimentación, organización y autogestión de las familias beneficiarias", Tesis de Maestría en Gerencia y Administración de Programas Sociales, Universidad Nacional de Misiones. Inédito.
- PIÑEIRO, Diego (2004). *En busca de la Identidad. La Acción Colectiva en los Conflictos Agrarios*, CLACSO, Buenos Aires.
- PLOEG, Jan Douwe van der et al. (2000). "Rural Development: From practices and policies to theory", *Sociologia Ruralis*, Vol.40, N° 4, Oxford, 391-408.
- PLOEG, Jan Douwe van der y Henk RENTING (2004). "Behind the 'Redux': A Rejoinder to David Goodman", *Sociologia Ruralis*, Vol.44, N°2, Oxford, 129-146.
- RICOTTO, Alcides y Jalcione ALMEIDA (2002). "Las ferias francas de Misiones, Argentina: una red de actores sociales y una nueva visión del mundo rural", VI Congreso de la Asociación Latino-Americana de Sociología Rural.
- SCHEJTMAN, Alexander y Julio BERDEGUÉ (2003). "Desarrollo Territorial Rural", RIMISP, Santiago, Chile.
- SCHIAVONI, Gabriela (2005). "La construcción de los 'sin tierra' en Misiones (Arg.)", *Theomai*, N° 12, Buenos Aires.
- SCHNEIDER, Sergio (2004). "A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas", *Sociologias*, N° 11, Porto Alegre, 88-125.

SCHVORER, Esther Lucía (2003) *Etnografía de una feria franca. Estudio de un proyecto de desarrollo rural con productores familiares. Depto. Eldorado*, Tesis de Maestría Programa de Postgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones. Inédito.

### **Otras fuentes**

Diario *El Territorio* de Misiones.

Programa Social Agropecuario (1996). Misiones. Informe de Monitoreo.

Boletín del PSA N° 14, Eldorado (Mnes.), diciembre 1999.

Boletín del PSA N° 3, Eldorado (Mnes.), septiembre 1994.



# La ineficiencia sistémica en el desarrollo territorial de la cuenca lechera caprina del área de riego del Río Dulce - Santiago del Estero

Raúl Paz  
Ramiro Rodríguez  
Viviana González

## Introducción

La emergencia de un paradigma global, definido por Arocena (1999 y 2001) como una nueva forma de la modernidad con una tendencia a la uniformidad<sup>(1)</sup> de los procesos productivos, tiene a la dinámica de la innovación y al cambio tecnológico como uno de los principales componentes, base de profundos cambios en lo económico, social, institucional y cultural (Coriat, 1994; Albuquerque, 1999).

Debido a los cambios en la configuración del espacio, generados a partir del proceso de globalización y especialmente en aquellas zonas rurales donde ha impactado de forma negativa acentuando la pobreza, la exclusión y la marginalidad el enfoque del desarrollo territorial rural ha cobrado una vigencia inusitada.

---

(1) La uniformidad en el ámbito de la producción se refleja con la difusión de estándares organizativos, tecnológicos y patrones productivos reconocidos internacionalmente como ejemplos de las mejores prácticas a través de la ISSO 9000, entre otras (Gatto, 1999).

El intento de una configuración espacial alternativa, capaz de generar una acumulación local con singularidades específicas en un escenario globalizante, presenta su sustento a partir de la capacidad propia o endógena que tiene una localidad por generar mecanismos de creación de riqueza sobre la base de sus recursos específicos (Arocena, 1999; Madoery, 2000, Alburquerque, 2001).

Así el Desarrollo Territorial Rural (DTR) queda definido como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. Esta transformación productiva supone una articulación competitiva y sustentable de la economía del territorio con mercados con cierto dinamismo donde resulta necesario introducir innovaciones de distinto índole (producto, procesos y gestión). Paralelamente, la transformación institucional se orienta a crear la arquitectura institucional que garantice que todos los beneficios de la transformación productiva sean incorporados por todos los sectores (Schejtman y Berdegué, 2003; RIMISP, 2004).

Al acercar la mirada a realidades concretas donde los actores están interactuando permanentemente, se plantean algunas consideraciones que generan algunos interrogantes: ¿en qué momento se reconoce el inicio del proceso de transformación, sea productiva e institucional en el marco del desarrollo territorial rural?; ¿cuál es la línea argumental que separa una acción individual y aislada, generada por uno o varios actores sociales (sea alguna institución gubernamental, empresa privada o productor agropecuario) tendientes a incorporar una innovación para mejorar la competitividad de un sector, con respecto al propio proceso de desarrollo territorial?.

El otro aspecto que concentrará la atención del artículo es la competitividad o visto desde la otra cara, la ineficiencia. Entre uno de los elementos que se requiere, para que el proceso de desarrollo territorial rural sea exitoso se encuentra la competitividad, entendida ésta como un fenómeno sistémico, puesto que su desarrollo depende de las características del entorno donde intervienen los sistemas educativos, de investigación y desarrollo tecnológico, de información, de financiamiento, junto a una gama de proveedores tanto de servicios como de insumos (Yoguel, 2000; Casas y Luna, 2001; Schejtman y Berdegué, 2003; RIMISP, 2004).

En relación a ésta perspectiva Pérez (1996) sostiene que como tendencia general en el nuevo entorno se observa cada vez más una propensión a la competencia sistémica y estructural. Así para que un territorio alcance una competitividad holística, debe superar un sin número de ineficiencias que cobran distintita envergadura, importancia y magnitud, según el tipo de actores y de la cadena agroalimentaria que esté presente en el territorio.

La eliminación de la *ineficiencia sistémica* se logra a partir del mismo proceso productivo, donde en una relación dialéctica se van identificando y corrigiendo las mismas. Para ser competitivo entonces hay que producir; sin embargo aquí se plantea una primera cuestión difícil de resolver ¿cómo se logra ser competitivo en un mercado donde la falta de competitividad se la castiga rápidamente, teniendo que retirarse la empresa del mercado precisamente por no cumplir con esta condición?<sup>(2)</sup>

La mejor forma de resolver estos interrogantes es sobre la base de un estudio de caso donde la exaltación de lo concreto constituye el principal motor de la reflexión. Precisamente, la cuenca lechera caprina del área de riego del Río Dulce de la provincia de Santiago del Estero, resulta un caso interesante de análisis puesto que desde su conformación dos décadas atrás, el espacio y la propia trama productiva (lechería caprina y su industrialización en quesos) estuvieron sometidas al influjo de numerosos y heterogéneos factores que pusieron a dicha actividad en una constante tensión. Factores que conspiraron para su desaparición y pusieron en situación de crisis a la actividad, así como otros que favorecieron al desarrollo y su consecuente establecimiento como actividad productiva articulada al mercado.

Al analizar un estudio de caso concreto, en un marco espacial geográficamente definido (el área de riego del río Dulce, comprendido por los departamentos Capital, Banda y Robles), con una cadena productiva o agroindustrial concreta y donde los principales actores productivos directos (tamberos y pequeñas industrias lácteas) e institucionales (organismos gubernamentales, no gubernamentales y agentes vinculados con los servicios y el mercado) están identificados, es posible llegar a comprender en qué momento y cómo se inicia un proceso de desarrollo territorial, así como también la identificación de aquellos factores que jugaron a favor o en contra del establecimiento y consolidación de dicho proceso, todo ello poniendo énfasis desde las ineficiencias del sector.

---

(2) Extraído del discurso de un empresario de la industria láctea caprina en el Seminario denominado "Oportunidades de desarrollo desde las economías regionales, dentro del MERCOSUR", realizado en Santiago del Estero el 25 de agosto de 2004 y organizado por el Programa Regional del FIDA para el MERCOSUR.

## Caracterización del caso territorial elegido

El análisis se centra en el área de riego del Río Dulce de la provincia de Santiago del Estero, comprendida por los departamentos Robles, Banda, Capital y parte norte de Sarmiento y San Martín. Los inicios de la actividad lechera caprina comienzan en el año 1987 con la ejecución del proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Cabreros por parte de la Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ), con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y orientado a 300 familias campesinas.<sup>(3)</sup>

### *Dimensión productiva de la cuenca lechera caprina*

La cuenca lechera del área de riego del Río Dulce presenta 45 tambos caprinos distribuidos en los departamentos Capital, Banda y Robles, encontrándose en éste último la mayor proporción (64 %). El 82 % de estos tambos son explotaciones campesinas<sup>(4)</sup>, mientras que el 18 % restante está conformado por micro y pequeñas empresas, caracterizadas éstas, por tener rasgos de explotaciones familiares capitalizadas y capitalistas. La diferencia fundamental entre estas dos últimas categorías radica en la presencia directa del propietario en el propio proceso de producción (empresa familiar capitalizada) o sólo en la organización y gestión de la producción (capitalista), pudiendo ambos tipos, tener mano de obra asalariada y ubicándose en la misma categoría de PyMEs (Paz, *et al*, 2002).

Los volúmenes de producción de leche en la cuenca lechera han sido muy cambiantes, observándose picos de baja para los años 1996 y 2000 alcanzan-

---

(3) La población objetivo eran campesinos pobres con escasa organización, tenencia precaria de la tierra, falta de apoyo técnico y de promoción por parte del Estado, ningún acceso al crédito, entre otros (FUNDAPAZ, 1991 y 1992). Sus sistemas se orientaban a la producción algodonera, mostrando fuertes contracciones y falta de capacidad para autosostenerse, como consecuencia de la caída de los precios internacionales del producto.

(4) La lógica interna de la explotación campesina tiene como base la existencia simultánea entre la unidad doméstica con la producción. Schejtman (1980) presenta nueve rasgos que hacen de la unidad campesina una forma de organización social de la producción muy diferente a las unidades empresariales capitalistas: 1) el carácter familiar de la unidad productiva, 2) el compromiso irrenunciable con la fuerza de trabajo familiar, 3) la intensidad del trabajo y la Ley de Chayanov, 4) el carácter parcialmente mercantil de la producción campesina, 5) la indivisibilidad del ingreso familiar, 6) el carácter intransferible de una parte del trabajo familiar, 7) la peculiar internalización del riesgo, 8) tecnología intensiva en mano de obra y 9) la pertenencia a un grupo territorial.

do valores de producción de 105 mil litros/año y picos de alta como los logrados para la campaña 2004/05 con 360 mil litros.

A inicios del año 2001, las dos plantas queseras que estaban en funcionamiento tienen problemas en la colocación de su producto en el mercado interno. Como resultado de esta situación una de las plantas cierra sus puertas y la planta restante, en manos de FUNDAPAZ, comienza a mostrar los mismos problemas.

Un mercado interno de quesos de cabra que se contrae como consecuencia de la caída de los ingresos pero también de una entrada de productos importados, es la principal causa para la restricción por parte de la Fundación para la compra de leche, aspecto que se traslada en la necesidad de contraer la producción de leche en los tambos caprinos.

Durante el período 2001-2002 el sector caprino lechero sufre una fuerte retracción poniendo en crisis a las explotaciones tamberas. A mediados del año 2002, FUNDAPAZ firma un acuerdo con una empresa privada y entrega en "comodato" la fábrica y el tambo propio. Esta estrategia institucional, sumada al nuevo escenario macroeconómico y político del país, pone nuevamente en movimiento a la producción. En la segunda mitad del año 2003 comienza a funcionar una pequeña empresa quesera caprina con producción tambera propia pero que también compra leche a tamberos ubicadas en su área de influencia.

### *El desarrollo histórico de la actividad lechera*

El desarrollo histórico de la actividad lechera caprina en el área de riego de la provincia, se plantea desde la dimensión de los actores y las acciones realizadas por ellos, en distintos momentos. En este acápite se presenta de manera cronológica los hechos más relevantes orientados al desarrollo de la actividad:

Año 1987/1990:

- FUNDAPAZ inicia en el área de riego de la provincia, un *Proyecto de Desarrollo Integral de pequeños productores caprinos*, que prevé acciones concretas principalmente alrededor de la promoción de la lechería caprina como nueva alternativa de producción vinculada al desarrollo agroindustrial. En 1989 inaugura la fábrica de quesos de cabra, ubicada sobre la ruta nacional N° 34 (sobre el acceso a Forres), comenzando a recibir leche de los primeros tamberos organizados en la zona de

influencia de Robles. La fábrica de quesos, fue considerada como un componente clave para dinamizar la actividad lechera e incorporar valor agregado a la leche fluida.

Año 1993/95:

- La Cooperativa Agrícola de Pequeños Productores Caprinos (CAPPAC) nacida en 1994, en el marco del proceso iniciado como productores campesinos beneficiarios del proyecto de FUNDAPAZ en la zona (Dpto. Robles y San Martín).
- El Programa Social Agropecuario (PSA) dentro de la estructura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA), financia Emprendimientos Productivos Asociativos que sobre la base de procesos de intensa reconversión productiva en áreas de riego, incorpora a la lechería caprina como nueva alternativa productiva y de vinculación con el mercado.
- La Cooperativa agrícola y ganadera Santiago del Estero (COASE) se vincula con la actividad caprina (algunos de sus productores miembros ya eran criadores tradicionales de cabras), cuando presentan una iniciativa al PSA para formular y ejecutar dos Emprendimientos Productivos Asociativos (EPA) que involucra cerca de 50 beneficiarios.

Año 1995/99:

- A partir del año 1995 comienza a implementarse un conjunto de programas nacionales de empleo, de promoción y capacitación a las microempresas en el marco del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos y el Ministerio de Bienestar Social de la Nación<sup>(5)</sup>. En este contexto se diseñan y ejecutan numerosos cursos y acciones de capacitación y promoción para el sector de pequeños productores lecheros caprinos. Dichos programas son implementados por instituciones gubernamentales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE), y organismos no gubernamentales (Cooperadoras

---

<sup>(5)</sup> Resulta difícil estimar el apoyo a la actividad en términos monetarios, pero a juicio del autor es considerable. Entre los programas se encuentran los siguientes: Proyecto Joven, Programa de Emergencia Laboral con el subprograma Empleo Productivo Local, Capacitación en Gestión de las PyMEs, Programa Capacitar, Programa de Fortalecimiento para la Sociedad Civil, entre otros.

agrícolas, FUNDAPAZ) y cooperativas de pequeños productores (COASE, La Fortaleza).

Año 1997/2002:

- Se crea la Mesa Caprina de Santiago del Estero como un espacio de articulación interinstitucional de tipo semiformal al no tener personería jurídica pero sí un Reglamento de Funcionamiento. El objetivo central es delinear una estrategia integral para el desarrollo del sector. La Mesa Caprina se disuelve en el año 2000 como consecuencia de la falta de participación de los actores que la conformaron.
- La Cooperativa de Tamberos La Fortaleza nace en 1997 básicamente conformada por tamberos caprinos de la provincia en la zona de La Vuelta de la Barranca – Los Cardozos (Dpto. Capital). Es una escisión de la COASE. Tiene actualmente unos 15 socios activos, entre los que predominan los tamberos caprinos que abastecen de leche a la cuenca, principalmente con destino a la fábrica de quesos de FUNDAPAZ y luego La Salamandra.
- La Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE) implementa varios proyectos de investigación y transferencia tecnológica, siendo el más significativo el control lechero como un servicio de asistencia técnica a los tamberos. Obtiene ayuda financiera del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, del PSA, del Consejo Federal de Inversiones y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.
- Desde la Secretaría de Producción y Medio Ambiente de la provincia, se diseña una planificación con intervención más integral, participativa y con racionalidad técnica, dirigida a los productores caprinos, naciendo así el Programa Caprino Provincial.
- La Asociación de Criadores de Cabras Lecheras (ACCLe) se constituye formalmente en 1998 y con socios tamberos y cabañeros provenientes principalmente de las zonas de Robles, Banda, Capital y Silípica. En el año 2001 desaparece como asociación.
- En el año 1999 aparece una de las crisis más fuertes de la cuenca lechera. Se suspende la promoción del crecimiento de la cuenca lechera en general y del incremento de la producción de los tambos (cantidad de leche por cabra, cantidad de cabras en producción). Los volúmenes de recepción de leche por la fábrica no superan los 110.000 lts. en el año.
- FUNDAPAZ gestiona un acuerdo con el gobierno de la provincia que se

materializa en el plan piloto provincial denominado “Alimentando a 1000 niños de las escuelas rurales”. El plan piloto, sólo cubre a seis escuelas rurales ubicadas en el área de influencia de FUNDAPAZ, y tiene como principal objetivo incorporar al menú diario de los comedores escolares la leche de cabra. Por cuestiones de orden operativo-financiero como también por una falta de compromiso del gobierno provincial dicho plan deja de funcionar a finales del mismo año.

Año 2003/2004:

- FUNDAPAZ transfiere su fábrica a una empresa privada con experiencia a escala nacional e internacional en el rubro lácteo “La Salamandra”, como consecuencia de la grave crisis de la cuenca lechera por la falta de ventas de sus quesos en el mercado interno. También el tambo de propiedad de FUNDAPAZ es arrendado a otro empresario quien entrega la producción a la usina láctea.
- Una nueva fábrica (La Carola S.R.L) es inaugurada, estableciéndose así dos usinas lácteas. El emprendimiento se integra a un tambo propio pero además demanda leche de terceros aunque en proporciones menos significativas que la otra empresa.
- Hay una dinamización de la cuenca llegando a producir para el año 2004 alrededor de 380.000 litros anuales con la entrega de leche de los pequeños productores campesinos, pero también con la consolidación de un grupo de pequeñas empresas capitalistas.
- La UNSE firma un convenio con la Secretaria de la Producción con el objeto de habilitar un laboratorio en la Facultad de Agronomía y Agroindustria para el análisis de calidad de leche de cabra y prestar servicios a los tamberos.

Se destaca en ese listado cronológico<sup>(6)</sup> que las diversas actividades y procesos no surgen de mecánicas preestablecidas y conexas entre los actores locales, sino más bien admiten la idea de que en el territorio se produce la coordinación/descoordinación de las acciones de todos los agentes locales (Vázquez Barquero y Madorey, 2001). En el transcurso de los años se

---

<sup>(6)</sup> En Paz y colaboradores (2001) se presenta de manera exhaustiva los principales aspectos institucionales con relación a la problemática caprina: objetivos, acciones y resultados de las instituciones vinculadas con la actividad.

resaltan los siguientes rasgos, sistematizados en las dimensiones: institucional y productiva.

*Desde la dimensión institucional:*

- a) No existió una política estratégica para el sector. Las acciones realizadas por parte de las distintas instituciones a lo largo de la historia (aproximadamente 20 años desde sus inicios) no fueron conexas, ni tampoco preestablecidas o complementarias en cuanto a la búsqueda de generar o consolidar un tipo social agrario que ponga dinamismo al sector lechero caprino y consecuentemente sea el pilar de su desarrollo.<sup>(7)</sup>
- b) Se observa una dispersión importante de iniciativas así como de instituciones con presencia en ciertos momentos de la vida de la cuenca, para luego diluir o atenuar su participación. En este escenario, cada institución funcionó sobre la base de su dinámica propia, como un compartimiento estanco y sin comunicación con los demás organismos sin tener en cuenta el contexto.
- c) Asociado al punto anterior se observa en estos últimos años un proceso paradójico en cuanto al desarrollo de la actividad lechera caprina. Mientras por un lado se manifiesta una contracción del sector y en consecuencia una disminución de las inversiones por la imposibilidad de colocar la leche por los tamberos, por otra parte se observa una acción de promoción por los distintos organismos e instituciones tendientes al crecimiento y establecimiento de la actividad primaria. Prácticamente es inexistente el apoyo al sector industrial, aunque comience a relativizarse la importancia que tiene éste como motor de crecimiento de la cuenca.
- d) Discontinuidad de financiamiento por parte de cada una de las instituciones. No obstante al analizar el proceso histórico de la cuenca, se puede inferir que siempre hubo financiamiento tal vez mal dirigido y sin atacar la cuestión central del problema (sin identificar el motor de cre-

---

(7) En contraposición con lo expuesto, se presenta el Programa de Colonización del área de riego del Río Dulce (Colonia El Simbolar - Santiago del Estero) donde todos los esfuerzos del programa estuvieron puestos para el logro del objetivo central que fue la conformación de un estrato de productores familiares capitalizados (la vía farmer) a través de la modernización de los campesinos (Forni, Benencia y Neiman, 1993; Paz, 1993). A vista del programa, la conformación de una capa de empresas familiares capitalizadas, daría la capacidad de generar el desarrollo del área a partir de la incorporación de recursos que eran institucional, económica y culturalmente externos a la sociedad rural de origen de los potenciales colonos (Neiman, 1989).

cimiento). No hubo contrapartida en el presupuesto municipal, provincial o de organismos nacionales que garanticen el despegue de la cuenca. Sin embargo, y reiterando lo anteriormente expuesto, si cada organismo hubiese comprometido estos fondos en el marco de una articulación de acciones se podría haber financiado el desarrollo de la cuenca de forma más eficiente.

- e) Ausencia de redes, menos aún de alianzas estratégicas. Nunca se organizó un Foro para la discusión de la problemática del sector lechero caprino en la provincia donde participaran los funcionarios, tambero, industriales y los actores vinculados con el mercado interno (distribuidores mayoristas, comerciantes, minoristas, etc.). Aspecto central, este, en cualquier diseño de propuestas para la formulación de políticas sistémicas en la trama productiva.
- f) Las industrias no tienen contacto directo entre ellas. No hay proyectos que las involucre en su conjunto y en general el ámbito de una es “respetado” por las otras. Dichas industrias se ven como competidoras en vez de definir y crear espacios comunes para su desarrollo. Nunca se reunieron para concertar el precio de la leche en la cuenca ni tampoco las condiciones higiénico sanitarias que debe cumplir la leche, entre otros.
- g) Existen algunos aspectos que resultan de naturaleza intangible y que están relacionados con el deterioro de las instituciones. Por sólo dar un ejemplo, en el transcurso de estos últimos 7 años con la creación del Plan Caprino Provincial se cambiaron 4 Coordinadores y 5 Secretarios de la Producción dentro del mismo gobierno democrático generando en muchos momentos una parálisis institucional. El clientelismo político muchas veces operó en contra de la opinión técnica y hasta del sentido común.<sup>(8)</sup>
- h) La conformación de organizaciones y cooperativas por parte de los tamberos, en cuanto resulta de interés como una de las principales dimensiones sociales en que se desenvuelve la actividad. Todavía cobra mayor relevancia si se analiza a dichas organizaciones en el marco del capital social y el desarrollo local.

---

(8) En el año 2003 circulaba un expediente solicitando un sumario administrativo al Coordinador del Plan Caprino por haberse vacunado con insumos del propio plan a cabras de una zona que pertenecían a un puntero político radical. El mismo pedido provenía de un grupo de criadores caprinos que pertenecían al partido peronista y que coincidían con el gobierno en esos momentos.

### *Desde la transformación productiva*

- a) La cuenca lechera caprina ubicada en el área de riego del Río Dulce, se estructuró sobre la base de la producción campesina y persistió a los cambios de la coyuntura histórica nacional y local.
- b) Resulta claro que las políticas estatales y no gubernamentales promovieron la integración de las explotaciones campesinas con el sector industrial quesero, pero también suscitaron el desarrollo de un sector empresarial conformado por micros y pequeñas empresas. La coexistencia de formas de producción campesinas con formas capitalistas, es una de las principales características actuales del sector lechero caprino en la provincia.
- c) Desde una perspectiva de las características técnico-productivas de las explotaciones: la estacionalidad, pocos animales en lactación, bajos rendimientos de producción de leche por animal como condiciones higiénico-sanitarias deficientes en la calidad de la leche, son aspectos que se derivan del tipo de producción predominante. Al reconocer estas características se plantea un modelo de intensificación productiva más que de escala de producción.
- d) La producción de leche se orienta exclusivamente a las fábricas lácteas de la zona, convirtiéndola así en una actividad estrictamente mercantil. Sin embargo, la actividad lechera caprina desarrollada en el marco de las explotaciones tamberas campesinas, constituye una unidad compleja de actividades productivas y reproductivas que eventualmente, en el marco de la integración con la agroindustria, puede transformarse o no en una actividad altamente mercantilizada. Precisamente ésta es una de las principales características que potencializan la persistencia de la pequeña producción.<sup>(9)</sup>
- e) En relación ya a la trama productiva; por sus características intrínsecas, la industria quesera caprina no genera asimetrías fuertes con la pequeña producción primaria en cuanto a que su competitividad no está puesta en escalas de producción y puntos de equilibrio altos, sino que, por el contrario, radica también en el carácter artesanal de la producción y su proceso de intensificación.<sup>(10)</sup> Trazabilidad del producto,

---

(9) Para profundizar en las principales características de la pequeña producción lechera caprina ver "Mercantilización de la pequeña producción lechera caprina: ¿desaparición o permanencia?" (Paz, 2004).

denominación de origen, territorialidad y producciones regionales y locales (Espeitx Bernat, 1996), son los principales componentes que debe llevar el producto final (queso), aspecto éste que requiere de un seguimiento cuidadoso y casi personal<sup>(11)</sup> (cara a cara con el producto) y necesariamente de pequeña escala.

- f) La industria lechera caprina presenta una capacidad potencial de generar progreso técnico con una mayor capacidad de redistribución de los beneficios en el eslabón de la producción primaria, en especial para aquellas conformadas por la pequeña producción (Schejtman, 1984). No es fácil encontrar una trama productiva donde tanto la producción primaria como industrial presenten lógicas similares en cuanto al estilo de producción: artesanidad e intensificación de la producción.

### **Identificando las ineficiencias como requisito previo para iniciar el proceso de DTR**

La cuenca lechera, históricamente estuvo ligado a la propia dinámica de las plantas queseras y éstas a su vez al mercado interno. Este actor (la empresa industrial) constituye el principal motor de crecimiento<sup>(12)</sup> en cuanto permite al producto primario (la leche) obtener un mayor valor agregado y acceder a mercados dinámicos. Las empresas núcleos de la cadena están en condiciones de convertirse en las empresas coordinadoras y articuladoras de la dinámica conjunta de la cuenca lechera. Con palabras de Gutman et al., (2004: 58) "...estas empresas núcleo están en capacidad de aumentar la eficiencia conjunta de estas producciones (disminuyendo costos de transacción y difundiendo estándares de calidad) y disminuir los riesgos, a la vez que las relaciones directas de producción y acumulación les permite recrear y consolidar su poder económico". Ello hace que por la ubicación estratégica de las industrias queseras caprinas dentro de la cadena de valor, se transformen en un lugar privilegiado para articular políticas públicas sistémicas.

---

(10) De forma extensa se desarrolla en Paz (2004) algunas ideas de la actividad primaria y agroindustrial lechera caprina y su relación con la pequeña producción.

(11) El maestro quesero es el que le confiere el gusto propio y la personalidad al queso, características que sumadas al origen de la leche lo hace un producto único.

(12) Las empresas ubicadas en la etapa de procesamiento industrial han jugado el rol de nodos articuladores de estas tramas (Gutman *et al.*, 2004).

En consecuencia, resulta interesante abordar la cuestión de las ineficiencias a partir de éstas empresas núcleos que interactúan en el territorio y desde esta perspectiva tener un enfoque holístico de la cuenca.

A los efectos de tener un primer acercamiento sobre la interacción entre los distintos actores que intervienen en esta cadena, se presenta un flujograma detallando de una empresa quesera caprina.<sup>(13)</sup>

En el flujograma claramente se observa tres momentos bien definidos<sup>(14)</sup> : 1) la recepción de la leche proveniente del sector primario, 2) El proceso industrial propiamente dicho y que es inherente a la misma empresa y 3) El sector terciario de servicios y canales de comercialización que comprende a toda la red de vendedores y/o distribuidores que utiliza la empresa para colocar su producción.

En general se puede agrupar las ineficiencias en categorías o tipos:

- a) Ineficiencias internas: las que se originan dentro de la empresa, generalmente debido a fallas propias en el proceso de la elaboración de los quesos;
- b) Ineficiencias externas: son aquellas que a pesar de que no se originan por responsabilidad de la empresa, tiene un efecto directo en la actividad de la misma.
  - i) Que provienen del mismo territorio: comprende a las ineficiencias de todos los sectores externos que interactúan con la empresa (sector primario, servicios, gremios, estado, etc.); las que generalmente son trasladadas hacia el precio final del producto (el queso).
  - ii) De tipo extra territorial: son las ineficiencias propias de los canales de distribución y comercialización utilizados, y que afectan retroactivamente a la cadena productiva.

A continuación se entregan algunos ejemplos de cómo actúa la ineficiencia en toda la trama productiva.

---

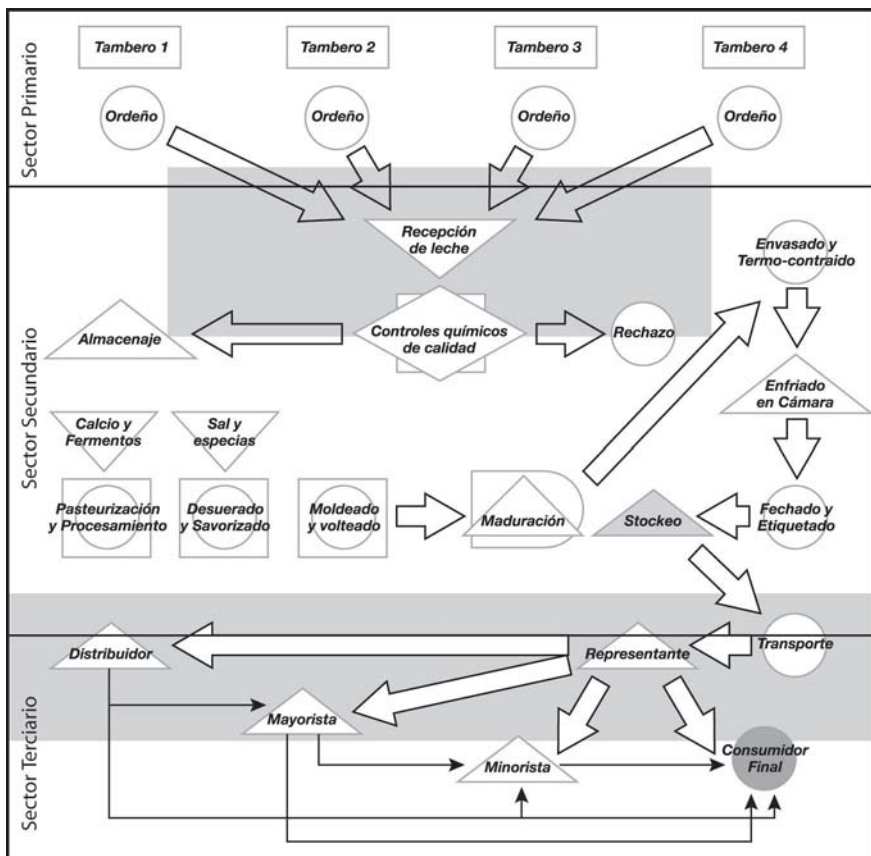
(13) En el diseño se usó los símbolos para diagrama de flujo aceptados por las normas ISO 9000. Para este trabajo se utilizó una serie de datos recopilados luego de más de un año de investigación de campo en una quesería caprina ubicada en la provincia de Santiago del Estero.

(14) Cada sector se separa del siguiente mediante una línea divisoria que atraviesa el flujograma; y la interacción entre dos de los sectores se resalta mediante un sombreado, abarcando las actividades que se realizan conjuntamente.

*EJEMPLO 1: El precio de la leche y el caso de ineficiencias internas y propias del mismo territorio.*

Un tema de controversias frecuente es, en la historia de la cuenca, la determinación del precio de la leche. La leche es el principal insumo utilizado para la producción y como tal, representa el mayor costo variable que la empresa debe afrontar.<sup>(15)</sup> La modalidad que viene utilizando la fábrica que-

Figura I  
Flujograma de la cadena de producción y comercialización.



sera para establecer el precio de la leche, es la de tomar como referencia *el doble del precio de la leche bovina* al momento de la entrega (cabe resaltar que este método carece de cualquier fundamento técnico).

El precio de la leche bovina en octubre de 2004 rondaba los \$ 0,45, en consecuencia la fábrica estaba pagando a sus tamberos entre \$ 0,90 y \$ 1,00 por litro. En las reuniones de concertación los productores insisten que con ese precio no llegan ni siquiera a cubrir sus gastos y, con ese precio los industriales sostienen que no pueden lograr un precio competitivo para disputar presencia en el mercado.

En realidad la discusión que se plantea no se ubica en el plano de la apropiación de los excedentes y las relaciones asimétricas entre el sector primario y el industrial, sino más bien está puesta en una lucha por la sobrevivencia de cada sector, donde lo que se busca es transferir el costo de la ineficiencia de la trama productiva a uno de esos dos sectores.

Por un lado la ineficiencia del sector primario surge de los siguientes aspectos, entre los más importantes:

- a) El promedio de la cuenca lechera para los controles lecheros efectuados hasta el año 2002 es de 1,09 lts. de leche diario por animal con una duración de 203 días de lactación, lo que entrega un valor de 202,80 lts. de leche promedio por animal en lactación (Álvarez y Paz, 1998). Si a este valor se los compara con la producción de España<sup>(16)</sup> y Francia que se ubican entre los 600 y 800 lts./cabra/lactación, se observa que existe un sendero tecnológico<sup>(17)</sup> a recorrer;
- b) La estacionalidad de la producción es otro de los aspectos más relevantes en el proceso productivo primario, encontrándose relaciones de 5:1 lts. por leche de verano contra invierno. Estos valores se acentúan aún más, cuando se toma en cuenta la cantidad de tambos que entregan leche para las distintas estaciones, observándose que más de 60 % de los tambos<sup>(18)</sup> se retiran como proveedores de leche para la estación otoño-invierno;
- c) Existe un desconocimiento en relación a la calidad de la leche tanto

---

(15) La leche conforma entre el 60% y 70 % del costo total del producto final, dependiendo del tipo de queso a producir.

(16) Un dicho frecuente de los tamberos caprinos españoles para marcar los costos de producción "es que el primer litro es para la cabra, lo demás para el tambero".

(17) No sólo se contempla la incorporación de genética con razas especializadas en la producción de leche sino además un manejo nutricional e higiénico-sanitario adecuado.

desde el punto de vista físico-químico (% grasa, % proteína, % materia grasa, entre otros) como desde el aspecto microbiológico.

Por el lado de la industria la ineficiencia está dada por los siguientes aspectos:

- a) Al existir un desconocimiento de los % de tenores grasos y proteicos resulta difícil establecer el rendimiento quesero de la leche y definir un precio para el litro de leche.
- b) De un seguimiento realizado a la empresa se determinó que el rendimiento promedio al salir el queso al mercado es de cerca de 9 lts. Valores óptimos de rendimientos rondan 6,5 y 7 litros por cada kilogramo de queso. Las técnicas de elaboración no están lo suficientemente perfeccionadas como para lograr los rendimientos competitivos en la empresa. Ahora bien, el origen de este bajo rendimiento puede deberse a problemas de proceso tecnológico, de nivel grasa o proteico en la leche, de maduración, de fermento, entre otras causas; que requieren de la participación de organismos específicos para establecer tales problemas.
- c) La estacionalidad de la leche es un tema recurrente que también afecta a la empresa y la hace ineficiente. Valenti (2002) sintetiza dicha problemática cuando dice que “la estacionalidad inversa de la producción y ventas significa un esfuerzo financiero por el capital para almacenar, un esfuerzo económico por el equipamiento para elaborar y almacenar volúmenes pico y un esfuerzo técnico para producir calidad a ser consumida varios meses después. Además influye en la línea de productos, con restricciones para algunos y discontinuidad en el abastecimiento para otros, no ajustándose a las preferencias del mercado”.

*EJEMPLO 2: ¿Cómo ser competitivo en un territorio que es ineficiente en la prestación de servicios? - Tres casos*

**Caso 1:** La fábrica compró en una industria de productos plásticos del norte de Santa Fe, 100 bandejas para la maduración del queso a valores de \$ 12 cada uno, dando un resultado de 1.200 \$. El costo del flete fue de \$ 520.

---

(18) Los tambos que se retiran en la estación otoño-invierno presentan niveles tecnológicos e ingresos provenientes de la venta de leche bajo en relación con los sistemas caprinos lecheros especializados. En Paz y colaboradores (2002) existe una tipología de sistemas de producción lecheros caprinos en el área de riego del Río Dulce.

Constantemente se deben pagar costos altos al no estar ubicada la empresa en un espacio territorial dinámico.

Caso 2: La tina de acero inoxidable para la pasteurización de la leche, se compró en una industria ubicada en el corazón de la lechería bovina (Villa María-Córdoba). Al tiempo de su compra se produjo un pequeño orificio del tamaño de la cabeza de una aguja. En la ciudad de Santiago del Estero no se encontró un servicio que haga soldadura industrial de acero inoxidable y en consecuencia se solicitó el servicio del fabricante original que sólo cobró los gastos de traslado (tuvo que venir en su camioneta trayendo el soldador cobrando \$ 520). La soldadura en el caso de haberlo hecho un técnico de Santiago del Estero hubiera salido un gasto de \$ 30. Ello no sólo impactó en los costos sino también en el proceso de elaboración de quesos donde se generó una discontinuidad en el proceso hasta la llegada del técnico y la solución del problema (tres días aproximadamente).

Caso 3: La compra de un tanque enfriador de leche en una industria especializada y ubicada al norte de Santa Fe donde la transacción comercial debe hacerse prácticamente en efectivo puesto que la empresa quesera no tiene un aval financiero conocido. Tanto los servicios como algún problema básico que se presente en el funcionamiento del tanque deben consultarse vía telefónica y esperar la venida del técnico que debe coincidir con la gira que realiza por el norte argentino.

### **Algunas reflexiones**

Al analizar la historia de la cuenca, queda claro que hubo una *puerta de entrada* al desarrollo territorial y que fue la actividad lechera caprina, promovida por FUNDAPAZ, a través de la reconversión productiva de los sistemas de producción campesinos. A dicho emprendimiento se le sumaron otras iniciativas en el transcurrir del tiempo sin una planificación estratégica. Por el contrario, acciones individuales y aisladas llevadas adelante por distintos actores sociales (organismos gubernamentales, no gubernamentales, programas de empleo, capacitación y reconversión productiva, programas sociales, actores productivos, entre otros) fueron conformando una *masa crítica* de hechos, eventos y nuevos actores, creando así una trama institucional aunque débil por cierto, que permite recién pensar en el desarrollo territorial a partir de la concertación estratégica del conjunto de la sociedad local (Paz, 2001; Paz y Rodríguez, 2004).

Retomando una de las preguntas iniciales sobre ¿cuándo y cómo comienza el proceso de desarrollo territorial rural en una localidad donde las acciones se vienen dando en el transcurrir de la historia? Se puede decir que comienza cuando se da un conjunto de acciones entre dos o más organizaciones que implican una complementación equivalente y un enriquecimiento mutuo, solidario y de cierta extensión en el tiempo.

A esto que Manzanal (2004) llama “articulaciones” no es común encontrarlas en la cuenca lechera pese a la infinidad de actividades realizadas. Esta simetría en los intercambios, en los compromisos y en la toma de decisiones, es posible observarlos entre las relaciones de lo público-privado o público-público. Más precisamente entre acciones llevadas por la universidad y las empresas. Ejemplos de ello son *el control lechero* (UNSE-tambos) o *los controles de calidad de leche y rendimiento quesero* (UNSE-empresa quesera-tambos y UNSE-CERELA). Menos común, más bien inexistentes, son las articulaciones entre las distintas empresas (tambos, industrias, empresas que brinden servicios, etc.) que aún hoy se muestran como competidoras dentro de un espacio local. Avanzar en articulaciones de tipo privado-privado constituye uno de los principales desafíos para la consolidación del desarrollo territorial que se debe ver reflejado en un plan estratégico para el sector.

Sin embargo y durante estos años se ha construido un capital territorial inicial y se han sentado las precondiciones tendientes a iniciar la consolidación de un proceso de desarrollo territorial. Entre ellas se pueden citar una identidad *tambera caprina*, un mercado dinámico que falta profundizar en su conocimiento pero que existe, alianzas que aunque fueron muy delimitadas en su accionar como también en el tiempo fueron generando una actitud y una acumulación de capital social tendiente a la valoración de las especificidades del propio territorio.

Una cuestión a resaltar es sobre la transformación productiva y el capital social en la cuenca. Pequeña producción en su mayoría (tanto en la producción primaria como industrial), artesanidad, intensificación de la mano de obra familiar, bajos niveles de externalización (Van der Ploeg, 1992), pequeña producción con escala mínima de cabras, una cultura *tambera caprina* y puntos de equilibrios de escala pequeña en la industria<sup>(19)</sup>, entre otros, son componentes no visibles del funcionamiento cotidiano de la cuenca lechera y que la hacen muy particular. Estos aspectos influyen de manera silenciosa y hay que tenerlos muy en cuenta al momento de diseñar las estrategias de desarrollo territorial. Esto que para muchos autores se denomina capital social (Kliksberg y Tomassini, 2001), debe constituir la base para lograr dimensiones

productivas competitivas y de calidad. Las políticas que apuntan al desarrollo del sector de pequeños productores y campesinos deben reconocer en estos factores un componente importante del capital social que hay que revalorizarlo, no como síntoma de atraso o tradicionalismo y por lo tanto objeto de modificación, sino más bien como un aporte potencial, que puede ser relevante y generar círculos virtuosos con los otros aspectos del desarrollo. Uno de los grandes desafíos del desarrollo territorial en la cuenca lechera, está puesto en encontrar un espacio económico y social creativo, donde las dos formas de producción (la campesina y la pequeña producción capitalista) se sinergicen sobre la base de la complementación de las diferencias.

La segunda pregunta que motivó el desarrollo de este trabajo se relaciona a las ineficiencias sistémicas. A partir de los tres ejemplos expuestos, se extraen algunas reflexiones con relación a la presencia de las ineficiencias. Las mismas actúan constantemente desde el inicio mismo de la producción, como también en los momentos previos a la gestación de las acciones tendientes a generar un desarrollo territorial con el objetivo, entre otros, de atenuarlas o hacerlas desaparecer. Así el desarrollo territorial cobra fuerza en la medida que se pueda afrontar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la viabilidad del medio ambiental, de lo económico, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación territorial (Farrel y Thirion, 1999).

Tanto la empresa como el territorio que se van construyendo, paradójicamente comienzan a pertenecer a dos espacios con lógicas diferentes. Un espacio lleva la lógica globalizante, con contracción del tiempo (la capacidad de respuesta en tiempo real por parte de una empresa ante una demanda determinada, resulta un componente clave en la competitividad) y expansión del espacio (pueblo planetario), en contraposición con la lógica de la territorialización donde el tiempo del territorio es el tiempo lento de las construcciones y los aprendizajes condicionado a un espacio diferenciado y específico (Pecqueur y Colletis, 1996). Esta situación paradójica no está exenta de tensiones y conflictos que impactan de forma directa en la trama productiva.

El principal problema de la cuenca lechera se encuentra fuera del propio territorio y se ubica entre los grandes centros comerciales y de distribución y

---

(19) El tamaño de una planta industrial para la elaboración de quesos, de características familiares y con capacidad de exportación, oscila entre los 100 m<sup>2</sup> y los 200 m<sup>2</sup> aproximadamente con puntos de equilibrio cercanos a 200 lts/día de procesamiento de leche fluida (Rodríguez Sperat, 2002). Para más detalle ver Paz (2004).

los mercados cautivos fuera de la región, pero en los cuales hay que invertir para poder llegar. (20)

El queso de cabra presenta algunas características que complican el proceso de comercialización. Ventas en pequeños volúmenes, exigencia en la cadena de frío (especialmente para quesos frescos y untables) y bajos niveles de rotación del producto, hacen que los canales mayoristas exijan de altos márgenes de utilidad que se traducen en un precio final poco accesible y competitivo en relación con otros quesos finos de vaca presentes en el mercado. Así el distribuidor mayorista le dice a la industria que debe bajar los precios para poder instalarse en el mercado, y la industria le transfiere al productor primario solicitándole que sea más eficiente y competitivo al disminuir el precio de la leche fluida. Esto lo convierte en el punto más crítico de toda la cadena y donde se observa que de todas las actividades realizadas en estos últimos años, ninguna ha estado direccionada para corregirlo. Al contrario la caída y desaparición de las pequeñas industrias queseras estuvieron ligadas siempre a la contracción del mercado.

En síntesis, la empresa núcleo de la cadena es la industria pero el motor de crecimiento capaz de generar círculos virtuosos está puesto en la cadena de comercialización. La combinación conceptual y estratégica de los conceptos de cuenca, cadenas de valor, tramas locales y redes del conocimiento, constituyen un ejercicio obligado al menos teórico, al momento de proponerse abordar la construcción del desarrollo territorial rural para la cuenca lechera caprina más grande del país, pero ello no es suficiente.

La territorialización es un proceso de construcción, resultado de la calidad institucional, de la organización de los agentes locales, de sus estrategias para afrontar desafíos y oportunidades y de los fenómenos de aprendizaje colectivo (Madoery, 2000). Mientras tanto hay una suma de ineficiencias que hay que pagarlas y corregirlas en el mismo proceso de construcción.

La pregunta central que debe hacerse al diseñar las estrategias para el desarrollo territorial es quién se hace cargo de dichas ineficiencias y cómo se asume ese costo. Su respuesta estará dada a partir de la concertación entre todos los actores que componen la trama productiva.

Sin embargo en territorios donde hay empresas con escasa capacidad operativa por su propio tamaño de producción (tambos y fábricas) y donde

---

(20) Faltan estudios apropiados de mercado, poca atención de marketing para promocionar los productos en base de leche de cabra (Valenti, 2002; Gutman et al, 2004)

prácticamente las acciones de los agentes económicos individuales no son suficientes por la propia debilidad de la trama, es el Estado en su mayor proporción quien debe soportarlo. Más aún si se analizan las acciones, programas e instituciones que participaron en la historia de la cuenca lechera, se puede decir sin temor a equivocarse que el Estado jugó un rol importante para el mantenimiento de la cuenca subsidiando su ineficiencia pero sólo para propiciar la subsistencia de la actividad y no como un elemento estratégico para generar el desarrollo.

Un ejemplo de subsidio con efecto multiplicador y capaz de crear un efecto virtuoso, es aquel que se inicia en el sector primario (como por ejemplo el apoyo con semilla forrajera, alimento balanceado, controles lecheros, etc.) para ser devuelto con leche (en los términos convenidos entre los agentes que participan en la trama) donde la industria será la responsable de cobrar el subsidio que a la vez lo devolverá en quesos a algún organismo del Estado o institución (La Casa de Santiago en Buenos Aires o las Embajadas en el orden internacional) que lo tomarán para realizar promociones, estrategias de marketing y ventas tendientes a encontrar nichos de mercado. Este subsidio es multiplicador porque es capaz de reproducirse en toda la cadena y tiene la capacidad de generar círculos virtuosos porque pone en funcionamiento productivo a toda la trama y con su dinámica le entrega la posibilidad de ir ajustando las ineficiencias presentes.

Solo si se es capaz de morigerar las ineficiencias hasta hacerlas desaparecer sin resentir tanto a la trama productiva como social, se estará en condiciones de consolidar el desarrollo territorial rural en la cuenca lechera caprina, en caso contrario se está **condenado al fracaso**.

## Bibliografía

- ALBURQUERQUE, Francisco (1999). "Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública", en *Desarrollo local en la globalización*. Marsiglia, Javier (compilador). Ed. CLAEH. Uruguay, pp. 37-88.
- ALBURQUERQUE, Francisco (2001). "La importancia del enfoque del desarrollo económico local", en *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Vázquez Barquero y Madoery (compiladores). Ed. HomoSapiens. Rosario. Argentina, pp. 176-199.
- ALVAREZ, Raúl y PAZ., Raúl. (1998). "Tipos caprinos lecheros en desarrollo: Curvas de Lactación y Niveles de Producción en Santiago del Estero - Argentina. Un abordaje metodológico", en *Revista Archivos de Zootecnia*. Año 1998, Vol. 47, Nº 178. Ed. Instituto de Zootecnia. Facultad de Veterinaria. Universidad de Córdoba. España, pp.211-224.
- AROCENA, José (1999). "Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización", en *Desarrollo local en la globalización*. Marsiglia, Javier (compilador). Ed. CLAEH. Uruguay, pp. 15-35.
- AROCENA, José (2001). "Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual". En *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Vázquez Barquero y Madoery (compiladores). Ed. HomoSapiens. Rosario. Argentina, pp. 31-46.
- CASAS, Rosalba y LUNA, Matilde (2001). "Espacios emergentes de conocimiento en las regiones: hacia una taxonomía", en *La formación de redes de conocimiento. Una perspectiva regional desde México*. Ed. Anthropos. Barcelona. España, pp. 35-78.
- CORIAT, Benjamín (1994). "Globalización de la economía y dimensiones macroeconómicas de la competitividad", en *Realidad Económica* Nº 124. Ed. IADE. Buenos Aires, pp. 99-115.
- ESPEITX BERNAT, Elena (1996). "Los `nuevos consumidores´ o las nuevas relaciones entre campo y ciudad a través de los productos de la tierra", en *Agricultura y Sociedad*, Nº 80-81. Madrid. España, pp. 63-74.
- FARREL, G. y THIRION, S. (1999). "La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia LEADER". *Cuaderno Nº 6*. Fascículo 1. Observatorio Europeo LEADER.
- FORNI, Floreal., Roberto BENENCIA y NEIMAN, G. (1991). *Empleo, estrategias de vida y reproducción*. Centro Editor de América Latina. Argentina, pp. 188.
- FUNDAPAZ-BID (1991). "*Informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo*" (mimeo), pp. 38.
- FUNDAPAZ (1992). *Seminario evaluación de proyectos de desarrollo integran de pequeños productores caprinos*. Santiago del Estero (mimeo), pp.62.
- GATTO, Francisco (1999). "Globalización y regiones. La construcción de ventajas competitivas localmente específica", en *Desarrollo local en la globalización*. Marsiglia, Javier (compilador). Ed. CLAEH. Uruguay, pp. 91-108.
- GUTMAN, G., M. ITURREGUI, y A. FILADORO. (2004). "Propuestas para la formulación de políticas para el desarrollo de tramas productivas regionales. El caso de la lechería caprina en Argentina." *Serie Estudios y Perspectivas* Nº 21. Ed. CEPAL. Buenos Aires. Argentina, pp. 94.
- KLIKSBERG, Bernardo y Luciano TOMASSINI, (2001). "*Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*". (Compiladores). Ed. Fondo de Cultura Económica. España, pp. 228.
- MADOERY, Oscar (2000). "El proyecto local como alternativa de desarrollo", en *Globalización*,

- integración, MERCOSUR y desarrollo local*. Fernández y Gaveglío (compiladores). Ed. HomoSapiens. Rosario. Argentina, pp. 135-157.
- MANZANAL, Mabel (2004). "Instituciones, territorio y gestión del desarrollo rural-local (teoría y praxis desde la realidad del norte argentino)". Presentado en el *VII Seminario Internacional de la Red Ibero-Americana de investigadores sobre la Globalización y Territorio*. Río de Janeiro. Brasil, pp. 31.
- NEIMAN, Guillermo. (1989). "Reproducción y expansión en la agricultura familiar. Un estudio de caso en el Noroeste Argentino". *Desarrollo Económico*. Vol.29, Nº 114. Buenos Aires, pp. 207-220.
- PAZ, Raúl (1993). "Las explotaciones familiares y los procesos de diferenciación social. Los colonos de la provincia de Santiago del Estero." *Ruralia* Nº 4. Ed- FLACSO: Buenos Aires, pp. 7-23.
- PAZ, Raúl y colaboradores (2001). "Cría caprina y su aprovechamiento industrial". *Informe Final*. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires, pp. 228.
- PAZ, Raúl. (2001). "Lechería caprina en pequeños productores e iniciativas de desarrollo local", *Revista Realidad Económica* Nº 182. Ed. IADE. Buenos Aires. Argentina, pp. 115-134.
- PAZ, Raúl, Raúl ALVAREZ., Héctor LIPSHITZ, Claudio DEGANO, Pablo USANDIVARAS, Lastenio CASTAÑO, Santiago LAMADRID y José TOGO. (2002). *Sistemas de producción campesinos caprinos en Santiago del Estero. Proyección y desafíos para el desarrollo del sector*. Ed. FUNDAPAZ. Argentina, pp. 316.
- PAZ, Raúl y Ramiro RODRÍGUEZ, (2004). "Tramas productivas e iniciativas de desarrollo local: la lechería caprina con pequeños productores del área de riego de Santiago del Estero", *Revista Territorios* Nº 12. Ed. CIDER. Universidad de los Andes. Bogotá. Colombia, pp. 59-78.
- PAZ, Raúl (2004). "Mercantilización de la pequeña producción lechera caprina: ¿desaparición o permanencia?", en *Caminos solidarios de la economía argentina*. Redes innovadoras para la integración. Floreal Forni (compilador). Ed. CICCUS. Buenos Aires. Argentina, pp. 133-159.
- PECQUEUR, B. y G. COLLETIS (1996). "Dinámica territorial y factores de la competencia espacial", en *Desarrollo Económico Local en Europa*. Vázquez Barquero y Garófoli (Compiladores). Ed. Economistas Libros. Madrid. España, pp. 23-52
- PEREZ, Carlota (1996). "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", *Comercio Exterior* Vol. 46, Nº 5. México, pp. 347-363.
- RIMISP (2004). Documento del Seminario Taller: Transformación productiva e institucional del mundo rural de la Argentina. Síntesis de las ponencias y debates, pp. 43.
- RODRIGUEZ SPERAT, Ramiro (2002). *Proyecto de inversión sobre la factibilidad económica financiera de la explotación de la leche de cabra y sus derivados*. Tesis de grado para optar al título de Contador Público Nacional. Universidad de Blas Pascal. Córdoba, pp. 112.
- SCHEJTMAN, Alexander (1980). "*Economía campesina. Lógica interna y articulación*." CEPAL. México, pp. 50.
- SCHEJTMAN, Alejandro (1984). "Agroindustria y transformación productiva de la pequeña agricultura", en *Revista de la CEPAL* Nº 53. Ed. CEPAL. Santiago de Chile, pp. 147-157.
- SCHEJTMAN, Alejandro y J. BERDEGUÉ (2003). "*Desarrollo Territorial Rural*". Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo. Versión borrador, pp. 54.
- VAN DER PLOEG, Jan Douwe. (1992). "El proceso de trabajo agrícola y la mercantilización", en *Ecología, campesinado e historia*. Sevilla Guzmán, E. y Gonzáles de Molina, M. (Editores). Ed. La Piqueta. Madrid. España, pp. 153-195.

- VALENTI, Alberto (2002). "*Mercado de lácteos caprinos*". Informe final. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires. Argentina, pp. 127.
- VÁZQUEZ Barquero y MADOREY, O. (2001). "*El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo*", en *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. (Kliksberg y Tomassini Compiladores). Ed. Fondo de Cultura Económica. España, pp. 21-27.
- YOGUEL, Gabriel (2000). "Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas", en *Revista de la CEPAL* N° 71. Ed. CEPAL. Santiago de Chile, pp. 105-119.

# Los agentes locales del desarrollo rural: el accionar de las organizaciones cooperativas y solidarias, el sector empresario y el estado provincial en la dinámica agrícola de los '90 en el Chaco

Cristina Valenzuela

## **Objetivo del análisis y planteo metodológico**

El objetivo central del trabajo es analizar la interacción entre los tres segmentos de agentes involucrados en la dinámica territorial que siguió el sector agrícola en el suroeste y oeste de Chaco entre 1999 y 2004. Estos agentes son, en primer lugar, una mayoría de pequeños productores y asociaciones, cooperativas y ONGs, que los apoyan o representan; una minoría de empresarios independientes y en tercer lugar, el gobierno provincial, por medio de programas, instituciones y acciones específicas.

Consideramos al territorio escogido como el ámbito donde se concretan las interacciones, conflictivas o no, entre actores y organizaciones sociales; donde la población trabaja y vive, y donde inicia su camino dirigido a viabilizar y generar actividades de transformación social, económica, política e institucional (Manzanal; 2004: 406), y en ese contexto es nuestro propósito precisar las acciones que se suscitaron en y entre los tres grupos en los últimos 5 años, como un ejemplo de las posibilidades y dificultades que encontraría el diseño de políticas de desarrollo rural, en el marco de una experiencia territorial específica.

El estudio a presentar aquí es de índole exploratoria, de diagnóstico y en su realización se utilizaron documentos y testimonios de fuentes periodísti-

cas<sup>(1)</sup>, de testimonio oral y de entrevistas a informantes clave de la realidad investigada, constituyendo una primera aproximación al problema, que se ha de completar en una segunda etapa de trabajo de campo, en el año 2006.

## **Caracterización del caso territorial elegido**

### ***Transformaciones territoriales en los '90. Procesos de cambio en los tipos y formas de producción agrícola provincial.***

En los últimos 10 años –1994/2004-, el Chaco ha dejado de ser la principal provincia algodonera argentina para incorporarse a la producción de soja transgénica. Este cambio fue el más importante en el desenvolvimiento del sector agrícola provincial desde 1960, porque significó el relegamiento del que fuera el principal cultivo de esta jurisdicción, el “oro blanco” chaqueño que aportó históricamente entre un 70 % a un 85 % de la producción nacional, concentrando más de dos tercios de la superficie total sembrada en el país.

A principios de los '90, la desregulación y apertura de la economía a la competencia externa impactó de manera diferencial sobre esta producción especializada dejándola supeditada a la inestabilidad del mercado internacional y sin protección ante los vaivenes de los precios en esta escala. El cultivo algodonero se expandió en volumen, mediante la difusión –en las explotaciones medianas y grandes- de sistemas mecanizados de cosecha, la introducción de nuevas variedades de mayor rendimiento y calidad y más precocidad en su desarrollo –que acortaron el ciclo de cultivo y redujeron el período de recolección- y la ampliación del parque industrial de primera transformación.

En 1994, la coyuntura de precios internacionales favorables llevó al Chaco a registrar la mayor cosecha del siglo, en una euforia productiva que se prolongó cuatro campañas. Este importante crecimiento se apoyó también, en el

---

(1) Uno de los diarios locales, con más de 40 años de trayectoria en la provincia, constituye una importante fuente de referencia para analizar la expresión de demandas sociales y para dimensionar los poderes de negociación de los distintos actores. En ese diario, uno de los comentaristas de la realidad agropecuaria, el Sr. José Valentín Derewicki, entrevistado para la realización del trabajo, ha sido considerado por Rofman como “*el más informado periodista especializado en el tema algodonero*” de quién rescata “*las evidencias que dicho analista ha venido recogiendo en su observación crítica cotidiana*” (Rofman, 2000: 210).

creciente déficit del mercado brasileño que se configuró como el principal comprador. Si bien todos los agricultores se volcaron a producir algodón, el extraordinario incremento de la productividad y la elevación de los rendimientos obedecieron a las innovaciones tecnológicas incorporadas en los estratos de medianos y grandes productores. Rofman (2001: 110) reseña con precisión el proceso señalando que, sobre la base de los grandes productores de algodón que pudieron reconvertirse, la producción creció y fue absorbida por las desmotadoras –muchas de ellas instaladas en este período en la región-, que encabezaron el proceso de colocación de los excedentes de fibra en el mercado externo. *“Se conformó, así, una alianza nueva, conformada por productores industriales con plantas en expansión y muy modernas y agricultores aptos para incorporar innovaciones tecnológicas acentuadas en sus predios”.*

A partir de 1998, el algodón inició un descenso que lo llevaría a ocupar un 10% de la superficie alcanzada dos años antes. A la pauperización y virtual desaparición por exclusión de los estratos algodoneros tradicionales -pequeños agricultores-, en el contexto de los cambios macroeconómicos registrados en la década del '90, le sucedió la expansión de distintas variedades de soja en la zona, apoyada en los menores costos comparativos de explotación de un nuevo paquete tecnológico. En ese contexto se asentaron, particularmente desde 2001, productores oriundos de Santa Fe o Córdoba que compraron o alquilaron tierras para sembrar la oleaginosa, en el marco de una tendencia general de ampliación de la frontera productiva pampeana con la incorporación de tierras marginales en el sudoeste y oeste de Chaco y en el noreste de Santiago del Estero.

Los cambios ocurridos en el sector agrícola chaqueño, que involucraron la expansión de la frontera y la reconversión global del perfil productivo agrícola, así como nuevas modalidades de tenencia de la tierra y particulares efectos sobre el medio ambiente, pueden analizarse en dos etapas: la primera que va desde 1994 a 1998 y corresponde al último ciclo de predominio algodonero; y la segunda, que se inicia con la expansión de la soja transgénica (RR<sup>(2)</sup>), desde 1999 y continúa.

---

(2) Son las iniciales inglesas de *Roundup* (Marca comercial del producto a base de Glifosato de la Empresa Monsanto), *Ready* (preparado - listo). Los primeros desarrollos de transgénicos se centraron en una variedad de soja, a la cual se adosó un gen que la volvió resistente a un herbicida (el glifosato), la introducción de la semilla fue realizada por NIDERA en su casa matriz, en Estados Unidos, y a mediados de 1991 comenzaron los primeros ensayos en Argentina, tratándose de técnicas experimen-

## **Los últimos años y la expansión de la soja** **Las nuevas tendencias productivas en el sector agrícola chaqueño**

Mientras se aceleraba el proceso de difusión de la soja RR en el área pampeana, la euforia algodонера chaqueña se veía truncada por la combinación del descenso de los precios internacionales y de las inundaciones ocurridas entre septiembre de 1997 y abril de 1998. El sector agrícola provincial pasaba del “cielo” al “infierno”<sup>(3)</sup>, en una sucesión de éxito y crisis que no era nueva para el área, sino que identificó el desarrollo agrícola de las últimas cuatro décadas, cuando, ya sea de forma combinada o no, la incidencia negativa del medio físico y los precios desfavorables lo llevó a sufrir una sucesión alternativa de períodos críticos, signados por el estancamiento y la merma de la producción, contrastantes con la euforia propia de las cosechas récords, “salvadoras”, que disipaban las dificultades pasadas. El impacto de esta sucesión de altibajos fue más fuerte entre los pequeños productores, muy endeudados y en consecuencia, impedidos de acceder al crédito bancario. A esta virtual desaparición del estrato tradicionalmente algodonero, se sumaron una minoría de medianos y grandes productores que para diversificar su estrategia anual de siembra debieron atender a las variaciones de rentabilidad y los vaivenes del mercado. A estos agentes se les volvió antieconómico sembrar algodón, ya

---

tales, su desarrollo estuvo rodeado de un marco regulatorio (también en formación) –la CONABIA, Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria- y su liberación a la venta comercial se autorizó un quinquenio más tarde (1996). El gen inicialmente fue propiedad de MONSANTO en EE UU, que lo licenció a ASGROW; luego esta empresa fue adquirida por NIDERA, la que hace su introducción en la Argentina. Posteriormente, cuando MONSANTO patenta el producto en el exterior, éste ya había sido liberado, por terceros, a la venta en la Argentina (Qaim y Traxler, 2002). (Bisang, 2003: 421).

<sup>(3)</sup> *“Todos nos agrandamos, los colonos con tractores, con más hectáreas, se compraron cosechadoras, nosotros con las desmotadoras y hoy nos encontramos con que todo lo que se había dicho en reuniones con especialistas, que el futuro del algodón era bueno hasta el 2003 y al año nomás nos encontramos con la tremenda realidad de que esto no era así, los precios cayeron y se sumaron las condiciones climáticas que echaron por tierra cualquier posibilidad de producir en términos rentables”.* Testimonio de Nicolás Czyruk, propietario de dos plantas desmotadoras en Tres Isletas, Centro de la provincia del Chaco. En: **La realidad contradujo los pronósticos y golpeó duro**. Suplemento Norte Rural del miércoles 30 de junio de 1999. Resistencia, Chaco, Pág. 5.

<sup>(4)</sup> Los técnicos del INTA Reconquista exponían en octubre de 2002 algunas de las causas del aumento del área sembrada con soja en detrimento del algodón. El costo de implantación para el caso del algodón ascendía en esa fecha a U\$S 227 por hectárea, mientras que en el caso de la soja era de solamente U\$S 80 por hectárea, a ello se sumaba el alto costo de la cosecha manual de algodón (por gastos de seguros para riesgos de trabajo) y la no disponibilidad de seguros multiriesgo adecuado a las posibilidades de inversión de los productores. -

que los costos triplicaban a los necesarios para sembrar soja<sup>(4)</sup>, proceso facilitado por el sistema de siembra directa, en un marco de precios más estables y comercialización más ágil, (Besil, 2002: 24).

Las cosechas algodonerías a partir de 1999 fueron las peores en la historia del país. En ese contexto, los menores costos de implantación y la difusión de la siembra directa fueron los factores dominantes para la expansión de distintas variedades de soja en la provincia, *"...en un peligroso esquema de monocultivo que muchos dieron en llamar la sojarización de los campos chaqueños"*. (Norte Rural, 8/10/2003).

Con la expansión acelerada de las fronteras productivas tras la oleaginosa, la provincia superó las 1.500.000 hectáreas sembradas incursionando en áreas "no tradicionales" como los departamentos Almirante Brown y General Güemes, que abarcan todo el extremo noroeste, (un 42 % de la superficie provincial) y contienen al "Impenetrable" monte chaqueño. Las posibilidades ciertas de obtener dos cosechas por año agrícola, además de los bajos costos para acceder a la tierra fueron los ejes de esa ampliación dirigida por productores y empresarios del sur del país que en significativa corriente migratoria y alta capacidad de producción, arrendaron o adquirieron la mayoría de los campos con superficies superiores a las 500 hectáreas.

El advenimiento de estos nuevos agentes productivos, oriundos y residentes en provincias del área pampeana, y atraídos por los bajos precios de la tierra, generó la ruptura de la cadena comercial en las localidades del interior, por cuanto la renta agrícola se salió del circuito local. Estos actores –un nuevo segmento en una provincia signada por el minifundio– introdujeron un conjunto de modernas modalidades y encontraron en el área sudoeste del Chaco extensiones suficientes para expandirse. La prensa provincial describió el proceso como *"...la invasión de productores ajenos a la provincia que compraron o alquilaron tierras y se dedican a la producción de soja. Es evidente que la vocación de esta gente es producir soja y no algún cultivo alternativo. La incógnita se basa en saber si este cambio estructural no tiene retorno, es circunstancial y puede ser revertido, y sobre esa base se puede pensar en volver a incrementar el cultivo de algodón o no"*. (Larramendy, Juan Carlos. En: Suplemento Norte Rural del miércoles 2 de julio de 2003, Pág. 7).

La ampliación de la frontera productiva pampeana con la incorporación de tierras marginales en la franja occidental del Nordeste (sudoeste y oeste de Chaco particularmente, pero también el NW de Santiago del Estero y NW de Santa Fe), se apoyó en el arrendamiento y desmonte de vastas áreas semiáridas. En el caso particular del Chaco, comparando las cifras de los Censos

agropecuarios de 1988 y 2002 se advierte que el área algodonera tradicional del centro-sudoeste perdió en ese período más de 2000 explotaciones mientras que el área recientemente desmontada y ocupada con nuevos cultivos de soja (departamento Almirante Brown, en el extremo oeste), incorporó 1000 explotaciones nuevas<sup>(5)</sup>. La superficie agropecuaria provincial se incrementó en más de 400.000 hectáreas y la extensión de la unidad agropecuaria promedio aumentó de 302,6 a 365,8 hectáreas. La provincia perdió además, entre 1991 y 2001, unos 60.000 habitantes rurales.

La brecha tecnológica y de costos entre el cultivo del algodón y la industria genética granaria, sumada a la persistencia de cuestionamientos sobre la falta de transparencia en el mercado de precios del algodón, se presentaban en el 2002 como los factores de mayor incidencia en el cambio de la orientación agrícola provincial. Los acontecimientos encendieron duros discursos críticos desde la prensa local: *“El Chaco enfrentó dos elementos de suma gravitación para dejar de lado el tremendo efecto multiplicador del algodón; las permanentes pérdidas de los algodoneros tradicionales y la amplificada invasión de productores extraprovinciales, que ocuparon todos los espacios disponibles y volcaron más de 600.000 hectáreas a la soja excluyendo en muchos casos a los propios dueños de la tierra a resignarse a la renta anual. Esta nueva revolución granaria del Chaco, expresada en la fría estadística de la superficie cultivada regocijaba a muchos, mientras el endeudamiento, la pérdida de la capacidad productiva y la “extranjerización de las tierras”, tornaba más vulnerable aún al sistema productivo chaqueño y dejaba sin posibilidad de recupero y de pago de la deuda, como principales consecuencias en la colocación del moño y final a un sistema de monocultivo”* (Suplemento Norte Rural del miércoles 15 de mayo de 2002, pág. 2).

Los nuevos agentes productivos conjugaron la tecnología de insumos y procesos –contratada-, combinada con la toma de tierras en arrendamiento por un año o dos. Se trata de productores oriundos de la provincia de Córdoba que encontraron en el Chaco extensiones suficientes para expandirse, disponiendo para ello de solvencia para pagar la renta del campo antes de comenzar la implantación. La soja cosechada sólo es acondicionada y preservada para su traslado a los centros procesadores extraprovinciales.

---

(5) *“La reducción de la superficie boscosa en el Chaco ha sido alarmante y se estima sólo quedan 500.000 hectáreas de tierras fiscales con cobertura boscosa natural”*. Suplemento NORTE RURAL. Resistencia, Chaco, Miércoles 2 de junio de 2004.

Por otra parte, las nuevas tecnologías de insumos y procesos acentuaron la pérdida de autonomía decisoria de los productores, -tanto locales como de otras provincias-, generando una nueva dependencia, que los fue convirtiendo en meros consumidores del paquete tecnológico, de la maquinaria y de los asesores de procesos, en un cambio de perfil de la oferta tecnológica que es provista por “centros de servicios” o por terceristas con lógicas altamente productivistas.

A escala local, los efectos de las nuevas modalidades incluyeron aspectos perniciosos recientemente denunciados por medios periodísticos y relacionados con la disminución indiscriminada de la cubierta vegetal natural por desmonte de extensiones superiores a las que permite la legislación vigente, la venta ilegal de tierras fiscales y el inadecuado manejo de los agroquímicos.<sup>(6)</sup>

### La situación actual del sector agrícola Chaqueño

El Chaco es una de las provincias más endeudadas del país, con el 70% de su población con necesidades básicas insatisfechas. El sector rural se encuentra desintegrado, altamente endeudado y se enfrenta a un futuro muy incierto. Los datos censales de 2002 arrojan unas 4695 explotaciones agropecuarias con límites definidos con un tamaño inferior a las 50 hectáreas y la comparación de los mismos con los del Censo Nacional Agropecuario de 1988 permite advertir, considerando los totales provinciales, que desaparecieron 2537 explotaciones agropecuarias con límites definidos, todas de una extensión menor a las 200 hectáreas y se incorporaron 640 nuevas explotaciones de más de 200 y hasta 20.000 hectáreas.

---

(6) Que no es nuevo, pero que se vuelve más peligroso por la expansión de los cultivos hasta tocar los límites del ejido municipal de los pueblos en una inusitada presión por la ocupación de la tierra disponible. Esta contigüidad se torna nociva cuando las avionetas rocían el área urbana -patios, árboles frutales y los techos donde los pobladores juntan el agua de las lluvias hacia los aljibes-, generando problemas de límites entre el espacio aéreo del poblado y los campos linderos que son fumigados. El fenómeno adquiere dimensiones graves en el pueblo de Gancedo, en el límite sudoeste de Chaco. Este pueblo, que en 1996 fue uno de los más beneficiados con la “primavera” algodonera con la instalación de modernas desmotadoras, se ha transformado a partir de 1999 en un polo de la avanzada sojera de los productores cordobeses. En el año 2000, la comunidad comenzó a movilizarse por una serie de fumigaciones que destruyeron las huertas domésticas, los parrales y los paraísos (árbol de sombra de la zona). Desde entonces, Gancedo se constituyó en una zona de conflicto donde se enfrentan los productores agropecuarios, los prestadores de servicios aéreos de fumigación, los vecinos y el gobierno. En: **Gancedo: la sentencia de muerte cotidiana de los biocidas**. Por G.E. Pomar y M.G. QUINTEROS. Suplemento Chaqueña, Diario Norte, 7/3/2004. Pág 8,9 y 10.

La prensa local sintetiza la realidad provincial señalando dos procesos simultáneos: la desprovincialización (sic.) del área agrícola fundamental y su concentración en pocas manos, que no son chaqueñas. *“Se estima que menos de un millar de empresas agrarias cubren el 78% de la gran producción del Chaco (los triunfadores del Chaco transgénico, los nuevos ricos de la soja). De aquél millar, casi el 80% es de capitales de Córdoba y otras provincias, que invirtieron con buena puntería, sacando partido de nuestras flaquezas. Se codean con ellos unos 220 productores chaqueños que hoy conforman una minoría privilegiada: aguantaron lo peor, retuvieron sus campos y arriesgaron para mostrarse manejando sus 4x4, reestablecidos, potentes, enviables (sic.). Quedan poco menos de 14.000 productores chaqueños con explotaciones no mayores de 300 hectáreas; y entre éstos, los minifundistas de hasta 50 hectáreas están fuera del campeonato de los grandes cultivos. Solamente la apicultura, la horticultura y otros rubros diversificadores pueden darles la chance de salir de perdedores (Diario Norte, 23/11/03).*

### **Formas y tipos de participación de los actores locales del desarrollo rural**

Analizando el accionar de los tres segmentos de agentes involucrados en la dinámica territorial que siguió el sector agrícola en el suroeste y oeste de Chaco entre 1999 y 2004, es posible reconocer sus discursos identificatorios y sus acciones e intereses bien diferenciados.

#### ***Los pequeños productores, las organizaciones cooperativas, las agrupaciones de productores y las ONGs asociadas al sector:***

La vulnerabilidad de los agentes agrícolas locales tradicionales –pequeños productores con menos de 100 hectáreas, que constituían para 2002 el 52% del espectro productivo provincial- se traduce básicamente por la imposibilidad de reconfigurar sus funciones y conocimientos tácitos con los requeridos por el nuevo modelo tecnológico productivo. Luego de pasar por la “primavera” algodonera de mediados de los ´90, suspendida abruptamente por la crisis de los precios internacionales y las inundaciones del 97-98 y asistir a la “sojarización” del área agrícola chaqueña, la capacidad de reacción de los mismos, (de los que pueden “reaccionar”, estos son, los agricultores familiares de 50 a 100 hec-

táreas, ya que los productores de menos de 50 hectáreas, dependen inexorablemente del asistencialismo del gobierno cada año, para cualquier iniciativa de siembra), se muestra como sumamente limitada. Los productores con explotaciones de 50,1 a 100 hectáreas, constituyen un conjunto heterogéneo, cuyos principales problemas históricamente se han derivado de los elevados costos de implantar algodón, la falta de financiamiento, la falta de transparencia en la fijación del precio del textil<sup>(7)</sup>, sumados a un alto endeudamiento y con todo ello, la imposibilidad de competir. Desde 1999, en el sudoeste, este conjunto se ha convertido en pasivo espectador –con el arriendo de sus campos, o la venta de los mismos- de un paradigma productivista que privilegia los costos, la eficiencia y la simpleza de las nuevas tecnologías y garantiza la comercialización. La salida del circuito productor se inicia esta vez, con el alquiler de los campos, tornándose sumamente azaroso el retorno a la actividad.

Como complemento a la asistencia anual que efectúa el gobierno provincial a través de los municipios, mediante la entrega de insumos (semillas y pesticidas básicos), cabe mencionar la acción del Programa Social Agropecuario (PSA). Este programa es considerado el único instrumento actual destacable de asistencia los pequeños productores de la provincia. Para 2003, según las estadísticas del propio programa, se habían asistido a 317 explotaciones agropecuarias, que correspondían a 2649 familias, 12.326 personas. Considerando el accionar del Programa en el Nordeste, Chaco estaría en tercer lugar por el número de explotaciones, familias y personas beneficiadas, detrás de Corrientes y Misiones que concentran el 70% de las explotaciones, familias y personas beneficiadas. Según el balance de lo ejecutado en el período 2004 y lo que va de 2005, se beneficiaron 189 grupos, con una inversión de más de 2,2 millones de pesos en infraestructuras comunitarias, compras asociativas de maquinarias, herramientas, etc., previéndose

---

(7) Uno de los aspectos que tiene una fuerte incidencia en la formación del precio pagado al colono por el algodón son los altos costos operativos que tienen las desmotadoras consideradas obsoletas en función de su capacidad de producción fardo/hora, consumo –y deuda- energética, capacidad económico-financiera para la compra de algodón en bruto y la gestión empresarial de venta. Al respecto, destaca E. Cepeda que las desmotadoras de las cooperativas Chaco tuvieron a principios de los '90 como valores promedio los setenta pesos por tonelada de algodón en bruto desmotada más la semilla que quedaba en manos del industrial que procesaba el algodón en bruto. Para el año 2000 era considerado como "muy razonable" pagar entre treinta a treinta y cinco pesos por tonelada desmotada en las modernas usinas que se instalaron en la "primavera algodонера" del 94-96. En: **Alta concentración de acopio en pocas industrias y escasa demanda laboral**. Cepeda, Edgardo. Suplemento Norte Rural, del miércoles 16 de febrero de 2000, pág. 5. Resistencia, Chaco.

para el 2005 la necesidad de apoyar a los productores con semillas para la próxima campaña.

En cuanto a las organizaciones que defienden los intereses de los pequeños productores, conforman un grupo muy heterogéneo, con distintas ideologías y metodologías, pero que, en todos los casos, concentran el discurso en las diferencias, las desigualdades, las dificultades que deben atravesar los pequeños productores para sobrevivir. Entre las más importantes, por su accionar en relación con el fenómeno estudiado, es posible mencionar al Equipo Nacional de la Pastoral Aborigen -ENDEPA-, la Fundación para la Defensa del Ambiente -FUNAM- y el Instituto de Cultura Popular -INCUPO-, así como Federación Agraria (distrito Chaco). Por su parte, las entidades que agrupan productores como Unión de pequeños productores del Chaco -UNPEPROCH-, Asociación de Pequeños Productores del Chaco -APPECH- y la Coordinadora del Tacuruzal, que tuvieron una destacable participación política en la primera mitad de los '90<sup>(8)</sup>; desde la crisis del 2001 (devaluación y *default*), se encuentran desunidas y desestructuradas, según expresiones de sus propios integrantes. El espectro se completa con entidades con una participación muy débil, circunstancial y básicamente de índole mediática, como las llamadas Ligas Agrarias, Asociación de Productores Chaqueños -APROCHA- (asociada con los piqueteros de Raúl Castells), la agrupación Campesinos Poriahjú y Mujeres de la Producción.

En el proceso que nos ocupa, el accionar de las organizaciones cooperativas, las agrupaciones de productores y las ONGs asociadas al sector debe ser discriminado en dos tipos u orientaciones: **la protesta social** encabezada por los propios productores con o sin el acompañamiento de algunas organizaciones en reclamo de asistencia financiera y medidas que contemplen la situación de emergencia, y **el reclamo jurídico** ante procesos de enajenación de tierras fiscales, deforestación ilegal y deterioro del ambiente por parte de las organizaciones no gubernamentales cuyos objetivos se centran en la defensa de minorías y del medio natural.

La **protesta social** se centralizó en cortes de ruta y manifestaciones de distinta magnitud y trascendencia, en las cuales los productores -movilizados

---

(8) Para mayor detalle del accionar de UNPEPROCH, su origen y accionar entre 1980 y 1998, véase: BENENCIA, Roberto. *Formas de construcción de poder entre pequeños productores rurales. Experiencias de organización en el Noreste argentino*. En: Realidad Económica Nº 179. Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), abril-mayo, 2001; págs. 123-142.

por lo terminal de su situación financiera- efectuaron piquetes en la principal ruta que comunica al este con el oeste provincial y cortes del puente que une Chaco y Corrientes, reclamando medidas, básicamente subsidios para afrontar nuevas campañas de siembra, al Poder Ejecutivo Nacional. En estas protestas, que se sucedieron todos los años desde el 2001, los productores expresaron a los medios periodísticos su determinación de encabezar los reclamos, sin intermediarios de ninguna asociación, ni organización.

Por su parte el cooperativismo, que para el caso del sector agrícola chaqueño involucra básicamente a las cooperativas algodoneras, nucleadas en la Unión de Cooperativas Algodoneras -UCAL- (organización de segundo grado creada en 1934), centró sus reclamos en solicitar al gobierno provincial la creación de un fondo compensador de precios, que sostenga y asista a los productores algodoneros para afrontar las vicisitudes de cada campaña anual. Al respecto, en febrero de 2005, el presidente de UCAL advirtió severamente que *"...sí no hay garantías en cuanto a los precios del textil, ya no podrá sembrarse algodón"*, y a la vez que denunció que se está pagando *"cualquier cosa"* en el mercado por la fibra de la presente campaña. El dirigente cooperativista lamentó que ante la ausencia de respuestas, *"nos empujan a hacernos odiar, a que la sociedad en su conjunto, que nada tiene que ver con todo esto, nos tenga bronca porque tengamos que obstaculizarle el tránsito"*, en obvia referencia a la opción de tomar medidas de fuerza, como los cortes de rutas. Dijo sentirse asombrado por la actitud de las autoridades nacionales en el tratamiento de un tema que *"para miles y miles de chaqueños, es crucial, por cuanto el cultivo de algodón es sinónimo de subsistencia y también la oportunidad de hacerse de unos pesitos para el comienzo de las clases"*. Indicó que a simple vista se advierte que al gobierno no le interesa la cuestión algodonera, *"porque no se puede dilatar una cuestión tan crucial, con una altísima incidencia en lo social"*<sup>(9)</sup>. Este tipo de discurso se ha repetido sistemáticamente a lo largo de la historia del cultivo en la provincia y resume una postura que otorga al poder ejecutivo nacional potestad y responsabilidad sobre el devenir agrícola chaqueño.

En cuanto a la segunda modalidad de accionar y de expresión de los pequeños productores, se presenta más recientemente y se concreta a través del **reclamo jurídico** (promoviendo acciones de amparo) por parte de

---

(9) DIARIO NORTE, Resistencia, Chaco, 24 de febrero de 2005. Disponible en: <http://www.chaco.com.ar>- Advierten que dejará de ser negocio el algodón.

Asociaciones Comunitarias, con el asesoramiento jurídico de Organizaciones no Gubernamentales ante procesos de enajenación de tierras fiscales, deforestación ilegal y deterioro del ambiente.

Un ejemplo de esta modalidad es el recurso de amparo presentado por un conjunto de asociaciones comunitarias de poblaciones del oeste provincial reclamando la inconstitucionalidad de la nueva ley de bosques (ley 5285/03) que aceleró el desmonte para habilitación de campos para la siembra de soja y/o para la venta de madera en 2004<sup>(10)</sup>. Como resultado de esas acciones judiciales realizadas por las Asociaciones de Comandancia Frías, Nueva Población y Nueva Pompeya, poblados situados en el departamento General Güemes (NW), con el asesoramiento jurídico de ENDEPA contra la Provincia del Chaco y/o Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente e Instituto de Colonización, la Titular del Juzgado Civil y Comercial N° 6, de la Provincia, declaró inconstitucional la nueva ley, basándose en estudios técnicos y científicos, sosteniendo que la misma es deficiente y no cumplimenta los presupuestos para asegurar una gestión ambiental sustentable y adecuada y compromete el uso y goce de los recursos naturales para las generaciones futuras<sup>(11)</sup>. El fallo, de fecha 17 de diciembre de 2004<sup>(12)</sup> dispone además, *“la urgente e inmediata realización de una valuación de impactos ya ocasionados por la destrucción de los montes chaqueños y acerca del impacto ambiental y social en relación a las actividades futuras de continuarse el mismo ritmo de afectación del bosque y suelo...”* Disponiendo además *“Que para dar mayor transparencia al otorgamiento de permisos de regulación de la frontera agropecuaria se conformará una comisión de evaluación y seguimiento integrada por los representantes de las Direcciones de Bosques, de suelos y agua rural, del IIFA; APA, del Instituto de Colonización y de los profesionales del INTA, con el objeto de hacer un seguimiento del efectivo cumplimiento del Plan de Manejo de Suelos posteriores al desmonte”*. Para abril de 2005, el Poder

---

(10) El representante de ENDEPA, señalaba el artículo 42 de la Constitución Provincial, referido a la tierra pública, que establece que *“la tierra es un bien social de todos los chaqueños y no de un sector”*. Debe ser un bien para los chaqueños y especialmente para los indígenas, con entrega y adjudicación preferencial para los aborígenes, ocupantes, pequeños productores y su descendencia, grupos cooperativos y entidades intermedias sin fines de lucro; pero establece que no podrán ser adjudicadas a sociedades mercantiles. A pesar de la norma, la situación es casi opuesta 23/05/04. Suplemento Periodístico NORTE CHAQUEÑA. Resistencia, Chaco, Diario NORTE; Pág. 8 y 9.

(11) Para más detalle, ver: [http://www.endepa.org.ar/dn\\_inconst\\_leyprov\\_bosques.htm](http://www.endepa.org.ar/dn_inconst_leyprov_bosques.htm)

(12) Ver: <http://www.endepa.org.ar/Sentencia>.

Ejecutivo Provincial, dispuso que el INTA en conjunto con la Administración Provincial del Agua (APA) realice un control anual mediante imágenes satelitales de la evolución de los desmontes en el área en conflicto y prohibió la salida de productos forestales de la provincia.<sup>(13)</sup>

Los acontecimientos reseñados constituyen una nueva forma de intervención (amparo judicial promovido por una ONG), y representan una clara evidencia de los extremos a los que lleva la ausencia de control y de políticas que reglamenten el uso de los recursos y promuevan la promoción del bienestar general contemplando a las generaciones futuras.

### ***Las posturas y discursos del sector empresario chaqueño***

Este segmento oscila entre dos discursos, según se trate del futuro de la actividad agropecuaria provincial, o bien de las amenazas a su rentabilidad y ambas opciones expresan la diferencia entre lo que Lattuada (2000: 5), distingue como la concreta racionalidad cotidiana de corto plazo de los agentes económicos individuales -de producir más y mejor al menor costo posible-, (adscribiendo en términos generales al resguardo de los recursos en tanto éste no afecte los negocios) de la deseable racionalidad colectiva que persigue la sostenibilidad en el manejo de los recursos, la equidad en el acceso a los mismos o en la distribución de sus beneficios para la sociedad.

En relación con la primer cuestión, la posibilidad de crecimiento productivo y el futuro de los empresarios agrícolas chaqueños, el discurso es autocrítico, y en algunos casos, como por ejemplo en el diagnóstico que realiza el Consejo Económico y Social (ConES) de la Federación Económica del Chaco, muy acertado: Para octubre de 2001, en vísperas de la peor crisis de la historia nacional, el presidente de esa entidad<sup>(14)</sup>, señalaba las principales carencias y defectos operativos del sector: el endeudamiento, la falta de habilidad para pro-

---

(13) Para la fecha actual, (abril de 2005) un suplemento quincenal ambientalista de circulación nacional (Quincenario CHACO SUSTENTABLE. Resistencia, Chaco. Año 1, Nº 4- Viernes 8 de abril de 2005), aportaba pruebas de desmontes realizados el lunes 14 de marzo a las 11,50 h. con videos y fotos, reclamando la vigencia del decreto 668 y el Accionar del Comité Provincial. El mismo día, en la localidad de Sáenz Peña, Integrantes de APROCHA; Mujeres en Lucha y la Unión de Campesinos Poriahjú, convocaban a todos los sectores a formar una Comisión Popular para investigar el desastre ecológico del "Impenetrable".

(14) (Ing. Agr. Carlos E. Robledo) Diario NORTE, octubre de 2001.

mocionar los proyectos productivos, la falencia de plantear “hacia fuera”, es decir, hacia las potenciales inversiones la inseguridad climática, las fallas estructurales y la incapacidad financiera interna para soportar bajas de mercado. Resumía su postura expresando que *“...la situación nos muestra nuestra propia habilidad para ganarnos la calificación de ser la provincia argentina con menos credibilidad por parte de quienes tienen las herramientas financieras”*.

En cuanto a la segunda cuestión, esta es, las amenazas a la rentabilidad de la actividad, el sector empresario se confesaba castigado en sus proyecciones, en su apuesta al cambio de escala, en pos del desarrollo agropecuario chaqueño sustentado en una verdadera propaganda del Estado, y llevado a un endeudamiento desproporcionado a través de la adquisición de tractores, herramientas, desmontes, inmuebles rurales, etc. Cuestiona además, lo que en la jerga judicial se dio en llamar el “paraguas protector de la emergencia”, esto es la Ley 4524/98 que se orientó a evitar remates judiciales por deudas originadas a partir de la emergencia agropecuaria de fines de 1997 y señala que de mantenerse sin término esta emergencia y no discriminarse las fechas y los montos de las deudas originadas a partir de la misma, (ni antes, ni después), el Chaco será una isla dentro de la República Argentina y sólo podrán operar, sea en el agro, el comercio, la industria, las profesiones, aquellos que tengan su propia capacidad de financiación. Reclama que desde las esferas del gobierno no se insista en seguir endeudando a la provincia sin un objetivo claro que signifique un cambio definitivo hacia un sector agropecuario y forestal sustentable, y se interroga acerca de la probabilidad de recuperar credibilidad para eventuales financiaciones si no existe a un programa que demuestre técnica y económicamente que el sector es sostenible. El discurso más interesante y acertado de este sector apunta a sincerar deudas, instrumentar específicamente para el Chaco un sistema serio de securitización y un fondo estabilizador de ingresos, alertando que nuevas fallas en la producción, posiblemente no cuenten con la comprensión y la lástima de las autoridades nacionales en el futuro.

También en el marco de las amenazas a la rentabilidad, pero contrapuesto a la autocrítica equilibrada y el reclamo de opciones de crecimiento productivo ya presentados, se presenta el discurso extremo de tinte irónico y planteos especulativos que es esgrimido por algunos de los agricultores directamente afectados por las restricciones impuestas al desmonte en el área de estudio. Este discurso relativiza el valor de la superficie boscosa en cuestión, calculando que la rentabilidad potencial de la madera por extraer de una hectárea de monte, no supera en promedio los 400 pesos, agregando la ironía de

que, una vez extraídos, hay que esperar cuarenta años para repetir el procedimiento. Señalan que la degradación del monte debido a la extracción de madera data de principios de siglo y obedece a los grandes incendios, que dejaron aisladamente algún monte de mediana aptitud, compuesto por una mayoría especies invasoras de escaso valor económico. Expresan que *“no existe sustentabilidad a partir de la explotación forestal, por cuanto el monte degradado que poseemos de ninguna manera es rentable”* y reclaman *“...que cada vez que en abstracto sea invocado el concepto de sustentabilidad, debemos saber con claridad y en concreto lo que significa en términos económicos”*. Estos productores recientemente volcados a la soja sintetizan su postura resaltando a medios periodísticos locales que: *“los propietarios de inmuebles aptos para agricultura nos comprometemos a resignar nuestra ganancia, reservando el monte en pos de los preceptos ambientalistas sólo en la medida en que cada uno de los chaqueños resigne su ganancia en la actividad que fuera, para soportar en igual medida los costos de poseer un ambiente sin contaminación”*. *“Lo contrario implicaría una desigualdad manifiesta, puesto que los propietarios del Brown y Güemes (departamentos del oeste provincial, zona del Impenetrable y escenario de todo el problema de deforestación acelerada y difusión de la soja RR) debemos soportar la totalidad de los costos en beneficio de la sociedad toda”*. *“Lo manifestado vale igualmente para la comunidad de Pampa del Infierno, por ejemplo, respecto del resto de la provincia. Es decir, si nuestro pueblo para crecer, necesita incorporar suelos al proceso agrícola desmontando, y vamos a resignar el crecimiento, queremos saber en cuánto seremos recompensados por el potencial perdido”*, afianzan como línea de pensamiento, (Norte – Suplemento Chaqueña 29/08/04).

En cuanto al sector empresario extraprovincial, el polo de producción con epicentro en la localidad de Gancedo (más hacia el extremo sudoeste de Chaco, en el límite con Santiago del Estero) concentra la presencia de empresarios del sur del país que encontraron en esta zona precios más bajos para la compra o alquiler de los campos con suelos de muy aceptable capacidad productiva. *“Con una hectárea de Córdoba se compran 15 en el Chaco”*, resaltaba en marzo de 2003 el encargado de la sucursal instalada en Pampa del Infierno de la cooperativa Agrícola Ganadera Justiniano Posse, de Córdoba y agregaba: *“El productor de Córdoba, de mi zona, para hacerse de una hectárea de tierra tiene que disponer de 3.500 dólares o más y acá, un campo limpio, arable, está de promedio en los 600 dólares, hay de todo precio...y los costos de producción son menores al ser tierras nuevas...”* *“Los productores de nuestra zona tienen de promedio cien hectáreas, las parcelas son chicas,*

*muy distinto aquí, donde logramos adquirir campos superiores a las 500 hectáreas*”, (Norte Rural, 19/03/2003, Pág. 3).

Este avance de la frontera agrícola es visto como un “mal necesario” por los trabajadores rurales, changarines que encuentran en tareas tales como el destronque, la extracción de raíces de grandes árboles u otras actividades circunstanciales asociadas al desmonte, una oportunidad de trabajo por unos días.

### ***Las respuestas del gobierno provincial***

En cuanto al accionar de la administración provincial en las coyunturas agrícolas, las respuestas para el sector han sido duales. Por una parte, se ha continuado con un asistencialismo de contención, práctica histórica en una provincia signada por la sucesión de fenómenos meteorológicos adversos y una producción marginal, poco importante en el espectro productivo agrícola del país. Al respecto cabe señalar que ese asistencialismo se apoya e implica generación de deuda, configurando un deplorable círculo vicioso. En el caso del sector empresario, la asistencia -y generación de deuda- ha consistido, en el período crítico de las inundaciones y sequías de 1997-1999, en el otorgamiento de los llamados “créditos de honor” en medio de la contingencia, para luego derivar en el llamado “paraguas jurídico” de la emergencia agropecuaria, que convirtió al Chaco en una de las provincias con menor credibilidad financiera a nivel nacional y es rechazado por una parte del sector empresario por desalentar a potenciales inversores. Por otra parte, se han instrumentado respuestas de coyuntura: acciones tendientes a reglamentar el manejo de los bosques, con la modificación de leyes, decretos normativos, creación de reservas forestales y de Comisiones de Evaluación de daños, constituyendo medidas dispersas, con motivaciones discutibles, pero que se traducen en la intención general de minimizar los eventuales costos políticos de la expansión de la frontera agropecuaria a través del cultivo de soja transgénica en el sudoeste y oeste provincial.

No existe a la fecha un verdadero análisis de qué ocurrirá con gran parte de los productores de esta provincia si no se logra su reconversión, ante un mercado y una realidad económica, que son excluyentes. Las cargas tributarias y el endeudamiento terminal de los productores son temas de urgente e ineludible tratamiento, pero aún en el caso de que estos problemas fuesen resueltos o reprogramados, la realidad muestra la carencia de un planteo serio y general referido al futuro del Chaco.

## **Consideraciones finales**

La incorporación masiva de nuevas tecnologías desde mediados de los '90, generó un nuevo modelo de organización de la producción primaria y elevó la escala económica y las exigencias de capital requeridas para dedicarse a la agricultura comercial, acelerando el proceso de diferenciación de la estructura agraria y la expulsión de los productores que no alcanzaron la escala mínima exigida en cada caso. Los procesos reseñados pueden traducirse y sintetizarse como la desarticulación definitiva de una lógica territorial y social previa, dando paso a una nueva lógica que implicó tanto la creciente concentración y polarización de la actividad agrícola como la marginación social y expulsión del sistema productivo de los pequeños agricultores.

Las transformaciones agrarias ocurridas en el Chaco en los '90, parecen apuntar a la divergencia creciente y sostenida entre las tendencias recientes de la moderna agricultura y la pequeña producción familiar tradicional, tan representativa de las economías regionales. Esto en gran parte obedece a las limitaciones estructurales de los esquemas productivos locales y a sus dificultades de expansión competitiva con inclusión social, pero también refleja la ausencia y el desinterés de las políticas nacionales por definir el papel y la orientación de los sectores agrarios ajenos a la pampa húmeda. La dinámica seguida por los tres segmentos de agentes a partir de la crisis de 1999, el desplazamiento del algodón y con él, una serie de cambios inusitados en la realidad agrícola provincial puso de manifiesto, con un alto grado de dramatismo, la seriedad de las consecuencias derivadas de la falta de políticas claras, concretas y equilibradas para el sector. La única coincidencia entre los tres segmentos fue el reclamo de acciones a nivel nacional, principalmente de apoyo financiero, pero también de protección y sostén a la producción tradicional. La búsqueda de conciliación de los intereses en conflicto tropieza con una problemática social cada vez más grave, a la que el asistencialismo apoyado en la generación de deuda no logra disimular, constituyendo un círculo vicioso que no encuentra alternativas fuera del corto plazo, en medio de la agudeza creciente de la crisis.

Ante esta realidad, a las respuestas coyunturales es preciso sumar acciones a mediano plazo, que deben partir y estar motivadas por un conocimiento cabal y profundo de la problemática territorial local, propósito en el cual se inscribe y al cual intenta contribuir el presente trabajo. Considerando las limitadas capacidades de respuesta de esa dimensión, partiendo de la idea de que en un mundo globalizado esa "reacción" no puede ser un proceso a

cargo únicamente de actores locales, corresponde primordialmente a las instancias nacionales de gobierno la implementación de una política de desarrollo. Esta deberá considerar la necesidad de instrumentar programas de financiamiento nacional e internacional accesibles, con los que se subsidie y sostenga la producción regional, con el apoyo de la banca estatal y cooperativa. Pero cualquier acción de protección y sostén, no debe olvidar el objetivo último que debe ser la ampliación de las oportunidades de acceso a bienes y servicios de las personas, los hogares y las comunidades agrarias y el fortalecimiento de las capacidades de estos actores para tomar decisiones con creciente autonomía.

## Bibliografía

- BESIL, Antonio. (2002). "La nueva crisis algodonera ¿Crisis coyuntural o cambio estructural en la agricultura chaqueña?". En: *Indicadores Económicos*. Año 11, Ejemplar N° 49. Resistencia, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste. Págs 21 a 26.
- BISANG, Roberto. (2003). "Apertura económica, innovación y estructura productiva: la aplicación de biotecnología en la producción agrícola pampeana argentina". En: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 43.N° 171. Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y social. Págs. 413-442.
- BOISIER, Sergio. (1999). "Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?". En: *Revista Paraguaya de Sociología*. Año 36- N° 104. Paraguay, CPES (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Págs. 7 a 30.
- BRUNIARD, Enrique. (1999). "El Chaco de fin de siglo: su realidad y su complejidad". Artículo periodístico del *diario NORTE*, del 28 de septiembre. Resistencia, Ed. NORTE, págs. 30 y 31.
- CARBALLO GONZALEZ, Carlos. (2001). "Argentina. Transformaciones recientes en el sector agropecuario". En: PAGLIETTINI, L. y CARBALLO G., C. *El complejo Agroindustrial arrocero argentino en el MERCOSUR*. Buenos Aires, Orientación Gráfica Editora, SRL. Págs. 1-25.
- CORAGGIO, José Luis. (2000) "La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado". Ponencia presentada al Seminario Taller Internacional "Cultura y desarrollo: la perspectiva regional/local", organizado por el Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello (IADAP), Quito. 16 págs. Disponible en: [http://www.fronesis.org/jlc\\_publicaciones\\_r.htm](http://www.fronesis.org/jlc_publicaciones_r.htm).
- Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste. (2002). Boletín Algodonero. "2001/2002". En: *Indicadores Económicos*. Año 11, Ejemplar N° 49. Resistencia, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste. Págs. 83 a 85.
- DE DIOS, Rubén. (1999). "Políticas activas de desarrollo sustentable para la pequeña producción agropecuaria en Argentina", en: Revista *Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*. Universidad Nacional de Santiago del Estero. N° 1, Vol. I. Disponible en: <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/DeDios.htm>. 12 págs.
- ESTEFANELL, Gonzalo; DE BASCO, Mercedes. CIRIO, Félix y OTROS. (1997). *El sector agroalimentario argentino en los 90*. Buenos Aires, IICA. 166 págs.
- GATTO, Francisco; CENTRÁNGOLO, Oscar. (2003). *Dinámica productiva provincial a fines de los años noventa*. Serie Estudios y Perspectivas N° 14. Santiago de Chile, CEPAL. 76 págs.
- GHEZÁN, Graciela.; MATEOS, Mónica. y ELVERDIN, Julio. (2001). *Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina*. Serie Desarrollo Productivo N° 90. Santiago de Chile, CEPAL. 84 págs.
- GIBERTI, Horacio. (2003). "Cincuenta años de evolución de la agricultura argentina". Buenos Aires, INTA. Disponible en: <http://www.inta.gov.ar/balcarce/info/documentos/Trigo2003/giberti.htm>.
- GIBERTI, Horacio. (2001). "Sector agropecuario. Oscuro panorama. ¿y el futuro?", en: *Revista Realidad Económica* N° 177. Buenos Aires, IADE. Págs. 121-138.
- HARVEY, David. (2003). *Espacios de Esperanza*. Serie Cuestiones de antagonismo. Madrid, Ed. AKAL. 328 págs.

- LATTUADA, Mario. (2000). "El crecimiento económico y el desarrollo sustentable en los pequeños y medianos productores agropecuarios argentinos de fines del siglo XX". Versión corregida y aumentada de la ponencia presentada en las X Jornadas de la Asociación Argentina de Extensión Rural, Mendoza, Argentina. 23 Págs.
- MANZANAL, Mabel y ROFMAN, Alejandro B. (1989). *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Centro de Estudios Urbanos y Regionales. 260 págs.
- MANZANAL, Mabel. (2004). "Instituciones y gestión del desarrollo rural en la Argentina degradada: hacia la reconstrucción de la nación", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. IV, núm. 15. Págs. 401-432.
- MANZANAL, Mabel. (2003). "Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina (experiencias y enseñanzas)", en *Realidad Económica 197*. Buenos Aires, IADE. Págs. 92-115. ISSN 0325 1926.
- NEIMAN, Guillermo y BARDOMÁS, Silvia. (2001). "Continuidad y cambio en la ocupación agropecuaria y rural en la Argentina", en *Trabajo de Campo. Producción, tecnología y empleo en el medio rural*. Buenos Aires, CICCUS.
- PENGUE, Walter. (2000) "Commoditización y diversificación de la producción agropecuaria frente a la oferta biotecnológica argentina: ¿Dos alternativas mutuamente excluyentes?", en *Transgénicos. Biotecnología en el agro*. Buenos Aires, Editorial Universitaria de La Plata. Págs. 107-124.
- PENGUE, Walter. (2000). *Cultivos Transgénicos ¿Hacia dónde vamos? Algunos efectos sobre el ambiente, la sociedad y la economía de la nueva "recombinación tecnológica*. UNESCO. Programa de Ciencia y Tecnología para América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Lugar Editorial. 196 págs.
- PEPE, Norberto C. y DEREWICKI, José V. (1997). *Su Majestad el algodón*. 1ª ed. Resistencia, Chaco, Impr. Meana y Meana. 250 pp.
- PROVINCIA DEL CHACO. (1998). Ministerio de la Producción. Centro de Documentación e información. *Compendio de la producción*. Resistencia. REPUBLICA ARGENTINA. Ministerio de Economía. Secretaría de Política Económica. INDEC. (2003) *Resultados Definitivos. Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires, INDEC.
- ROFMAN, Alejandro. (1999) "Economías regionales. Modernización productiva y exclusión social en las economías regionales", en *Realidad Económica N° 162*. Buenos Aires, IADE. Págs. 107-136.
- ROFMAN, Alejandro. (2001). "Transformaciones regionales en la Argentina contemporánea. El perfil general del fenómeno", en *Globalización y Territorio. VI Seminario Internacional*. Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y territorio. Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Escuela de Economía.
- ROFMAN, Alejandro B. (2000). *Desarrollo Regional y exclusión social*. Ed. Amorrortu.
- SANTOS Milton. (2000). *La naturaleza del espacio*. Barcelona, ARIEL. 348 págs.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. "Emergencia agropecuaria causada por el fenómeno del Niño". Disponible en: [Http://siap.sagyp.mecon.ar/institu/hidrico/emergencia/confer.htm](http://siap.sagyp.mecon.ar/institu/hidrico/emergencia/confer.htm). Pág. 7 de 12.
- Suplemento CHAQUEÑA, Diario NORTE, del 7 de marzo de 2004. Págs. 8,9 y 10.
- Suplementos NORTE RURAL
- Miércoles 30 de junio de 1999, Pág. 5.
  - 26 de enero de 2000. Pág. 5.

- Miércoles 16 de febrero de 2000, pág. 5.
  - Miércoles 28 de noviembre de 2001.
  - Miércoles 15 de mayo de 2002, pág. 2.
  - Miércoles 2 de julio de 2003, Resistencia, Chaco. Pág. 7.
  - Miércoles 8 de octubre de 2003, Resistencia, Chaco. Pág. 3.
  - Miércoles 31 de diciembre de 2003, pág. 2.
  - Miércoles 19 de marzo de 2003, Resistencia, Chaco. Pág. 3.
  - Miércoles 30 de abril de 2003, Resistencia, Chaco. Pág. 3.
  - Miércoles 27 de agosto de 2003, pág. 5.
  - Miércoles 14 de abril de 2004, Resistencia, Chaco. Pág. 7.
  - Miércoles 2 de junio de 2004. Pág. 6. Resistencia, Chaco.
  - Miércoles 10 de agosto de 2004; pág. 5.
- TEUBAL, Miguel. (2003). "Soja Transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino", en *Realidad Económica*. N° 196. Buenos Aires, IADE. 16 págs. Disponible en [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar).
- VALENZUELA, CRISTINA (2000). "Minifundios, monocultivo e inundaciones. Una visión geográfica de los problemas agrícolas chaqueños en el siglo XX", en *Revista de Geografía Norte Grande*. ISSN: 0379-8682. N° 27. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.



# Desarrollo territorial y seguridad alimentaria: análisis de la experiencia del Proyecto DTRSA

Flávio Sacco dos Anjos

Nádia Velleda Caldas

## **Presentación**

El presente artículo examina el tema del desarrollo territorial y seguridad alimentaria con base en investigaciones recientes llevadas a cabo por el Programa de Posgrado en Agronomía y el Departamento de Ciencias Sociales Agrarias de la Universidad Federal de Pelotas, bajo los auspicios del Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Brasil (CNPq).

Lo que aquí nos proponemos presentar son algunas de las grandes cuestiones que orientan la investigación y algunas de las conclusiones preliminares a las que hemos podido llegar hasta ahora. Hay que dejar constancia de que se trata de una investigación que no ha sido finalizada y que por esa razón no tenemos la pretensión de agotar dichos interrogantes, sino ampliar una discusión sobre su respectiva importancia y sugerir nuevas aproximaciones en este terreno.

Hemos dividido el texto, además de esta breve presentación, en cuatro apartados. El primero de ellos ofrece un escueto balance sobre la actual agenda de investigación social brasileña, desde el punto de vista de los estudios sobre el mundo rural y la agricultura. Establecemos el marco conceptual del Proyecto “Desarrollo Territorial Rural y Seguridad Alimentaria” (en adelante referido simplemente como Proyecto DTRSA) y subrayamos dos definiciones fundamentales para el objeto de este estudio: por una parte, lo que entende-

mos por “dinámicas territoriales de desarrollo” y, por otra, el concepto de “seguridad alimentaria”. Dicho apartado finaliza con la exposición del problema y de los antecedentes de esta investigación.

El segundo apartado presenta algunas características generales del universo empírico del estudio, a saber: el estado de Río Grande do Sul, y la metodología utilizada para evaluar la cuestión del autoconsumo en el contexto de las explotaciones familiares estudiadas. El tercer apartado reúne algunas conclusiones a las que hemos podido llegar hasta el momento, y retoma algunos de los interrogantes que hoy se plantean en relación a estos temas desde la perspectiva de la cuestión del autoconsumo en la agricultura familiar y de las políticas públicas bajo la iniciativa de la intervención estatal en el terreno del combate al hambre y de la inseguridad alimentaria.

## **Introducción**

### ***El problema de investigación***

Las ciencias sociales brasileñas experimentan una importante renovación temática en el transcurso del último decenio. Nuevas cuestiones han sido incorporadas a una agenda de investigación que emerge de otras demandas de la sociedad como resultado de la presión que sobre el Estado ejercen los actores sociales del campo y de la ciudad. En un esfuerzo de síntesis es posible establecer cuatro grandes ejes temáticos que conforman dicha agenda, a saber:

#### *La consolidación de la agricultura familiar como categoría de análisis y objeto de políticas públicas*

Hay una ingente producción académica sobre lo que hoy se denomina la dinámica de la agricultura familiar. Desde el punto de vista científico se reconoce su especificidad en cuanto forma social de producción que se orienta bajo una lógica de funcionamiento que busca garantizar la reproducción social de la familia rural y satisfacer las necesidades de consumo de sus miembros. Es conveniente decir que la ascensión de la agricultura familiar como actor social surge como resultado de la presión política ejercida por los movimientos sociales que incrementan su actividad a principios de los noventa. Entre ellos sobresale, en primer plano, el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra (MST), la Confederación de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG) y los sectores progresistas de la Iglesia Católica, cuyas actuaciones desembo-

pocas posibilidades a las relaciones extragrupalas. Asimismo, es una idea también utilizada para el debate sobre los riesgos de introducir en los países en vía de desarrollo las políticas que, al estilo de los programas LEADER de la UE, dan mucho protagonismo a la sociedad civil, ya que, en ausencia de una sociedad civil autónoma y bien articulada, tales estrategias ascendentes pueden ser monopolizadas por las oligarquías locales y sus redes de clientelismo (Graziano da Silva, 2002; Ortega y Marcio Nunes, 2005).

Otra situación, bastante rara es verdad -y que M. Woolcock cita utilizando el excelente análisis realizado por la antropóloga M. Mead de la tribu IK en Uganda-, es la que algunos autores han denominado *individualismo amoral*, en la que no hay un sentimiento generalizado de confianza mutua entre los ciudadanos de una comunidad -y ni siquiera confianza entre los miembros de una familia- y en la que los individuos viven, por alguna circunstancia, aislados de toda forma de red social. Es una especie de situación hobbesiana en la que están ausentes tanto la dimensión de "integración social", como la dimensión de "conexión socio-institucional", situación que, en el caso de las sociedades avanzadas, puede observarse en los grupos de los "sin techo" o de algunos pobres que se dedican a la mendicidad.

Una tercera situación, generalmente asociada a la llegada masiva de nuevas poblaciones a los barrios urbanos, es la de "anomia", donde los individuos tienen libertad (recién conquistada) y oportunidades para participar en un amplio rango de actividades, pero carecen de una base estable de valores comunitarios que les guíen, apoyen y den identidad a sus acciones. Es una situación en la que está presente la dimensión de "conexión socio-institucional" -en la forma de unos individuos que, a su modo, se buscan la vida a través de una amplia gama de relaciones con otros sujetos y de aprovechamiento de las oportunidades que le ofrece el entorno institucional-, pero no la de "integración social". Todos los estudios empíricos realizados a ese respecto con comunidades de inmigrantes muestran que allí donde no hay suficiente "identidad comunitaria" -en forma de redes sociales o familiares de apoyo-, el arranque de las estrategias de desarrollo es muy difícil y suelen tener poco éxito en lo que se refiere a sus efectos sobre la comunidad local. En comunidades pobres, por tanto, es necesario que se dé una adecuada combinación de "conexión" y de "integración". Trasladando las reflexiones sobre esta tercera situación a las dinámicas de desarrollo en las zonas rurales cabe destacar el caso de emprendedores individuales que, aprovechando sus buenas conexiones con el entorno socioeconómico e institucional exterior, han sabido tener éxito en sus iniciativas, pero cuyo esfuerzo, aislado del conjunto de la comu-

nidad local, ha tenido un impacto limitado en el desarrollo del territorio al no haber servido para impulsar proyectos más amplios de cooperación. En otros casos, sin embargo, estas iniciativas individuales han sido auténticos revulsivos y motores del desarrollo al haber sabido “integrarse” en el territorio aprovechando los recursos productivos y humanos disponibles.<sup>(8)</sup>

M. Granovetter (1985) estudió estos dilemas *bottom-up* del desarrollo observando que los individuos y grupos que intentan crear empresas y emprender proyectos colectivos se enfrentan, por un lado, al problema de la insuficiente solidaridad entre ellos -que genera una falta de confianza-, y por otro, al problema de la solidaridad incontrolada -que produce excesivas demandas de tipo clientelar no guiadas por criterios de racionalidad-. En estas comunidades, para que tengan éxito las estrategias de desarrollo, los grupos e individuos necesitan forjar y mantener relaciones que trasciendan el ámbito de su grupo primario de pertenencia. Un stock de capital social en la forma de “integración” puede ser útil en una primera fase, ya que permite iniciar las estrategias de desarrollo, pero debe ser complementado más tarde con la construcción de nuevas formas de capital social basadas en el establecimiento de lazos y “conexiones” (*linkages* en la terminología de M. Woolcock) con grupos e instituciones externas a la propia comunidad. En el área de los estudios sobre el desarrollo de las zonas rurales, se ha comprobado cómo unas estrategias ascendentes adecuadas pueden hacer que los individuos y grupos se identifiquen con una idea supramunicipal de comarca -ya sea construida sobre bases culturales o sea meramente instrumentales- que trascienda el ámbito de las identidades locales y sea el caldo de cultivo propicio para abordar proyectos de cooperación interterritorial. Este es el caso de ámbitos territoriales donde no hay una clara identidad comarcal ni ha existido nunca una cultura de cooperación entre municipios -bien porque los municipios son lo suficientemente grandes como para considerarse autosuficientes y ser comarcas en sí mismos, o bien porque los municipios son demasiado pequeños y aislados entre sí-; en estos casos, unas estrategias adecuadas de desarrollo permite inducir la cooperación intermunicipal en pro de una visión más amplia de los problemas comunes al territorio.

---

(8) En España hay algunos casos paradigmáticos, como el de la cooperativa del Valle de los Pedroches en el norte de la provincia de Córdoba (Pérez Yruela et. al., 2003).

## **Los procesos descendentes (top-down) de desarrollo**

Las dinámicas internas de las comunidades rurales que emprenden proyectos de desarrollo no suceden aisladas, sino en contextos históricos concretos y en específicos sistemas políticos de regulación que pueden fortalecer o socavar la capacidad de los grupos e individuos de la sociedad civil para organizar sus propios intereses colectivos. A su vez, tales grupos pueden jugar un importante papel en la configuración y resultados de las políticas públicas. La naturaleza de las relaciones sociales es, por tanto, crucial para comprender tanto los proyectos y posibilidades de los actores socioeconómicos, como su eficacia en conformar la voluntad y capacidad del Estado -y otros grandes actores corporativos- para actuar de un modo favorable al desarrollo. Centrarse en analizar las condiciones que hacen posible una mejor complementariedad y cooperación efectivas entre el Estado y la sociedad civil, y más generalmente entre los sectores público y privado, nos ayuda a forjar una vía intermedia entre los rígidos modelos socialistas, las prescripciones comunitaristas y las simplistas doctrinas del libre mercado, a la hora de explicar los problemas del desarrollo. La vía que propone M. Woolcock permite comprender mejor la función que desempeñan las relaciones Estado-sociedad en los procesos de desarrollo, arguyendo que, en la práctica de estos procesos, se da una diversidad de resultados según cómo se combine el tipo de estructura organizacional del Estado y su articulación con la sociedad civil. Al igual que se hizo en el análisis de los procesos *bottom-up*, tal diversidad es analizada por M. Woolcock combinando las distintas dimensiones del capital social (ver Tabla nº 2) en un especie de gradación de situaciones, que ilustra con distintos ejemplos de países en vía de desarrollo.

La primera situación, que sería la más desfavorable para emprender políticas de desarrollo, es la de los que M. Woolcock denomina “Estados colapsados” -utilizando el término de I. Zartman (1995)-, poniendo como ejemplo algunos países pobres donde reina la anarquía y donde la presencia de los poderes públicos a nivel local es prácticamente inexistente; es una situación en la que, utilizando los conceptos de M. Woolcock, se diría que no hay ni “eficiencia organizacional” ni “sinergia institucional”.

Una segunda situación es la que, tomando el término utilizado por P. Evans (1992), podría denominarse “Estados depredadores”, en la que hay Estado, pero no una burocracia estatal competente y eficiente a nivel local, lo que conduce a corrupciones rampantes y a la expoliación de la propiedad privada y los bienes comunales (donde los hubiera) y a la violación de los dere-

Tabla N° 2  
Estrategias “top-down” (descendentes) del desarrollo

		EFICIENCIA ORGANIZACIONAL (eficiencia de las instituciones)	
		NIVEL BAJO	NIVEL ALTO
SINERGIA INSTITUCIONAL (cooperación Estado/sociedad civil)	NIVEL BAJO	<b>Anarquía</b> (Estados colapsados)	<b>Ineficiencia</b> (Estados débiles)
	NIVEL ALTO	<b>Corrupción, nepotismo, expoliación</b> (Estados depredadores)	<b>Cooperación, interlocución, accountability</b> (Estados favorables al desarrollo)

Fuente: A partir de ilustraciones de Woolcock (1998).

chos humanos. Utilizando la terminología del marco teórico de M. Woolcock, diremos que ésta es una situación en la que hay un aceptable nivel de “sinergia institucional” -hay un aparato estatal formalmente constituido y bien relacionado con las instituciones de la sociedad civil, y hay cooperación entre éstas-, pero no hay nada de “eficiencia organizacional” -el aparato estatal es poco eficiente e incluso corrupto, y las estructuras administrativas de las asociaciones civiles acaban también impregnándose de esa cultura de la ineficiencia y el clientelismo-; esta situación puede encontrarse en muchos países en vías de desarrollo, donde las oligarquías locales campean por sus respetos atrapando los recursos de los programas de desarrollo rural ante la mirada ingenua de las ONGs (Graziano da Silva, 2002).

Una tercera situación es la de los Estados (o comunidades) débiles e ineficientes (Migdal, 1988), en la que se da un aceptable e incluso elevado nivel de “eficiencia organizacional” -hay aparatos estatales, gestionados de forma eficiente por funcionarios sometidos al imperio de las leyes, que impregnan de esa cultura de la eficiencia al resto de las asociaciones de la sociedad civil-, pero donde se aprecia un casi inexistente nivel de “sinergia institucional” -no existe cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil, ni se da una

adecuada interacción con la sociedad civil, bien porque el aparato estatal no es capaz de responder adecuadamente a las demandas de los ciudadanos, bien porque la sociedad civil no está lo suficientemente articulada como para plantear iniciativas viables de desarrollo-. Esta situación es frecuente en algunas comunidades rurales atrasadas, donde su débil vertebración hace que los programas de desarrollo inducidos desde los poderes públicos no encuentren la receptividad necesaria para hacerlos viables una vez desaparecida la inicial tutela estatal. De este modo, los proyectos de desarrollo acaban siendo proyectos permanentemente asistidos, que duran lo que dura el apoyo público.

Algunos enfoques de la teoría del desarrollo ven en estas tres situaciones al Estado como el problema y no como la solución. Pero, según M. Woolcock, sería necesario analizarlas desde esa otra tradición, hoy algo ya olvidada, que ve al Estado, al mercado y a la sociedad civil, como productos de un entorno institucional y cultural históricamente dado, pero también como factores que contribuyen a la creación de dicho entorno. Desde ese punto de vista, sería teóricamente posible definir una cuarta situación en la que se produce una interacción dinámica y sostenida entre, de un lado, un Estado competente y responsable de sus funciones, y, de otro, los distintos ámbitos de la sociedad civil a los que presta sus servicios. Es ésta una situación que podría identificarse como la más favorable al desarrollo, donde se da un elevado nivel tanto de "sinergia institucional", como de "eficiencia organizacional". En ella emerge una estructura institucional favorable al desarrollo, gracias a que el Estado establece un marco adecuado para canalizar las demandas de la sociedad civil mediante un proceso continuo de negociación e interlocución (es lo que P. Evans, 1995, llama *embedded autonomy*) asegurando tanto la gobernabilidad de los procesos políticos, como la gobernanza en la gestión de los asuntos públicos (Uslaner, 1999). Esa dinámica cooperativa impregna las iniciativas individuales y posibilita el encuentro entre instituciones locales tradicionalmente separadas, induciendo el debate y la reflexión sobre los problemas del territorio desde una perspectiva supralocal. La cooperación entre los responsables políticos de distintos municipios para definir estrategias de desarrollo comarcal que trasciendan el ámbito local en un contexto marcado por la globalización, es un buen ejemplo de este tipo de situaciones (Moyano y Garrido, 2003).<sup>(9)</sup>

---

(9) En las evaluaciones de los programas LEADER en Andalucía, uno de los factores mejor valorados era la creciente identificación (cultural o estratégica) de los ciudadanos con la comarca, y la cooperación entre los responsables políticos de los municipios para definir estrategias supralocales de desarrollo.

sector de agricultura familiar de Brasil. Son éstos los principales interrogantes de los que partimos para plantear la presente investigación. Pero antes de examinar los resultados a que previamente hemos llegado, es necesario exponer el marco metodológico y los antecedentes de este trabajo.

### ***El proyecto original: la investigación AFDLP/UFPEL/UFRGS/CNPQ***

El período comprendido entre enero de 2002 y julio de 2004 coincide con el desarrollo de la investigación AFDLP, un programa de investigación titulado "Agricultura Familiar, Desarrollo Local y Pluriactividad: la emergencia de una nueva ruralidad en el estado de Rio Grande do Sul". Supuso un esfuerzo inter-institucional llevado a cabo por los programas de postgrado de dos universidades federales existentes en esta unidad federativa, en el que estuvieron involucrados dieciocho (18) investigadores de distintas formaciones (agronomía, sociología y geografía) bajo la financiación de la principal agencia de fomento científico y tecnológico de Brasil (el CNPq). El objetivo esencial de dicho programa era examinar las dinámicas de reproducción social de la agricultura familiar poniendo el énfasis en la cuestión de la pluriactividad y el papel de las rentas no-agrícolas. Paralelamente, trabajamos en la perspectiva de evaluar la importancia de las políticas públicas  $\frac{3}{4}$  en particular el papel del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)  $\frac{3}{4}$  de la seguridad social rural y de otros instrumentos de intervención estatal.

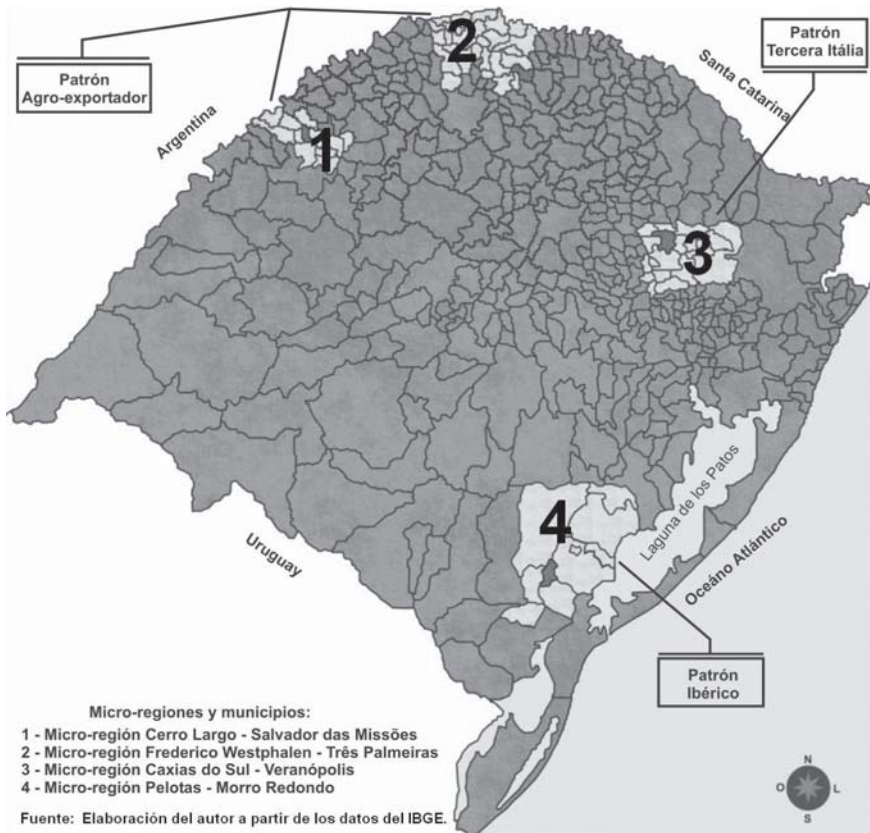
A efectos de lograr el objetivo expuesto, planteamos la necesidad de comparar las distintas regiones o territorios que conforman la geografía de Rio Grande do Sul, regiones que se hallan afectadas, como aludimos anteriormente, por distintas dinámicas territoriales de desarrollo. Los cuatro estudios de caso (véase Mapa 1) suman un total de 2.500 explotaciones familiares agrarias. De este universo se obtuvo una muestra de 238 explotaciones a cuyos titulares se les aplicó una encuesta mediante cuestionario estructurado, obteniéndose una base de datos (registrada en el programa SPSS) con aproximadamente 1.300 variables.

Tales informaciones y datos han sido fundamentales para llevar adelante una serie de aproximaciones sobre la naturaleza enigmática con que se presenta la agricultura familiar en el sur de Brasil y, particularmente, las distintas formas y situaciones en las que se expresa la pluriactividad según las circunstancias (ciclo vital) y las posibilidades sociales y económicas que el entorno les impone. Pero hasta entonces se había reservado escasa importancia y

magnitud al tema de la seguridad alimentaria y, particularmente, en lo que afecta a la importancia del autoconsumo en el contexto de las explotaciones familiares investigadas.

Ha sido concretamente ésta una de las líneas fundamentales que hemos planteado en la elaboración del Proyecto DTRSA referido anteriormente, y que, al igual que la investigación AFDLP, tuvo la aportación financiera del CNPq. Pero además de examinar la cuestión de los datos de autoconsumo en las 238 explotaciones investigadas, trabajamos desde la perspectiva de eva-

### Dinámicas territoriales de desarrollo en Río Grande do Sul



luar algunas de las políticas públicas. En este ámbito nos acercamos a la experiencia reciente del CONSAD-Missões desde la perspectiva del alcance y resultados que esta nueva institución (consorcio) ha logrado una vez constituida por el gobierno nacional. Esto ha sido relevante, pese al hecho de que la región que abarca el CONSAD-Missões corresponde a una de nuestras cuatro áreas de estudio. Lo que se expone a continuación representa una pequeña parte de los datos reunidos en el marco de la investigación. Sin embargo, antes de entrar en la discusión propiamente dicha, nos interesa explorar algunos de los rasgos fundamentales del contexto de este estudio.

### **El contexto empírico de la investigación: el estado de Rio Grande Do Sul**

Como es sabido, Brasil es una república federal compuesta por la capital (Brasilia) y 26 estados federados. Rio Grande do Sul se sitúa en el extremo meridional del país. Concentra un área territorial de 282.062 km<sup>2</sup> (3,3% del territorio nacional), lo que equivale a aproximadamente el 55,7% del área correspondiente al Estado español, siendo un 60% más grande que la República Oriental del Uruguay. La frontera limítrofe con este país, al sur, tiene una extensión total de 1.003 Km.; al oeste, con la República Argentina, de 1.163 km. En Rio Grande do Sul viven cerca de 10,2 millones de habitantes (el 6,0% de la población nacional), de los que un 18,3% reside en lo que el censo de población define como espacio rural. En los últimos años, Río Grande do Sul logró la posición de segundo mayor exportador entre los 26 estados brasileños. En los últimos cinco años, el promedio de su participación en el Producto Interior Bruto de Brasil ha sido del 8,2%.

Los datos del censo agropecuario (1995-1996) indican la existencia de 429.783 explotaciones agrarias, siendo 394.495 consideradas de tipo familiar (91,8% del total), que acaparan el 41% del suelo agrícola útil. Según Guilhoto et al (2005a), la participación del agronegocio en el Producto Interior Bruto (PIB) nacional llega al 30,6%, lo cual ascendía a 1.556 millones de reales el año 2003. Pero en ese mismo año, la participación del agronegocio en la composición del PIB de Rio Grande do Sul era del 50,1%. Entre las producciones más importantes se encuentran soja, trigo, tabaco, leche, avicultura y porcicultura, actividades en las que hay un alto nivel de protagonismo de la agricultura familiar. De acuerdo con Guilhoto et al (2005b), la participación del agronegocio familiar en el PIB del estado es de aproximadamente el 27%, superior

incluso a la contribución del agronegocio patronal, que llega tan sólo al 23%. Por otra parte, los datos del censo agropecuario (1995-1996) dan cuenta de que el 57,7% del valor bruto de la producción animal y vegetal proviene de explotaciones familiares.

Pero la realidad concreta muestra también otra cara, la de un estado en donde el 16,5% de las personas son consideradas pobres, lo que equivale a un colectivo de aproximadamente 1,6 millones de individuos. Pero es fundamental subrayar que la incidencia de la pobreza en el ámbito rural es mayor que en el ámbito urbano, correspondiendo respectivamente un 22,6% y un 14,6%. La pobreza y la inseguridad alimentaria no pueden ser tomadas como sinónimos. Tampoco se puede decir que ambos fenómenos se encuentran diseminados en todos los rincones de la geografía gaucha, sino que se revelan como procesos que inciden más en unas que en otras partes del estado de Rio Grande do Sul.

Nuestro planteamiento básico se apoya en tres grandes premisas. La primera de ellas es que la agricultura familiar gaucha se halla inmersa en un ambiente social, político e institucional específico. En segundo lugar, que hay que trabajar desde una perspectiva dialéctica, en el sentido de comprender que la reproducción social de las familias rurales (en el corto y largo plazo de su ciclo vital) y el entorno social y económico, se encuentran indisolublemente conectados. Entendemos, en tercer lugar, que el espacio geográfico correspondiente al estado de Rio Grande do Sul se ve afectado por procesos económicos que conforman “dinámicas territoriales de desarrollo” en los términos que explicitamos anteriormente. En el Mapa 1 estas dinámicas aparecen reflejadas desde el punto de vista de su respectiva incidencia. En los párrafos que siguen vamos a definir las en los siguientes términos: el patrón agro-exportador; la Tercera Italia brasileña, y el Patrón Ibérico.

### *El patrón agro-exportador*

El punto central que define dicha dinámica recae en el alto nivel de protagonismo de las *commodities* agrícolas, particularmente en el caso de la soja y del trigo, en el desarrollo y sustentación de las actividades económicas. El tejido social y productivo es absolutamente tributario del desarrollo de dichos cultivos, con lo cual, en los años de catástrofes climáticas o de descenso en los precios internacionales en los mercados, la economía regional se ve profundamente afectada. Aunque la soja sea cultivada en casi todo el Estado, no hay duda de que en la parte norte-noreste de Rio Grande do Sul su incidencia es

mucho más intensa, como es el caso de las regiones aquí definidas como Missões y Alto Uruguay. El *boom* de la soja (1965-1980) indujo una serie de cambios, entre los que figuraba de forma destacada la intensificación del proceso de mercantilización de los espacios rurales. Ello implicó que todos los espacios y energías disponibles fueron convertidos en sustrato casi exclusivo de la producción de *commodities*. Las investigaciones que hemos realizado en estos territorios, marcados por los rasgos de la colonización alemana e italiana, indican que muchas de las familias rurales renunciaron al compromiso de producir para el autoconsumo. Ya no es raro encontrar camionetas que circulan por las comunidades para vender hortalizas y frutales en las fincas rurales. Las familias, en definitiva, optan por adquirir productos que hasta entonces eran generados en la propia explotación.

La mercantilización referida en otros estudios (Marsden, 1998) asume, desde nuestro punto de vista, un estado en el que se percibe la frenética búsqueda por ampliar el nivel de ingreso económico familiar por la vía de la especialización productiva y del incremento de la productividad de los factores de producción. En un contexto marcado simultáneamente por el descenso de los precios internacionales y el incremento de los costes de producción se impone un círculo vicioso que atrapa a una proporción creciente de explotaciones familiares bajo dicha dinámica. El proceso de globalización, entendido aquí como la ampliación ilimitada de los flujos comerciales internacionales y de la competencia internacional, ha inducido a la profundización de dicha tendencia. El patrón agroexportador ha creado una profunda dependencia alimentaria desde el punto de vista regional y fundamentalmente desde la perspectiva de las explotaciones familiares. El tejido productivo es poco diversificado y el mercado de trabajo presenta una escasa capacidad de ocupar a la población, siendo por ello intensas las migraciones hacia otras regiones del estado, ya sea con carácter definitivo o temporal.

### *La Tercera Italia brasileña: la sierra gaucha*

Corresponde a una región ubicada en el nordeste del estado de Rio Grande do Sul marcada esencialmente por la influencia de la colonización italiana. El tejido productivo está fuertemente diversificado y los indicadores sociales demuestran que los municipios que la conforman presentan los mejores niveles de desarrollo del país. Se trata de uno de los más importantes destinos turísticos nacionales, en los que figuran municipios bastante importantes en la producción viticultora nacional. Hay muchas industrias en la región destacando la producción metalúrgica, el calzado y el sector agroalimentario. En

la agricultura, la importancia recae en la avicultura y viticultura como actividades más significativas, además de en la porcicultura y la producción de hortalizas y frutales, que son comercializados en la región metropolitana de Porto Alegre, dada la escasa distancia (120 Km.) que la separa de la capital del estado gaúcho. Resulta que el mercado de trabajo presenta una considerable capacidad de absorber a la población, habiendo una fuerte presencia de “colonos-operarios” o lo que la literatura internacional refiere como *worker-peasant* (campesino-obrero), es decir, un tipo de trabajador que compagina la explotación familiar con el trabajo en industrias locales. Expresa una forma de relación laboral que se corresponde con la unificación del mercado de trabajo urbano y rural y con una situación típica de pluriactividad.

No obstante estos aspectos, es en este territorio donde nos encontramos ante una fuerte presencia de los rasgos fundamentales de lo que la literatura define como el “ethos del colono”, que, a efectos de referencia, podemos identificar con el llamado “mito de la autonomía campesina”. Ello supone la preservación de ciertas prácticas llevadas a cabo por las familias, en el sentido de garantizar una alimentación abundante y autosuficiente. Entre los cuatro estudios de caso investigados es precisamente en este territorio donde se constata la mayor importancia de las prácticas de autoconsumo. Nos encontramos ante una característica que expresa la capacidad de las familias de proveer parcial o casi totalmente las necesidades alimentarias de sus miembros. Pese las altas pendientes de la tierra cultivada y la reducida dimensión de las explotaciones es en este área de estudio donde detectamos las rentas más altas entre los cuatro territorios investigados. Ello es resultado, como decimos, del alto grado de diversificación de la estructura productiva.

### *El patrón ibérico: una agricultura familiar eclipsada*

El sur y el sureste de Rio Grande do Sul están profundamente marcados por la presencia de latifundios dedicados a la ganadería extensiva y a la producción de arroz de regadío en una extensa planicie que se extiende desde la vertiente oriental gaúcha hasta llegar a la frontera con la República Oriental del Uruguay, por muchos conocida como la “pampa húmeda” del Brasil meridional. Especialmente en la segunda mitad del siglo XIX se asentaron familias de inmigrantes de origen alemán, italiano y francés en la pequeña región serrana que se extiende por ocho municipios que conforman la zona conocida por “Sierra dos Tapes”, cuya ciudad más importante es Pelotas. Concretamente, se trata de una especie de enclave de la agricultura familiar en una zona en la que es hegemónica la presencia de la agricultura patronal.

Representan un sector de la agricultura familiar gaucha que ha conocido un período de relativa prosperidad económica hasta los años 1970 con la producción de durazno, espárrago, tomate y leche comercializados, junto a las industrias agroalimentarias de la región. El período subsiguiente coincide con reiteradas crisis, producidas por la apertura de la economía y la competencia ejercida por los países integrantes del MERCOSUR. La pérdida de importancia de dichas producciones aparece asociada con el descenso de las rentas agropecuarias, con la desaparición de muchas explotaciones y con la ampliación de otros cultivos, como es el caso de la producción tabacalera en régimen de integración vertical con empresas transnacionales. El calificativo que hemos utilizado (*agricultura familiar eclipsada*) tiene que ver con los obstáculos que históricamente dichas explotaciones experimentan en el sentido de imponerse como forma social de producción dominante en el concierto de las fuerzas políticas en el plano local y regional. Hoy por hoy, la agricultura familiar se enfrenta a un escenario en el que se ven reducidas las posibilidades de incrementar el nivel de los ingresos económicos en un marco de liberalización de los mercados y desregulación de la economía. Crece el peso de las transferencias sociales como instrumento de sustentación material de las familias. Desafortunadamente, hemos constatado un importante declive de las prácticas de autoconsumo, particularmente en el caso de las unidades productivas, que se especializan en la producción de tabaco pese a que, en el caso de las que se dedican a la producción de hortalizas y frutales (fresón, durazno), no es tan intensa dicha tendencia. A raíz de la escasa diversificación de la matriz productiva regional y del considerable peso de cultivos (culturas) y actividades extensivos (arroz, ganadería), el mercado de trabajo se muestra muy limitado en su capacidad de absorber la fuerza de trabajo de forma satisfactoria a lo largo del año.

Establecido el problema y el marco conceptual de la investigación, así como otros aspectos fundamentales que encauzaron nuestra reflexión, examinemos ahora los resultados a que hemos podido llegar en el transcurso de los dos últimos años.

### **El autoconsumo familiar en el contexto de las dinámicas territoriales de desarrollo**

La hipótesis general de que partimos se ha visto confirmada por los datos obtenidos en el marco de este trabajo. La dimensión del autoconsumo familiar se muestra como muy diferenciada entre los cuatro territorios que han sido

comparados. La gran disparidad es resultado del impacto de las dinámicas territoriales de desarrollo, anteriormente subrayadas, así como de otros aspectos que necesariamente se nos escapan o no pueden ser explicados desde el punto de vista de la economía familiar, sino que reflejan la importancia de la dimensión simbólica asociada a esta misma cuestión.

Ha sido una ardua tarea establecer mecanismos para evaluar la importancia del autoconsumo en las 238 explotaciones investigadas. La mayor parte de los productores no saben informar sobre la cantidad producida de hortalizas y frutales del huerto familiar, así como los artículos generados por lo que se define como la “industria doméstica familiar” (embutidos, conservas, jaleas, etc.). Ha sido igualmente complicado atribuir un valor (precio) a estos productos, teniendo en cuenta que invariablemente no son objeto de venta y, como tal, resultan infravaloradas por los agricultores. La metodología aplicada llevó a cabo el cálculo del autoconsumo con base en los precios practicados en los mercados de las localidades en que se encontraban ubicadas las explotaciones investigadas.

Los datos de la Tabla nº 1 indican que el 92% de las 238 fincas estudiadas poseen huertos de hortalizas y frutales. El énfasis recae en Veranópolis, que es el municipio representativo de la zona que describimos como sometida al patrón “Tercera Italia”. En el extremo opuesto, es en Morro Redondo, municipio representativo del “patrón ibérico”, donde hay la más baja incidencia de este tipo de producciones.

A través de los datos de la Tabla nº 2 es posible conocer el valor promedio del autoconsumo familiar total en cada uno de los estudios de caso, y el promedio de la renta total familiar. En el primer caso, tenemos el importe total de la producción vegetal y animal y de la industria doméstica rural correspondiente al año agrícola 2001-2002, mientras que en el segundo caso se muestra la suma de todos los tipos de ingresos familiares (agrícolas, no-agrícolas y los diversos tipos de transferencias sociales) para este mismo período de tiempo. En lo que afecta al autoconsumo, hay sobradas razones para entender que en Veranópolis es donde el ya mencionado *ethos del colono* se mantuvo de un modo más consistente. En el extremo opuesto, Morro Redondo es en donde la evaluación del autoconsumo obtuvo los valores más bajos por las razones anteriormente expuestas. Salvador das Missões y particularmente en Três Palmeiras son los municipios en los que encontramos valores significativamente más bajos que en Veranópolis. Es sobre todo en este último municipio donde los efectos de la dinámica agroexportadora se hacen más visibles. Los productores de esta localidad tienen la soja como principal cul-

tivo y hay escasas posibilidades de incrementar el nivel de los ingresos (agrícolas y no agrícolas).

Preguntamos a los entrevistados si consideraban que la producción del huerto familiar es suficiente para atender al consumo de la familia. Los datos agregados indican que, para el 83,1% de las 238 explotaciones familiares, la respuesta es afirmativa. Sin embargo, cuando analizamos la situación desde la perspectiva de los estudios de caso surgen diferencias dignas de observación. La gran paradoja resulta del hecho de que, en una de las localidades ubicadas en una de las regiones más tradicionales en la producción comercial de frutales (Morro Redondo), tenemos la más baja capacidad de la explotación familiar para atender las necesidades de la familia. Este cuadro reviste importancia y refleja, por un lado, la pérdida de raíces culturales y, por otro, los efectos de lo que antes definimos como “proceso de mercantilización” de los espacios rurales. Algunos ejemplos pueden explicar dicho escenario, como es el caso de ciertas familias que se encuentran en situación de rehenes de la producción tabacalera en régimen de integración vertical y no disponen de tiempo y condiciones para mantener las prácticas de autoconsumo. La producción de este cultivo les ocupa prácticamente todo el año agrícola debido a las sucesivas actividades que implican y que abarcan desde la siembra hasta la recolección y clasificación de las hojas de tabaco.

El paisaje rural de norte y noreste de Rio Grande do Sul revela un sinnú-

Tabla 1 - Distribución porcentual de las explotaciones investigadas según la existencia de huerto familiar en los cuatro municipios representativos de las dinámicas territoriales de desarrollo.

Dinámica territorial de desarrollo	Municipio	Poseen huerto? (%)	
		Si	No
Patrón Ibérico	Morro Redondo	87,1	12,9
Agroindustrial exportador	Salvador das Missões	93,1	6,9
Agroindustrial exportador	Três Palmeiras	89,3	10,2
Tercera Itália brasileña	Veranópolis	98,3	1,7
	Total	92,0	8,0

Fuente: Pesquisa AFDLP - UFPel/UFRGS/CNPq, 2004.

Tabla 2 - Producto Bruto del autoconsumo en Reales (R\$)  
en los municipios investigados

Dinámica territorial de desarrollo	Municipio	Promedio del Autoconsumo total en Reales (R\$)	Promedio de la Renta total anual familiar en Reales (R\$)
Patrón Ibérico	Morro Redondo	1.727,14	14.003,00
Agroindustrial exportador	Salvador das Missões	3.593,13	21.181,15
Agroindustrial exportador	Três Palmeiras	3.392,35	14.119,26
Tercera Itália brasileira	Veranópolis	5.634,23	30.269,58

Fuente: Pesquisa AFDLP - UFPEL/UFRGS/CNPq, 2004.

mero de explotaciones, en las que la soja ocupa todo el espacio disponible de unas propiedades de reducidas dimensiones (promedio de 15 hectáreas), quedando fuera tan solo el área correspondiente al domicilio de las familias. En estas condiciones, el esfuerzo es en el sentido de convertir todos los espacios disponibles a la producción de dicha oleaginosa, lo que se reconoce como el fenómeno de “sojización” del medio rural.

Pero el elevado nivel de especialización productiva acarrea enormes dificultades para incrementar el ingreso económico familiar. En Salvador das Missões, más que en Três Palmeiras, encontramos un mayor número de experiencias de diversificación en el campo de la agroindustrialización, como es el caso de la producción de azúcar negro o mascabado, rapadura, aguardiente y otros subproductos de la caña de azúcar. La bandera de la diversificación económica y productiva fue asumida por el gobierno del estado de RGS en la legislatura anterior, así como por algunas de las alcaldías de la región. Estos elementos e informaciones, aunque preliminares, responden a algunos de los interrogantes que nos hemos planteado al principio de esta investigación. Hay una estrecha asociación entre, de un lado, la dinámica territorial de desarrollo y el nivel de protagonismo del autoconsumo, y, de otro, la reproducción social de las familias. Pero a pesar de ello, no se puede dejar de

Tabla 3 - Distribución de los entrevistados sobre la suficiencia del huerto para las necesidades de la familia

Dinámica territorial de desarrollo	Municipio	El huerto es suficiente? (%)	
		Sí	No
Patrón Ibérico	Morro Redondo	68,5	31,5
Agroindustrial exportador	Salvador das Missões	75,9	24,1
Agroindustrial exportador	Três Palmeiras	94,3	5,7
Tercera Itália brasileira	Veranópolis	93,1	6,9
	Total	83,1	16,9

Fuente: Pesquisa AFDLP - UFPEL/UFRGS/CNPq, 2004.

tener en cuenta la importancia de los aspectos culturales y de las tradiciones que conforman los rasgos fundamentales de la economía campesina en cuanto forma social de producción. Lo que sí parece claro es que la modernización y mercantilización del espacio rural engendran, al fin y al cabo, el descenso de la importancia material y simbólica del autoconsumo.

### ***El CONSAD-Missões: una breve referencia a la política del estado de territorializar la seguridad alimentaria***

En la región misionera gaucha ha sido implantado el primer “Consortio de Desarrollo Local y Seguridad Alimentaria” (CONSAD) de Brasil. Hemos seguido con interés su proceso de constitución y las actividades desarrolladas por las instituciones y actores sociales involucrados. En líneas generales, el proyecto CONSAD representa una apuesta por territorializar la política de seguridad alimentaria y crear un espacio de diálogo y reflexión para el fomento de acciones y nuevos proyectos orientados a mitigar el problema del hambre y ampliar la inclusión social y la reducción de las desigualdades. El Estado brasileño, representado inicialmente por el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA), sustituido posteriormente por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), se hace cargo de

la aportación material para financiar proyectos intermunicipales de desarrollo.

A raíz de un acuerdo de cooperación técnica firmado entre la FAO-ONU y el MDS hemos tenido oportunidad de acompañar el trabajo desarrollado en el periodo de tiempo comprendido entre enero y diciembre de 2004 en el CONSAD-Missões. Mediante la realización de aproximadamente 70 entrevistas con actores sociales y representaciones de los poderes públicos y de la sociedad civil, pudimos evaluar los avances y obstáculos que dicha estrategia gubernamental ha conocido en el sentido de atender a los objetivos inicialmente planteados.

La aproximación que hicimos detectó algunos aspectos esenciales, como el hecho del reconocimiento de algunos de los elementos que fueron aquí subrayados, tales como la cuestión del incremento de la inseguridad alimentaria respecto a la expansión de las *commodities* (el binomio trigo-soja y los efectos que engendran) en el contexto de las explotaciones familiares, o la vulnerabilidad del tejido social a las fluctuaciones de los mercados o de las catástrofes climáticas a causa de la intensa especialización a que se ha visto sometida dicha región. Pese a ello, hemos detectado que no siempre las soluciones propuestas son factibles para mitigar los problemas aquí identificados.

Desde el punto de vista institucional, e incluso de carácter metodológico, hay, por supuesto, una ambigüedad básica en la propuesta correspondiente al CONSAD, y esto pese a que en su acrónimo se incluye el término “*desarrollo local*” cuando en verdad el MDS defiende una estrategia de corte territorial. Por otra parte, hay ciertos problemas en lo que afecta al ámbito geográfico que no siempre fortalecen el concierto de las fuerzas políticas en el contexto de los proyectos planteados. El CONSAD-Missões aglutina un conjunto de 25 municipios con características muy distintas en lo que atañe a sus demandas y los respectivos niveles de desarrollo, situación que crea dificultades considerables en cuanto a establecer acciones de interés común a las distintas localidades involucradas. Resultan claras las diferencias entre localidades marcadas por la hegemonía de la agricultura familiar, mientras que en otras predominan sectores constituidos por una agricultura patronal conservadora y frecuentemente absentista. En este contexto, la problemática de la seguridad alimentaria adquiere distintos significados y contornos según la perspectiva de los actores e instituciones implicados. Además de estas cuestiones y problemas, hemos identificado otras dificultades, como las siguientes:

Carece de consistencia y convergencia el concepto de seguridad alimentaria desde la óptica y la lógica de actuación de los protagonistas del desarrollo territorial en el ámbito del CONSAD-Missões. Muchas de las instituciones

establecen estrategias basadas en una visión asistencial que resta importancia a la participación de la ciudadanía. Esta visión estrecha coincide con la propuesta de constituir huertos colectivos en las que el poder público apela a la responsabilidad para llevar adelante todas las iniciativas.

El esfuerzo por establecer pactos territoriales encuentra dificultades debido a la preponderancia de una visión municipalista muy arraigada en la lógica de actuación de los poderes públicos. La Constitución de 1988 consolidó una serie de transferencias de competencias a los municipios, y los alcaldes conservan una actitud muy localista en su forma de concebir los nuevos proyectos, compitiendo entre sí por los mismos recursos y oportunidades.

Hay una escasa incidencia de proyectos e iniciativas que contemplen grupos sociales desfavorecidos (mujeres, indígenas, jóvenes, etc.) como beneficiarios centrales de las acciones. La mayor parte de los proyectos (42,0%) tiene que ver con el apoyo a cadenas productivas y, por lo tanto, poco que ver con la cuestión de la seguridad alimentaria.

En su esfuerzo por redefinir lo que es la esencia misma de la estrategia del CONSAD, es decir, el traspaso de competencias y descentralización de la intervención estatal, el gobierno tiene dificultades para hacer converger los actores sociales en la construcción de pactos territoriales efectivos y duraderos en torno a los objetivos de la seguridad alimentaria. Hay, además, un excesivo nivel de protagonismo del poder público en detrimento de la participación de la ciudadanía. El Proyecto CONSAD, en definitiva, puede convertirse en una experiencia positiva en el sentido de reducir los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria en un territorio específico, como es el de las Misiones, con base en la actuación conjunta del Estado y de las organizaciones sociales. Pero eso obliga a replantear el papel del Estado dentro de la lógica de la emancipación social y con base en nuevas fuentes de legitimidad, más allá de la retórica usual y de la apuesta por iniciativas de cariz asistencial y de corto plazo.

## **Conclusiones**

El mundo rural y agrícola están, inevitablemente, en el centro de los grandes cambios que afectan a la sociedad contemporánea en este comienzo de milenio. La globalización se ha convertido en uno de los procesos que adquieren proporciones gigantescas en cuanto a los impactos que produce en el sentido de profundizar, si es posible aun más, la especialización de los territorios

en la producción de determinados productos y actividades. El avance de este proceso es indiscutible en el caso de Rio Grande do Sul, aunque su intensidad varía según las características regionales y la idiosincrasia de los territorios integrados en esa misma dinámica. Provoca que emerja un paisaje agrícola completamente distinto al que predominaba cuando las explotaciones campesinas se dedicaban a un amplio conjunto de producciones y tipos de actividades. En este artículo, sin embargo, hemos subrayado la aparición de una extraña paradoja. Los agricultores, debido a la incorporación masiva de los avances tecnológicos, hicieron, por una parte, crecer la productividad de los factores hasta unos niveles impensables en circunstancias pretéritas; pero, por otra, y al mismo tiempo, creció también la proporción de fincas en las que la producción del autoconsumo ha desaparecido prácticamente, sobre todo en los casos de familias implicadas en la producción de *commodities* agrícolas, como es precisamente el caso de la soja, tabaco o incluso en la avicultura y porcicultura bajo régimen de integración vertical.

En unas partes más que en otras, el mito de la autonomía campesina se mantiene más presente sobre la base de lo que llamamos *ethos del colono* del Brasil meridional. Pero si hay un aspecto en que nos hemos puesto de acuerdo en este estudio es que allí donde la modernización y mercantilización rural han sido más intensas se hacen más vulnerables las explotaciones en cuanto a su propia capacidad de proveer, aunque sea tan sólo parcialmente, sus necesidades de consumo. Entre los cuatro territorios investigados en el marco de este proyecto, es justamente en la “Sierra Gaucha” donde se manifiesta lo que muchos consideran como una de las señas de identidad de la agricultura familiar desarrollada por descendientes de inmigrantes europeos llegados al continente en el siglo XIX; al contrario de lo que ocurre en otras partes de la geografía gaucha, en este territorio se impuso un modelo de desarrollo similar al que la literatura internacional llama de *distritos industriales marshalianos* (Beccatini, 1987) o sistemas productivos localizados. Sobre la base de ello tenemos un tejido industrial bastante diversificado y un mercado de trabajo que unifica los ámbitos rural y urbano en su capacidad de generar empleo y renta a la población regional. El trabajo en la fábrica no implica ruptura con la explotación productiva en las fincas, sino que permite que las familias cuenten con otras fuentes de ingresos económicos y puedan incluso invertir parte de estos recursos en la propia agricultura y en las condiciones de sus viviendas. No es casualidad que estudios recientes (Veiga, 2001) den cuenta de que dicha zona presenta los más altos indicadores sociales del país. Lo que nuestros datos informan es que no sólo son las rentas totales (agrícolas y no agrí-

colas) más altas en esta zona que en otros rincones de Rio Grande do Sul, sino que lo es también el propio producto bruto del autoconsumo familiar. Además, en la anunciada estrategia nacional en pro de territorializar la política de seguridad alimentaria y que culminó con la creación CONSAD-Missões se constata la existencia de una serie de obstáculos en lo que afecta al diseño institucional y a la concertación de los intereses públicos y privados, así como en relación con otras cuestiones subrayadas en este artículo.

## Bibliografía

- BECATTINI, Giacomo (1987). *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Il Mulino, Bologna.
- CANDIDO, Antonio.(1987). *Os parceiros do Rio Bonito*. Livraria Duas Cidades, São Paulo, 284 p.
- GRAZIANO DA SILVA, José, (2000). *O Novo Rural Brasileiro*. UNICAMP/Instituto de Economia, Campinas, 217 p.
- GUILHOTO, Joaquim José Martins; SILVEIRA, Fernando G. AZZONI, Carlos Roberto; ICHIHARA, Silvio Massaru (2005a). "A importância do agronegócio familiar no Brasil" en *Anais del XLIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, FEARP/USP, PENZA/USP, Ribeirão Preto. (1 CD)
- GUILHOTO, Joaquim José Martins; SILVEIRA, Fernando G. AZZONI, Carlos Roberto; ICHIHARA, Silvio Massaru. (2005b). "O PIB do agronegócio familiar no Rio Grande do Sul" en *Anais del XLIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, FEARP/USP, PENZA/USP, Ribeirão Preto. (1 CD)
- KAYSER, Bernard. (1994). *Pour une ruralité choisie*. Datar Éditions de l'Aube, Paris, 135 p.
- MARSDEN, Terry. (1998). "New Rural Territories: regulating the differentiated rural areas spaces" en *Journal of Rural Studies*, v.14, n.1, Great Britain, pp. 107-117.
- PNUD/IPEA/FJP. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA/Fundação João Pinheiro, (2003). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília.
- SACCO DOS ANJOS, Flávio (1994). "A Agricultura Familiar em Transformação: o surgimento dos part time farmer's em Santa Catarina" en: *Anais del XXXII Congresso brasileiro de economia e sociologia rural*, v. I, Brasília, p. 442-449.
- SACCO DOS ANJOS, Flávio (1995). *Agricultura Familiar em transformação: O caso dos colonos-operários de Massaranduba, Santa Catarina*. Editora da UFPEL., Pelotas, 170 p.
- SACCO DOS ANJOS, Flávio (2001). "Agricultura Familiar, Pluriactividad y Desarrollo Rural en el Sur de Brasil" en: *Revista Internacional de Sociología*, v.28, n.Jan-Abri, España, p.173-205.
- SACCO DOS ANJOS, Flávio (2003). *Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no sul do Brasil*. UFPEL, Pelotas, 374 p.
- SCHNEIDER, Sérgio (1995). "As transformações recentes da agricultura familiar no Rio Grande do Sul: o caso da agricultura em tempo parcial", en: *Ensaios FEE*, v.16., n.1, Porto Alegre, pp.105-129.
- SCHNEIDER, Sérgio (2003). *A pluriatividade na agricultura familiar*. Editora da UFRGS, Porto Alegre, 205 p.
- VEIGA, José Eli da (2001). *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. CNDRS, MDA, NEAD, Série Textos para Discussão, Brasília, 107 p.



# Autoconsumo de los pequeños productores de Misiones. Fortalezas y condicionantes de un proceso tendiente a la seguridad alimentaria<sup>(1)</sup>

Carlos Carballo

## Objetivo del análisis

El rol de los productores familiares forma parte de los interrogantes y desafíos acerca del crecimiento y un desarrollo más justo y equitativo. Poniendo la mirada en el territorio rural y en la producción agraria, son numerosos los esfuerzos para encarar teórica y prácticamente estrategias tendientes a un desarrollo más sustentable, partiendo del reconocimiento de la creciente concentración de los recursos productivos y la exclusión de las mayorías. (Chambers, 1983; Sevilla Guzmán, 2000).

Es en este contexto que la seguridad alimentaria de los pequeños productores se suma con entidad propia, pero vinculada a otros temas que, como el desarrollo endógeno, la agroecología y el equilibrio territorial, están cada día más presentes y asociados a la problemática ambiental, del empleo, de la multifuncionalidad de la agricultura, la innovación tecnológica, etc. En todos ellos

---

(1) Avance de investigación correspondiente al Proyecto UBACYT 2004-2007 "Tecnología e institucionalidad para la seguridad alimentaria y el desarrollo sustentable de los productores familiares". Director: Ing. Agr. Carlos Carballo González, FAUBA.

Se agradece muy particularmente la colaboración de la Lic. María Isabel Tort en el análisis de la problemática territorial de Misiones, y de la Coordinadora y Equipo Técnico del "Programa Misiones Autoconsumo 2004".

es clave la presencia del Estado y una institucionalidad que incorpore la participación de los actores, ya que las relaciones entre la actual crisis y la transición a modelos alternativos, y entre lo local (municipal)-nacional se debaten algunas de las contradicciones centrales a resolver. (Almeida y Navarro, 1998; Dagnino (2002); García Delgado, 2003; Caporal y Costabeber, 2004)

Si bien la atención de las necesidades básicas de los habitantes rurales no admite discusión, no está clara la forma en que pueden vincularse las políticas para la emergencia con la generación de nuevos modelos de desarrollo; sin embargo pareciera haberse generalizado la visión de que lo “local” constituye un territorio a priorizar y sobre cuya evolución asentar procesos de mayor alcance.

En América Latina esta concepción comienza a difundirse a partir de 1980, como alternativa a las teorías vigentes hasta entonces, de cuya aplicación - en el particular contexto de la crisis del modelo de sustitución de importaciones y de la recuperación de las formas democráticas de gobierno- habían resultado procesos de crecimiento “conservadores” y desarticulados. De mirar lo específico de cada región, de cada localidad, de cada área se está cambiando la concepción del desarrollo que partía de una planificación racionalista y tecnocrática y elaborada desde los centros del sistema. (Arocena, 1995).

En los 90 en cambio, el “actor local” y el “desarrollo local” constituyen –para algunos críticos- un paliativo, inviable e incapaz de generar modelos alternativos, si no se integran con otros niveles que impulsen la integración de potencialidades y recursos nacionales, provinciales y municipales en función de un proceso de desarrollo global.

Boisier (2000); Vázquez-Barquero (2000); Agon, Alburqueque y Cortés (2001); de Janvry y Sadolet (2002); FIDA (2002); IICA (2002), afirman que la crisis del Estado centralizado e intervencionista -y el auge de las posiciones neoliberales- plantean la necesidad de una nueva forma de articulación con la sociedad y exigen mayor protagonismo de los actores organizados de la sociedad civil. Construir y/o fortalecer los actores locales podría ser una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de una sociedad o de un territorio particular.

Superar la pobreza y avanzar en el desarrollo –y en el ámbito rural desarrollo rural y pobreza rural– implica enfrentar drásticamente las necesidades de la población, proceso encarado en la última década a través de programas que dirigieron su acción a determinados espacios y beneficiarios, atendiendo más las consecuencias que las causas de los problemas enfrentados. Ello sucedió también con los programas de “autoproducción de alimentos”, durante los 90 -y con los de “seguridad alimentaria” - ya en el nuevo siglo

Tradicionalmente la “seguridad alimentaria” fue entendida como la disponibilidad de alimentos; se trataba entonces de un problema de alimentación y nutrición visto desde la perspectiva de su escasez, por lo que la estrategia priorizaba los aspectos productivos. Actualmente se reconoce también su relación directa con el acceso a los mismos, aunque en general los programas públicos argentinos que promueven el “desarrollo rural” o el “autoabastecimiento” prefieran insistir en el viejo paradigma productivista.

Según la Cumbre Mundial de la Alimentación. *“Existe seguridad alimentaria cuando las personas, durante todo el tiempo, tienen acceso físico, social y económico a una alimentación suficiente, segura y nutricionalmente adecuada, para satisfacer las necesidades nutritivas y las preferencias alimenticias que les permiten llevar una vida activa y saludable”*. Se trata del acceso a los alimentos, pero no solo de ello, sino de la forma en que el mismo se produce, un aspecto profundamente relacionado con el fundamental derecho a la alimentación y la soberanía de los pueblos (citado por Carballo G., 2004:3).

Dejando de lado los microproyectos focalizados, al intentar vincularse los programas de seguridad alimentaria, “autoconsumo” o “autoproducción de alimentos” con el desarrollo local, los municipios son considerados como el espacio territorial e institucional base del mismo, para lo que resulta necesario, adecuar las propuestas marco de carácter nacional a los roles, funciones y ámbitos de actuación que éstos han adquirido recientemente; pasan a ser considerados como el “universo tangible de la vida cotidiana” incluyendo territorio, sociedad y gobierno-, aunque la realidad demuestre una notable heterogeneidad de situaciones al respecto.

En el caso de la provincia de Misiones “[por] el estilo de desarrollo impulsado a partir de las políticas de apertura y desregulación de la economía, la situación de los Municipios de Misiones es cada vez más dificultosa...Esto hace que se incrementen las demandas sobre las esferas de acción política más inmediata: los gobiernos locales” (González Villar, 2004:194).

El “Programa Misiones Autoconsumo” (PMA) expone situaciones claras en que una política provincial específica depende en su ejecución en los Municipios –como ente articulador de las políticas sociales- para cumplir sus metas, lo que no hace sino supeditar las mismas a una dinámica compleja, diversa y donde la participación clave de los actores sociales no siempre logra canales satisfactorios.

## **Metodología empleada**

El presente trabajo constituye un avance en la investigación realizada en la provincia de Misiones, como estudio de caso del Proyecto UBACYT 2004-2007 “Tecnología e institucionalidad para la seguridad alimentaria y el desarrollo sustentable de los productores familiares”, que prevé culminar próximamente la evaluación del proceso, resultados e impacto del “Programa Misiones Autoconsumo 2004” (PMA). El análisis se efectúa partiendo de la documentación del mismo, y de entrevistas semiestructuradas a informantes claves- responsables del Programa en el nivel municipal- y al menos dos beneficiarios receptores de semillas en cada uno de los municipios.

Al efecto se seleccionó una muestra representativa de 16 Municipios –56% de los 36 participantes en las dos etapas del Programa- incluyendo unidades de las tres categorías del total de 72 Municipios participantes, los que fueron entrevistados por los responsables provinciales del PMA en los meses de junio-agosto 2005 a fin de complementar la información previa. El análisis de la dimensión “estructura institucional” hizo posible caracterizar el funcionamiento y organización municipal, en tanto la dimensión “impacto del Programa en la economía del pequeño productor” posibilitó una aproximación inicial a su incidencia en la economía doméstica.

La selección de un conjunto de variables e indicadores permitió la recolección y sistematización de las respuestas recibidas, que se espera complementar en el futuro inmediato con la opinión de los beneficiarios que proveen las semillas, los receptores directos de la devolución solidaria y de las organizaciones integrantes del Consejo Técnico Asesor.

## **Características y estructura agraria del territorio a estudiar**

La provincia de Misiones se sitúa en el Nordeste de Argentina siendo el 90 % de sus límites frontera internacional con Paraguay y Brasil. Su superficie - 30.719 km<sup>2</sup>, 1,1 % del territorio nacional- es habitada por 965 mil personas (CNPV, 2001), lo que representa una densidad de 31,3 hab./km<sup>2</sup>. La sumatoria de la población rural dispersa y agrupada constituye el 30 % del total provincial, una característica clave para comprender algunos fenómenos que se dan en este territorio.

Contribuye al 1,6 % del PB nacional, destacándose el rol del sector primario, donde históricamente resalta el papel de los cultivos localmente industrializados.

La ocupación y uso del espacio se ha hecho espontáneamente, aprovechando intensivamente sus recursos naturales, cuyo manejo es crecientemente cuestionada, al irse haciendo cada vez más notorias sus consecuencias. La puesta en funcionamiento del sistema productivo y forestal avanzó de suroeste a noreste y del oeste hacia el este; el movimiento de ocupación pionera dispersó a la población en ciertas áreas del territorio, dando forma a un sistema de asentamientos caracterizado por profundos desequilibrios regionales. *“Esta estructuración interna implicó diferencias importantes en relación con la calidad de los ecosistemas, la forma de ocupación del territorio, la modalidad de distribución de la tierra, la orientación que tuvo la inversión pública y privada, las particulares características de los procesos migratorio resultantes”.* (González Villar, 2004:101).

El desarrollo de la agricultura basada en los cultivos industriales -signados por recurrentes crisis- fue conformando una matriz socio-productiva marcadamente diferenciada, pero donde todavía se destaca el rol de la pequeña producción familiar, “colonos” con cierta capitalización y minifundistas ocupantes más recientes de la tierra (Schiavoni, 2001).

La actividad agrícola –de los “colonos” en particular- está centrada en la producción de cultivos perennes, que si bien son los que en mayor medida se adecuan a las características ecológicas, también han otorgado una gran rigidez al sistema productivo. De las 776,4 mil ha. cultivadas en 2002, el área destinada a Cultivos Industriales alcanza al 31,3 %, sólo superada por la de Bosques y Montes Implantados que alcanza al 48,6 % del total, con 372,2 mil ha. La primera representa el 61 % del total destinado a la agricultura.

Un dato sobresaliente del CNA 2002, es la confirmación de la pérdida en el número total de explotaciones agropecuarias (EAPs) existentes en el país; casi un 25 % menos en 14 años (CNA 1988), dan cuenta de un acelerado proceso de modernización de la estructura y la producción agraria, que en Misiones se expresa con mucho menor intensidad: cae solamente un 2 % el número de EAPs (de 28.566 a 27.955) y curiosamente un 9 % la superficie en explotación agropecuaria; la superficie media por explotación en lugar de seguir la tendencia nacional, se reduce (7% menos), pasando de 80 a 74 ha. por EAP.

Como consecuencia del modo en que el territorio fue ocupándose por la inmigración y su redistribución en las últimas décadas, la provincia presenta una organización agraria con predominio de las explotaciones menores de 50 ha. (81 %) que ocupan el 24 % de la tierra, frente a unas pocas grandes empresas (310, el 1,1 %) que ocupan el 12,5 % de la superficie agropecuaria provincial.

El número de trabajadores en las EAPs, si bien se reduce, mantiene su importancia relativa y la predominancia del trabajo familiar, que llega a representar el 90 % de los trabajadores permanentes.

Por cierto, esto obedece a una serie de causas que afectan en mayor grado las condiciones de vida en las “chacras” que el número total de las mismas:

*La presión sobre la tierra para la expansión de la forestación, la caída de los precios de los productos primarios tradicionales..., los incentivos para plantar tabaco, la degradación, contaminación y agotamiento de los suelos, pueden ser algunas de las variables a tener en cuenta para analizar los profundos cambios sociales y productivos en el sector agropecuario. (Cazzaniga, 2004:21).*

Las políticas de privatización y el perfil de las inversiones efectuadas en los 90 en el territorio provincial, desembocaron en un claro proceso de concentración -que alcanzó a todos los sectores- y de extranjerización, principalmente en el sector más dinámico y ligado al mercado externo: el foresto-industrial. Esta fue la única actividad primaria que se ha expandido en forma continua desde 1960, inducida por políticas de promoción; la posibilidad de desgravar ganancias provenientes de otras actividades económicas y el otorgamiento de créditos a largo plazo por el Instituto Forestal Nacional inicialmente, y luego por sucesivas leyes de promoción. La devaluación del peso argentino en el 2002 y la Ley 25.080/98 de Inversiones para Bosques Cultivados, constituyen dos motores adicionales de impulso al avance forestal.

A partir de 1960 la superficie forestada se cuadruplicó, a diferencia de la agrícola que experimentó sólo un mínimo aumento. Los pinos avanzan en el territorio generando cambios en la estructura social y económica local, así como también en la organización del espacio, presionando sobre las chacras de los pequeños productores y dando lugar a numerosos conflictos por la tierra que se multiplican en el centro de la provincia.

Simultáneamente, actividades industriales relacionadas con la yerba y el té y la producción de alimentos para el mercado interno –generadores de más empleo por unidad de inversión y por unidad de superficie- han reducido su participación por la caída del precio de la producción y la concentración agroindustrial, llevando a la situación de que en algunos alimentos básicos la provincia deba importar más del 80% de lo consumido (Cazzaniga, 2004).

La estructura productiva de la yerba mate, principal cultivo hasta hace pocos años, fue severamente modificada, pero a pesar de ello mantiene una

gran importancia. Sobre 18 mil productores, unos 15 mil (80 %) tienen predios con menos de 25 ha. plantadas con yerba, con plantas en general de baja productividad, al no poder hacerse las inversiones necesarias.

La disolución de la cuestionada e histórica Comisión Reguladora de la Yerba Mate-CRYM (1991) dejó librada la evolución sectorial al libre juego de los actores más concentrados, quienes al reducir drásticamente el precio pagado por la materia prima y profundizaron la crisis de los productores menos capitalizados, con el consiguiente impacto económico, social y político. Las luchas sociales generadas desde fines de los 90 y particulares condiciones nacionales, explican la creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate-INYM (2002); éste es el primer ente regulador de una cadena agroindustrial creado después del acelerado proceso de desarticulación del Estado de principios de los 90 (Carballo, G., 2004), pero su accionar comenzó a hacerse notar recién dos años después.

Tampoco el Estado estuvo “ausente” en la economía tabacalera, ya que su intervención se ha mantenido ininterrumpida durante más de tres décadas, siendo el Fondo Especial del Tabaco (FET) el eje de asignación de recursos tanto a productores como a las siete provincias tabacaleras. El PRAT –Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras- subsidió procesos de inversión y transformación en las mismas sumamente cuestionados, e insuficientemente evaluados hasta el presente.

Con destino a los tabacaleros, en la década del 90 se transfirió a Misiones unos 40 millones de pesos al año, 80 % destinados a completar el precio pagado al productor por las industrias (“sobrepeso” y subsidios varios) y el resto a proyectos específicos, cifra que a pesar de su volumen y su continuidad en el tiempo no logró mejorar la calidad de vida de los pequeños productores de tabaco. Su rol como principal producto para el mercado es notorio en aquellas áreas donde actúa como pionero, acompañando el avance de los “frentes agrícolas”; la asistencia financiera y la seguridad de compra por parte de las agroindustrias y el acceso a la seguridad social, lo hizo insustituible como cultivo de renta, a pesar de la imprevisibilidad de los precios y mercado. A este cultivo se encuentran directamente asociados la mayor parte de los beneficiarios del PMA.

Misiones es actualmente la principal provincia productora del país, espereándose este año un récord (con más de 56 millones de kilos), situación a la que se llega como consecuencia de precios sumamente favorables a partir de 2002. El número de tabacaleros ha fluctuado en los últimos años, pero siempre superó los 15.000 (más del 50 % de los productores provinciales), predominando su plantación en áreas de 0,5-1,5 ha por EAP.

## **Crisis de la producción y el consumo**

La profunda transformación del Estado que se dio en los 90 promovió un nuevo modelo de intervención social, sin lograr por ello que los numerosos programas focalizados puestos en marcha para paliar la pobreza-y/o atender la problemática alimentaria- hayan modificado la situación de exclusión resultante de las políticas aplicadas. A fines de los 90 había 76 programas nacionales de esta naturaleza, reunidos en sólo tres “megaprogramas” de emergencia a partir del 2002: el “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, el “Programa de Emergencia Alimentaria” y el “Programa Remedios”, a cargo respectivamente de los Ministerios de Trabajo, Desarrollo Social y Salud Pública de la Nación.

La responsabilidad de verificar la condición de los beneficiarios de estos programas quedó a cargo de cada municipio, con el contralor de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales, institucionalidad promovida en el nivel local, y considerada un requisito para la implementación del Plan; la legislación hizo que en pocos meses quedaran constituidos un Consejo Consultivo Nacional, 22 Cons. Consultivos. Provinciales y 1.873 Con. Consultivos Municipales-CCM, el 89 % de un total de 2.108 que deberían haberse constituido en el país según los términos del Plan.

Distintos trabajos (Arroyo, 2003; CENOC, 2003) coinciden en considerar a los Consejos Consultivos como una de las experiencias más importantes de participación de la sociedad civil en la orientación y control de programas sociales, tanto por abarcar todo el territorio, como por incluir todos los niveles jurisdiccionales del estado, aunque un conjunto de causas internas y externas hayan imposibilitado su consolidación y provocado su casi desaparición.

En el 2003, el Min. de Desarrollo Social de la Nación promueve en todo el territorio nacional el “Plan de Seguridad Alimentaria”, (“El Hambre más urgente”), que unifica todos los programas y planes preexistentes para atender la problemática alimentaria; cuenta con el respaldo de la Ley 25.721/02 que crea el “Programa Nacional de Nutrición y Alimentación”, y como tal se plantea como una política de Estado. El mismo se dirige a familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional, pretendiendo constituirse en una política del Estado en materia alimentaria, más allá de la emergencia, porque tiende a elevar la calidad de vida de toda la población, y abarca el mejoramiento de la salud y la nutrición en el mediano y largo plazo.

Desde esa perspectiva, los objetivos a alcanzar son: brindar asistencia alimentaria, adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada

región del país; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales; fortalecer la gestión descentralizada de fondos; impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales; realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones focalizadas en algunos grupos de riesgo.

### ***Programas de autoabastecimiento para pequeños productores***

El reconocimiento de la importancia económico-social de los pequeños productores minifundistas y de las dificultades que amplios sectores de la población urbana y rural tenían para acceder a la alimentación básica como consecuencia de la crisis pusieron en marcha programas de intervención focalizadas de alcance nacional y regional impulsadas por el INTA y la SAGPyA, a las que le siguieron otras también destinadas a pequeñas y medianas empresas, agricultores familiares minifundistas y población rural pobre a cargo de los mismas entidades y también de otros organismos del Estado Nacional y Provincial.

El Programa Social Agropecuario-PSA (1993) y posteriormente el PROINDER (1998) incluyeron en sus objetivos el autoabastecimiento, satisfacción de necesidades básicas y fomento de la participación de los pequeños productores; junto con el Pro-Huerta (1990) pueden considerarse como las dos principales iniciativas nacionales de apoyo a la autoproducción de alimentos. Ambas se basan en la provisión de insumos a beneficiarios individuales o reunidos en microgrupos, con el propósito inmediato de mejorar su alimentación y nutrición. Incluyen además cierto grado de acompañamiento con acciones de capacitación y asistencia técnica dirigidos exclusivamente a los integrantes de los pequeños proyectos focalizados.

El conjunto de programas nacionales y de la Región NEA impulsados por la SAGPyA e INTA poseen un importante accionar en Misiones, articulándose –en muchos casos– con los programas ejecutados por algunas ONG, cooperativas y las Iglesias presentes en este territorio. A estas intervenciones se suman también las destinadas a pequeños productores promovidos por el PRAT, y otras del Ministerio de Desarrollo Social, Salud, Interior, Trabajo, etc.

La crisis de los productos tradicionales para el mercado de los pequeños productores y de las instituciones económicas a ellos asociados (yerba, te y tabaco, y las cooperativas sobre todo) conjuntamente con la ausencia de políticas -o políticas que los discriminaban en forma negativa- dieron lugar a una

serie de reflexiones que cuestionaban en numerosos aspectos tanto el modelo neoliberal, como los sistemas de producción vigentes, abriendo paso al debate de alternativas. La búsqueda, en la que participaban actores privados representativos de los pequeños productores, actores públicos vinculados a programas nacionales, instancias provinciales, municipios, etc. al observar la cercana realidad brasileña encuentran un paliativo que comienza a ponerse en marcha en Oberá (1995): las “Ferias Francas”: un espacio urbano donde las familias de pequeños productores comercializan en forma directa los alimentos obtenidos en las chacras.

Las Ferias Francas se constituyen en el eje de un proceso que busca revalorizar económica, social y culturalmente una estrategia basada en el autoconsumo familiar y la comercialización local de los excedentes, una referencia imprescindible para cualquier programa provincial dirigido a los agricultores familiares.

### ***Programa Misiones Autoconsumo (PMA)***

#### *Primera etapa (2002)*

Si bien en la provincia existen antecedentes de distribución de semillas a los productores a fin de incorporar o reiniciar alguna producción estimulada, a partir del 2002 la experiencia crece en cantidad y calidad, fundamentada en 1) la crisis de acceso a los alimentos en que se encuentra la Provincia, y la necesidad de aumentar el volumen de la producción destinada a la población de bajos recursos; 2) la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria de los productores, debido a que en su gran mayoría carece de material de multiplicación a causa de cambios culturales resultantes del proceso de modernización del agro, y de continuos fenómenos climáticos -heladas tardías y sobre todo sequías- coincidentes con los períodos más críticos de los cultivos que proveen sus alimentos básicos.

A ello se llega como consecuencia del impacto de la política económica en el sector agrario, y particularmente entre pequeños productores, habiendo algunos que incluso han perdido totalmente sus semillas: sea por su consumo, por las inclemencias climáticas, o por haberlas comercializado para obtener algún ingreso monetario. No muchos años antes, en los 70-80, por ejemplo, los productores de Misiones contaban con material de reproducción de los productos base de la alimentación poroto, mandioca, maíz, maní, arroz- y tam-

bién de animales de granja, etc. Hoy en cambio, es necesario darles las semillas y estimularlo en la necesidad y posibilidad de producir su propio alimento si es que se quiere promover su seguridad alimentaria (“Programa Misiones Autoconsumo”). Por ello se busca:

1. Optimizar el uso de los recursos locales olvidados, y en muchos casos con riesgo de extinción, si no se los recupera mediante su multiplicación a través de los propios productores, en el nivel local.
2. Potenciar las capacidades y conocimientos de la familia rural, para lograr nuevamente un proceso de producción sustentable para el autoconsumo.
3. Contribuir a evitar la migración a los centros urbanos y el consecuente abandono de las chacras.

El PMA reconoce el esfuerzo de los productores y el accionar de algunos programas públicos y privados que –a diferencia de lo que sucede en otras provincias- permite contar con especies y variedades apropiadas para su multiplicación entre otros los pequeños productores. Destaca la existencia de:

- Productores de diversas zonas de la provincia, que pudieron resistir a las crisis (**y además tuvieron otra visión estratégica**) y actualmente disponen de semillas mejoradas y adaptadas a la región, estabilizados genéticamente por su cultivo en forma permanente y consecutiva;
- Programas del INTA, y de diversas ONGs, que fortalecieron en los años más críticos de la década del 90 esas líneas de trabajo, con experimentación y extensión apropiadas.

El Programa fue coejecutado por los Ministerios provinciales de “Bienestar Social, la Mujer y la Juventud” y del “Agro y la Producción” en su primera etapa (2002), y en la segunda (2004) también por la “Fundación Asuntos Agrarios” a quienes acompañan un **Consejo Técnico Provincial**, cuya conformación también se fue modificando a lo largo del tiempo. Inicialmente estuvo formado por: Programa Social Agropecuario-PSA y PROINDER; Programas de intervención del INTA Misiones; Programa Pro-Huerta (Min. Desarrollo Social-INTA); Asociación por la Promoción Humana y Desarrollo Agroecológico-APHYDAL; Instituto para el Desarrollo Social y la Promoción Humana-INDES; Red de Agricultura Orgánica de Misiones-RAOM; Movimiento Agrario de Misiones-MAM; Cooperativa de Consumo para Minifundistas y Tabacaleros Río Paraná; CARITAS Posadas; Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú; Consejo Multilateral de Políticas Sociales y Desarrollo Interior. A los mismos

se sumaron posteriormente la Universidad Nacional de Misiones-UNAM, a través de la Facultad de Humanidades, y el Instituto de Fomento Agrario y Agroindustrial-IFAI del gobierno provincial.

Sin embargo, no todas las entidades comprometidas mantuvieron su nivel de participación en la segunda etapa, debido a las exigencias de tiempo y el carácter no rentado de colaboración. El PMA, organizado alrededor del crédito solidario en semillas e insumos, reconoce tres tipos principales de beneficiarios directos:

1. Pequeños productores de los granos a adquirir para su posterior multiplicación, contribuyendo a la recuperación del banco genético provincial y la circulación de dinero en circuitos locales de la provincia; cuando ello no sea posible, adquisición de semillas a pequeños productores de otras provincias.

- 95 productores de cinco ecotipos seleccionados de maíz en la provincia Misiones;
- Compra de semillas de hortalizas, adecuadas a las condiciones locales, a pequeños productores organizados en cooperativas de primer grado, integrantes de la Federación de Cooperativas Agrarias-FECOAGRO, de San Juan).

2. Multiplicadores-consumidores: familias rurales en situación de “riesgo social”.

En la primera etapa del PMA se abarcó a 15 mil pequeños productores que recibieron inicialmente semillas de maíz (10 Kg., para una hectárea de superficie) y de un “kit” de hortalizas para promover la producción orgánica; y posteriormente semillas de poroto; en el caso del maíz será para su reproducción, consumo propio, semilla para futuras siembras y comercialización de los posibles excedentes; las hortalizas, básicamente para el autoconsumo y también para devolución solidaria y el poroto para mejorar la dieta familiar y futuras siembras.

En la segunda etapa, el Programa modificó el número de productores a asistir, las especies y volúmenes de semillas entregadas, aunque razones burocráticas impidieron concretarlo en su totalidad.

3. Receptores de alimentos devueltos en forma solidaria:

Instituciones y organismos que asisten a población carenciada atendida en unos 200 comedores escolares o comunitarios, quiénes a través

de los municipios recibirán alimentos entregados por los pequeños productores receptores de las semillas, como devolución solidaria del crédito otorgado.

Cada institución participante fue responsable de la asistencia técnica a los grupos de productores relacionados propuestos como proveedores, a fin de garantizar la cantidad y calidad del producto; los parámetros de calidad definidos fueron controlados por el Ministerio correspondiente, quien fue el responsable de emitir la orden para el pago a la entidad encargada, la Cooperativa Río Paraná. El programa entregó las bolsas para una adecuada manipulación de las semillas y un insecticida natural para asegurar su preservación.

### *Segunda etapa (2004)*

El “Programa Misiones Autoconsumo 2004-2ª etapa”, replica en sus aspectos sustantivos los objetivos y metodología de la etapa inicial; su duración se estima en 1,5 años, considerándose que la devolución solidaria se iniciaría a partir de marzo de 2005. En este año fueron incluidos en la propuesta la multiplicación de poroto y también, solamente entre productores del Alto Uruguay de arroz “de secano”; en el caso del maíz se entregó preferentemente a quienes hubieran perdido la siembra del año anterior- poroto y hortalizas a todos los interesados.

De acuerdo a los recursos económicos disponibles y a las necesidades de las distintas zonas, se entregan tres “kits” distintos: 5 kg. de maíz a 12 mil productores, especialmente al norte de Oberá hasta San Pedro; 3 kg. de poroto a 15 mil productores, a fin de que cultiven 0,25 ha. cada uno, 1-5 kg de arroz a productores del noreste provincial y 20 mil “kits” de hortalizas a un número similar de productores y habitantes urbanos, para implantar su huerta familiar.

### *Análisis preliminar de los resultados del PMA-2004*

La situación preexistente, el proceso y resultados de la ejecución de esta segunda etapa del Programa, destaca como elemento cuantitativo su ejecución en 72 del total de 75 municipios existentes en la provincia (96%); el haber alcanzando a más de 14.000 pequeños productores de toda la provincia con semillas de maíz y poroto, arroz a una región provincial, y a 20.000 beneficiarios con semillas de hortalizas.

Además del análisis de la documentación propia de la operatoria (convenio, actas, fichas y volúmenes entregados, rendición de gastos e informes, etc.), se profundiza en la consideración de una serie de aspectos cualitativos, considerándose particularmente cuatro variables directamente vinculadas a la operatoria:

**1. Personal afectado por el Municipio al Programa (cantidad; formación profesional, dedicación).**

En prácticamente todos los municipios exclusivamente un “referente” local estuvo a cargo de la operatoria del PMA, aunque puede suponerse que, debido a su cargo jerárquico -y sobre todo en los municipios del Tipo 1, los de mayor población- contó con el apoyo de personal técnico o administrativo; la formación técnica –relacionada con la producción agraria- compromiso y dedicación fue evaluada como positiva en todos los casos, aunque las diferencias han sido significativas.

**2. Articulación para la distribución con otras instituciones que poseen presencia local.**

Se diferencian inicialmente cuatro situaciones básicas: distribución a cargo exclusivamente del Municipio, en el 50 % de los casos; coordinación con una o más ONG, en el 25 % de los casos; coordinación con la “Casa del Colono” –lugar que reúne en un mismo espacio físico a los organismos y programas nacionales y provinciales relacionados con el sector agropecuario y forestal que actúan en ese territorio- en el 25 % de los casos restantes. En ninguno de los municipios se observó coordinación con la Sec. de Acción Social provincial, programas sociales provinciales o nacionales.

**3. Modalidad de entrega de las semillas a los beneficiarios.**

Se reconocen cuatro situaciones distintivas: entrega en espacios comunitarios, en el 50 % de los casos (8 municipios); a través de consorcios de productores, sólo en un caso, correspondiente al Municipio de El Soberbio, donde se consolidó la estructura organizativa promovida por el FOPAR, un programa nacional del Min. de Desarrollo Social; mediante delegados municipales de Parajes, en dos municipios; por medio de visitas directas a las chacras, en tres de los municipios.

Si bien las semillas llegaron de acuerdo a lo previsto a las cabeceras municipales, no siempre en las mismas se contó con la lista depurada

de los beneficiarios, ni fue posible llegar a la totalidad de los mismos, un aspecto crítico a revisar.

Del conjunto de municipios evaluados se destaca la situación de Eldorado, donde el PMA se integra a una política municipal que no solamente procura evitar la migración de los pequeños productores, sino que promueve el regreso a la tierra y la autoproducción por parte de los pobladores urbanos; existe una activo accionar para entregar en comodato tierras privadas o municipales destinadas a la producción de los propios alimentos, por lo que el Programa fortalece esta estrategia municipal ejecutada por la Dirección de Acción Social, con el apoyo de personal idóneo en este tipo de producciones.

#### **4. Conocimiento por los productores de la obligación de devolución solidaria.**

El 100 % de los consultados conocían este compromiso, lo que en general no estuvieron en condiciones de cumplir debido al efecto de la sequía.

De acuerdo al relevamiento realizado, la aplicación del PMA 2004 favoreció en distintos aspectos a cada uno de los tres principales actores del proceso:

- a) Al pequeño productor:** en lo inmediato, ya que pudo contar con algunos insumos que contribuyeron a su canasta familiar de alimentos y a recuperar la producción de autoconsumo; estratégicamente, por la revalorización de la autoproducción como elemento prioritario de la dignidad de la familia y base de su modelo productivo. Algunas de las respuestas recibidas destacan:
- La disminución de gastos -ya que evitan la compra de semillas en el mercado- y la diversificación de la economía familiar, ya que parte de los alimentos obtenidos son comercializados en las ferias francas locales, como se cita en tres de los municipios analizados. El ahorro logrado en la compra de las semillas 23,7\$ / productor para el programa pero seguramente 50% más en esas localidades- puede ser destinado tanto a la adquisición de otros alimentos, como de insumos (pollitos para criar para consumo o venta), al pago de la luz (una media de 250 \$/año) u a otras prioridades.
  - El aporte o “contribución a la mesa” a través de los alimentos directos (en el caso de los productores con menos recursos) o como carne de aves, cerdos, etc. alimentados con la producción de esas

semillas; también el mejoramiento de la dieta, al incorporar o diversificar con nuevos productos de la huerta;

- La revalorización del esfuerzo familiar para producir los propios alimentos; el estímulo para recuperar la tradición familiar de guardar las propias semillas y la autoproducción para satisfacer las necesidades básicas de alimentos, con intercambio, venta o donación de los excedentes.

**b) Al municipio.** Los beneficios directos logrados se resumen en aspectos económicos, rápidamente visualizables, y en un conjunto de otros cuyo alcance no aparece tan claro en lo inmediato y merecería consideraciones más detalladas:

- Disminución de la inversión, ya que no necesitan recurrir a recursos propios para compras de semillas, una demanda en muchos casos generalizada; eso permite dedicar esos ahorros al refuerzo de otros programas municipales para los productores: aprovisionamiento de agua, diversificación productiva, etc.
- Mayor visualización de la presencia del municipio y valoración del accionar de las autoridades municipales, o del referente responsable de la tarea;
- Estímulo a la coordinación interinstitucional en el nivel local, lo que facilita el desarrollo de otros programas y actividades.

**c) A las instituciones de la comunidad:** refuerza en alguna medida, y de acuerdo a las características de la distribución en cada lugar, el compromiso de solidaridad entre los habitantes de la misma, muchas veces habitantes rurales y urbanos pobres que no identifican sus intereses comunes. En algunos casos se señaló la menor presencia de niños en los comedores escolares al haberse recuperado la alimentación en familia.

A pesar de lo que muestran las entrevistas realizadas bien podría suponerse que la evaluación podría haber incorporado otros elementos significativos en caso de no haber tenido que enfrentar un período climático signado por una prolongada sequía, que impidió las siembras o la obtención del producto. Salvo el Municipio de Mojón Grande -departamento de San Javier- en el que se observa la situación relativa más favorable –con el 60 % de pérdida de la semilla entregada- en el resto éstas superan el 75 %. El 84 % del

total de los beneficiarios que recibieron semillas no tuvieron producción, por lo que tampoco en esta segunda etapa el PMA logró alcanzar las metas propuestas.

## **Conclusiones preliminares**

La dinámica del proceso globalizador y de ajuste estructural de la economía ha generado una profunda transformación productiva social y cultural, que agudiza problemas existentes e incrementa las desigualdades. Los productores y las áreas rurales no escapan al, mismo, por lo que el análisis de la problemática de los productores con menor dotación de recursos y actividades organizadas en torno al trabajo familiar, comienza a estar presente entre los ejes de un modelo de desarrollo alternativo; en él aparece con un rol destacado el Estado y una institucionalidad que incorpora la participación y la seguridad alimentaria.

Las relaciones entre la actual crisis y la transición a modelos alternativos y entre lo local (municipal)-provincial y nacional, son dos de las contradicciones a enfrentar, asumiendo que, superar la pobreza y avanzar en la transición al desarrollo sustentable implica priorizar la atención de las necesidades y los derechos fundamentales, entre ellos el alimento. Esa contradicción se expresa también en el PMA, que innova en esta temática pero sin alcanzar a alterar el proceso de empobrecimiento y exclusión a que vienen siendo sometidos, como consecuencia de políticas que por acción u omisión los discrimina negativamente

La “retirada” del Estado en la década del 90, en el caso de Misiones, fue “parcial”, ya que siguieron vigentes leyes con incidencia directa en la calidad de vida de los pequeños productores; la política tabacalera y forestal fueron dos instrumentos muy importantes, que no favorecieron la evolución de las economías familiares, intensamente afectadas por la crisis de los productos tradicionales, que el Estado dejó librada al accionar de los grupos más concentrados.

Estas reflexiones enmarcan el análisis preliminar del programa, “Misiones Autoconsumo”, diseñado en relación al Plan de Seguridad Alimentaria (2003) y destinado al 55% de los productores de esa provincia, a quienes se asiste con semillas, cuyo importe deben reintegrar en forma solidaria; el mismo incorpora objetivos, estrategias de intervención y de gestión novedosas -en relación a los antecedentes más cercanos de microproyectos de autoproduc-

ción focalizados y aislados entre sí- que, al menos teóricamente, sientan las bases para otras políticas públicas. La recuperación y multiplicación de ecotipos de maíz es uno de ellos, a los que podrían sumarse los de poroto, arroz y otros cultivos.

Si bien los resultados cuanti y cualitativos inmediatos del PMA son difíciles de estimar –y más aún los de mediano y largo plazo- una primera aproximación debería destacar que la inversión directa efectuada en semillas (unos 400 mil pesos) sería fácilmente recuperable a través de un valor de producción mínimo veinte veces superior. Sin embargo el análisis de la inversión -y su recupero en condiciones tan críticas- constituye sólo un aspecto secundario frente a la magnitud del proceso promovido y el aprendizaje efectuado.

El diagnóstico efectuado demuestra el reconocimiento de la problemática estructural y de la profundidad de la crisis de los pequeños productores, cuyos ingresos monetarios ni siquiera alcanzar para satisfacer su alimentación básica. No solo eso; sin ser tan explícito, también reconoce otro elemento clave, la pérdida de uno de los pilares de la economía campesina: la auto-producción de alimentos, como consecuencia de la difusión de los modelos productivos dominantes.

La estrategia puesta en marcha podría tener mayor trascendencia en el mediano plazo, que para paliar la coyuntura, pero avanza en un camino adecuado al intentar vincular ambos momentos. La orientación fue clara al respecto:

- a) Promover la recuperación de la capacidad de autoproducción de alimentos básicos y fortalecer la alimentación familiar, mediante la difusión de ecotipos locales de semillas a pequeños productores de las mismas zonas, desestimando la adquisición de híbridos o variedades patentadas. De esta forma se reconoce social y económicamente la estrategia de “resistencia” de esos vecinos a las presiones del mercado, y se fortalecen las redes que ellos integraron con programas y organizaciones públicas y privadas.

Ampliar esta operatoria a distintas especies vegetales y animales, multiplicando individual o colectivamente, y seleccionando de acuerdo a criterios definidos, es un proceso que se inscribe en el largo plazo y permitiría controlar a la sociedad los insumos críticos de su alimentación y de su cultura. Debe sin embargo preverse el surgimiento de restricciones dadas por la legislación nacional sobre producción de semillas.

- b) Comprometer a los receptores de las semillas con su comunidad, convirtiendo un modesto subsidio público individual (unos 25 \$/productor, pro-

- medio), con recursos nacionales y apoyo provincial, en un crédito que se devuelve por única vez, pero en forma solidaria, mediante alimentos de la chacra para los comedores escolares y comunitarios; este accionar puede además contribuir a la mutua mejor comprensión de la situación de los sectores pobres urbanos y rurales y a favorecer el desarrollo de diversos proyectos a escala local. Se contribuiría así, en alguna medida, al aumento de la producción para los sectores urbanos carenciados.
- c) Dejando de lado la “focalización” por zonas o grupos con déficit alimentarios o NBI (Pro-Huerta) o pequeños productores con baja dotación de recursos e ingresos (PSA-PROINDER), el PMA pretende alcanzar a todos los pequeños productores, universalizando la prestación. Se inscribe en este sentido en una política de Estado, integrada a las nuevas directivas imperantes en el nivel nacional desde 2002; ese es el caso del “Plan de Seguridad Alimentaria” y la Ley 25.721/02 del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, sobre el que se sustenta.
- d) Establecer un vínculo articulado entre los niveles nacionales, provincial y local a fin de atender el fundamental derecho humano a la alimentación de beneficiarios particulares de territorios concretos. No se trata de “implantar” localmente una política definida en el nivel nacional, sino de adecuar la que debería ser una política de Estado a largo plazo a las necesidades inmediatas de los pequeños productores, articulando eficientemente en todos los niveles y en toda la cadena.

Como suele suceder frecuentemente, y más allá de lo adecuado que pueda en primera instancia parecer el diagnóstico, los objetivos definidos y la estrategia adoptada, la ejecución de los programas desnuda las falencias y aspectos desatendidos o subestimados; éstos a los que se suman los problemas en la gestión y los imprevistos, son los que finalmente determinan las metas alcanzables. En el PMA, son dos los principales aspectos desatendidos cuya importancia relativa es distinta: el rol de los Municipios, y la capacitación y asistencia técnica a los beneficiarios.

Aunque el diseño inicial preveía la participación activa de los Consejos Consultivos Municipales en la selección de los beneficiarios y en la organización de la devolución solidaria, el inadecuado funcionamiento de los mismos ha dejado en el ámbito del ejecutivo municipal las instancias claves del proceso, condicionando severamente la estrategia de mediano plazo; el acceso al

Programa –y a la posibilidad de autoabastecimiento- puede quedar librado al juego de la política partidaria local, reforzando el clientelismo en vez de la autonomía. Esta generalización no implica desconocer la existencia de diversas situaciones en los municipios, así como actores locales, instancias de organización de los beneficiarios que dan lugar a distintas modalidades de ejecución y a distintos resultados.

La capacitación y asistencia técnica fue considerada solamente para los proveedores de semillas, asumiendo que correspondía a las instituciones con quienes estaban vinculados, ya que el gran número de receptores-multiplicadores de las mismas hace inviable el acompañamiento sistemático, sin contar con otros recursos y el apoyo de una campaña masiva de educación popular; la experiencia de las “Ferias de Semillas” provinciales señala la necesidad de la asistencia, aunque para algunos podrían pensarla como innecesario por tratarse de cultivos tradicionales.

Se reafirma una vez más que una propuesta congruente debe contemplar componentes de financiamiento-asistencia técnica-capacitación-organización, que alcancen a todos los beneficiarios, resultando insuficiente el apoyo de los referentes locales. En muy contados municipios, la existencia de otros programas municipales dirigidos a este mismo tipo de beneficiarios, contribuye a favorecer la ejecución del PMA y la participación comunitaria.

Dos aspectos más nos parecen relevantes: los referidos a la gestión y a las condiciones climáticas; dificultades múltiples y de distinto orden han postergado o impedido el cumplimiento de los objetivos y plazos propuestos, sin que la favorable evaluación del PMA por las autoridades haya logrado superarlos: las relaciones con el gobierno nacional, los conflictos y visiones de los distintos sectores provinciales que intervienen en relación al mismo permiten explicar muchas de ellas

El Programa hace manifiesta la estrecha relación entre vulnerabilidad-alimentación-condiciones ecológicas, aun en iguales condiciones de mercado y estrategias productivas similares. La sequía del 2001 es uno de los fundamentos del PMA, pero la mayor parte de los beneficiarios son afectados por un fenómeno similar en el 2003 y nuevamente el 84 % vuelve a perder sus siembras o no puede concretarlas, también en el año 2004.

Finalmente, el autoconsumo de la propia producción hace referencia exclusivamente a uno de los cuatro subsistemas en que se asientan los ingresos posibles de los pequeños productores –junto con la producción para el mercado, la venta de fuerza de trabajo, pensiones y remesas de familiares migrantes y aporte de los programas de asistencia- cuya importancia relativa históri-

ca y actual puede tener un muy diverso grado de importancia en las estrategias familiares. Si bien es la que refuerza en mayor grado su autonomía, e incide en forma más directa en su alimentación, no puede perderse de vista su estrecha relación con las restantes, y la importancia del vínculo con los mercados de productos y de trabajo; el del tabaco –único o excluyente para la mayoría de los beneficiarios- ha sido clave para incrementar su vulnerabilidad, por tratarse de una monoproducción que los integra a las agroindustrias; el avance de los forestadores presionando sobre la tierra que ocupan y la crisis yerbatera que redujo el mercado de trabajo, son otros dos elementos claves.

De la misma forma que no puede aislarse uno de los subsistemas componentes de la estrategia del resto de los mismos y los factores que los determinan, tampoco debería esperarse una intervención exitosa al margen del resto de las políticas que inciden en el sector. Insistir por ese camino seguramente no va a permitir alcanzar el autoabastecimiento y menos la seguridad alimentaria. Esta última constituye un “punto de llegada” de un proceso que en el corto plazo requiere intervenir sobre las variables claves de la calidad de vida de los pequeños productores, pero cuya sustentabilidad está supeditada a políticas públicas que incorporen también reformas estructurales.

Por ese motivo y más allá de los aportes de un instrumento concreto –el PMA por ejemplo- es necesario contar con un modelo de desarrollo explícito y políticas activas diferenciadas para los pequeños productores, si realmente se desea avanzar en el autoconsumo, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sustentable.

## Bibliografía

- ALMEIDA, J; NAVARRO, Z. (1998). "O desenvolvimento rural sustentavel, uma promessa fugaz ou a possibilidade real de outro padrao de desenvolvimento" en *Reconstruindo a agricultura. Ideias na perspectiva do desenvolvimento rural sustentavel*. Ed. da Universidade. 2ª. Ed. UNFRGS. Porto Alegre, pp 7-16.
- AROCENA, J. (1995). *"El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo"* Centro Latinoamericano de Economía Humana – Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela
- ARROYO, D. (coord.) (2003). *Elevación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos consultivos y la capacidad de aprovechamiento de recursos locales*. FLACSO. Buenos Aires.
- CAPORAL, F.R.; COSTABEBER, J.A.(2004). *Agroecología e Extensao Rural*. MDA/SAF/DATER-IICA. Brasilia D.F. Brasil.
- CARBALLO G., C. (2004): *Yerba Mate. De la CRYM al INYM, dos épocas en la regulación pública*. Jornadas Regionales de Estudios Agrarios y Agroindustriales del NOA. Salta
- CARBALLO G. C. (2004). "Seguridad y Soberanía Alimentaria. El concepto y su evolución". Foro Nacional Desarrollo Sustentable. Fac. de Cs. Agrarias Univ. de Córdoba.
- CAZZANIGA, H.A. (2004). Potencial de Producción y Comercialización de Alimentos. Informe Final Convenio Pcia. de Misiones- Consejo Federal de Inversiones. Posadas. (Inédito).
- CENOC; IIED-AL. (2003). Informe de avance. *Componente de Evaluación del Impacto de las OSC. Programa de Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos*. Bs. Aires.
- CHAMBERS, R. (1983): *Rural Development: Putting the last first*. IT Publications. London.
- DAGNINO, R. (2002). "Em direcao a unma estrategia para a reducao da pobreza: a Economia Solidaria e a Adequacao Socio-Tecnica" en. Seminario *Innovación y Desarrollo Social: un desafío latinoamericano*. CEA – UBA. Bs. Aires. 21-23 octubre.
- FREAZA, M.A. (2002). *Economía de Misiones. Aspectos y Actividades Relevantes*. Editorial Universitaria de Misiones. Posadas.
- GARCÍA DELGADO, D. (2003). *Estado-nación y crisis del modelo: El estrecho sendero*. Ed. Norma. Bs. Aires.
- GAUTO, E.; BOGADO, M. C.; NAVARRO, M. M.; BAEZ, L. (2005). *Programa Misiones Autoconsumo 2004*. Min. de Des. Social de la Nación-Programa Nac. de Seguridad Alimentaria. Min. del Agro y la Producción de la Pcia. de Misiones. Posadas. (Inédito).
- GONZÁLEZ VILLAR, C. (2004). *Los gobiernos locales y los procesos de descentralización política en una provincia periférica de Argentina: Misiones*. Editorial Universitaria de Misiones. Posadas.
- SEVILLA GUZMÁN, E. (2000). *El desarrollo rural de la otra modernidad; elementos para recam-pesinizar la agricultura europea desde la agroecología de los casos españoles*. Córdoba. España. Junio (inédito).
- SCHIAVONI, G. (2001). "Organizaciones agrarias y constitución de categorías sociales. Plantadores y campesinos en el nordeste de Misiones" en *Estudios Regionales*. Año 10, N° 20, dic. 2001. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Misiones. Posadas.

## Tercera Parte

### Experiencias e intervenciones de desarrollo rural



# Desarrollo rural local: el caso de los productores criollos de una región del chaco salteño

Alfredo Pais

Cristina Camardelli

Humberto Caruso

Stella Maris Pérez de Bianchi

Daniela Pérez

Santiago Miranda

Agustín Arenas <sup>(1)</sup>

## Introducción

Desde hace unos años Organizaciones gubernamentales y privadas desarrollan programas tendientes a mejorar el nivel de vida de los pobladores rurales. Estas propuestas se desenvuelven en un territorio con una población objetivo según distintas estrategias en el marco de políticas globales (Benencia y Flood 2002:12).

En el ámbito del desarrollo rural se ha venido usando con mas frecuencia la palabra *intervención* para referirse a las distintas formas en que estos programas -operados por equipos técnicos- trabajan para el desarrollo de familias campesinas criollas e indígenas.

---

(1) Los autores de este trabajo pertenecen a la Universidad Nacional de Salta, y a la Organización No Gubernamental denominada Asociación para el Desarrollo (ADE).

Para Cimadevila (2004:28), la intervención es un proceso a través del cual se orienta una acción para modificar un estado de realidad, identificado por al menos dos o más actores, ya sea de orden natural (sobre las condiciones del ambiente) o social (sobre los ordenes y principios de organización social), suponiendo que cualquiera de esas dimensiones incide sobre la restante.

Se describen distintas formas de intervención según el paradigma de desarrollo rural implicado, la percepción que se tiene de la población beneficiaria y las metodologías empleadas. En una de ellas el portador de la propuesta baja un paquete tecnológico seleccionado según un diagnóstico realizado por equipos de investigación y con escasa participación de la población. Los equipos técnicos determinan “*el mal*”, y aplican “*los remedios*” utilizando distintas estrategias para que las propuestas penetren en la población.

En tanto, en las propuestas de desarrollo participativo se parte desde una perspectiva constructivista donde tanto las Instituciones externas que intervienen en la zona como los productores construyen la estrategia de desarrollo en una relación de diálogo.

Este tipo de enfoques está centrado en la perspectiva de los actores sociales, los cuales, según Benecia y Food (2002:19) “...no son receptores pasivos frente a ciertas configuraciones sociales, económicas e institucionales, sino partícipes activos en procesos de transformación...”

Desde los años 90 en el ámbito agrario argentino y en particular en la región del noroeste, se fueron expandiendo las experiencias de intervención en desarrollo mediante programas focalizados, es decir destinados a una población determinada.

Uno de los problemas con que se encuentran las instituciones que intervienen en desarrollo rural es la ausencia o escasa representatividad de la población beneficiaria. En consecuencia, parte de la estrategia de estas intervenciones fueron complementándose con acciones tendientes a fortalecer procesos sociorganizativos entre la población rural. Lo que se trata es de desarrollar cierta capacidad que permita a los actores asumir algún grado de poder y operarlo para influir ante otros sectores sociales, incluso desde una posición de relativa subordinación (Guidens en Benecia y Flood 2002:26)

En el proceso de intervención se genera una trama de relaciones entre las Instituciones participantes y los grupos locales. A veces es complicado tratar de interpretar las relaciones que se dan entre las Instituciones intervinientes en un mismo territorio con un mismo grupo objetivo ya que se pueden presentar situaciones de cooperación, o de fuerte tensión e incluso de conflicto explícito.

El presente trabajo tiene como objetivo dar a conocer y promover el debate sobre un proceso de intervención de desarrollo local rural, llevado a cabo en una región del Chaco salteño de la Provincia de Salta, la que se caracteriza por la escasa presencia Institucional directa y los bajos niveles de organización de los grupos locales.

Se trata de analizar críticamente como se fue dando la cooperación entre las instituciones y como las familias campesinas de la zona en análisis fueron adquiriendo protagonismo en la medida que se fue avanzando en la ejecución de los distintos Programas.

Estas familias campesinas pertenecen al tipo de pequeños productores ganaderos y son identificados regionalmente como *puesteros criollos*. El lugar en el que producen y viven se denomina *puesto*, lo que equivale a una explotación agropecuaria (EAP) sin límites definidos. La actividad principal es la cría a monte de ganado vacuno y la agricultura, que es la actividad principal mas corrientemente asociada al sector del campesinado o del pequeño productor, no aparece representada con igual importancia entre estas familias criollas (Camardelli 2003:99).

## **Caracterización de los actores**

### ***Productores criollos***

El análisis se basa en aproximadamente 33 (treinta y tres) familias criollas que habitan en el Departamento Rivadavia en la Provincia de Salta en los parajes denominados La China, La Esperanza, El Remate, La Ensenada; El Coletto; La Oveja, El Chañar, El Moyano, El Escondido, La Laguna y San Fermín.

Los puesteros criollos son pequeños productores ganaderos minifundistas (Camardelli 2003:31), cuya actividad principal gira alrededor de la cría de ganado vacuno con destino al mercado, la que se completa con la cría de animales menores con destino al auto-suministro. Tanto el ganado vacuno, como los animales menores basan su alimentación en el ramoneo o broceo de hojas, ramas, frutos y flores de los arbustos. A este sistema de explotación, se lo conoce en la región chaqueña como ganadería de puestos y corresponde a sistemas ganaderos extensivos a monte sin límites definidos (campo abierto); en donde las restricciones impuestas por las características tanto ambientales como socioeconómicas, condicionan en gran medida los resultados productivos. Las familias criollas recolectan productos del monte, como mieles y algunos frutos, además de la caza.

Las actividades artesanales se limitan casi exclusivamente a la transformación de los cueros de los animales faenados, particularmente vacunos, y solo se realizan artesanías para uso doméstico. Las estrategias reproductivas de estas familias responden a la racionalidad propia del campesino minifundista; para ello maximizan el ingreso global tanto monetario como no monetario diversificando las actividades de manera de obtener ingresos tanto por actividades domésticas (auto suministro de los productos del puesto); como por actividades productivas (productos para el mercado). En algunos casos, miembros de las familias realizan actividades extraprediales por las cuales perciben ingresos en efectivo, o son beneficiarios de programas de desempleo o reciben pensiones lo que significa una fuente de ingreso monetario.

Se constatan diversas formas de habitar un puesto, desde una familia viviendo en un puesto de manera aislada hasta 5 (cinco) unidades familiares organizándose alrededor de lo que Camardelli (2003:164) llama un "pequeño pueblo", lo que les permite mantener una estrategia de acumulación compartida y acceder a bienes escasos, tales como pozos de agua, represas, o les permite realizar algunas prácticas de manejo comunitario de los animales.

### ***Universidad Nacional de Salta***

La Universidad Nacional de Salta participa en diversas actividades de investigación adaptativa, capacitación y asesoramiento en el ámbito rural y particularmente con grupos campesinos criollos y pueblos aborígenes de la región. De esta manera se busca cumplir con los postulados fundacionales de la Institución en el sentido que sus equipos investiguen y desarrollen tecnologías que sirvan para resolver problemas que aquejan a los sectores más postergados de la comunidad.

La Universidad lleva adelante un proyecto de investigación participativa con financiamiento del PROINDER componente Fortalecimiento Institucional, en este marco se conformó un equipo en donde participan investigadores-docentes y estudiantes avanzados de las carreras de Agronomía y Recursos Naturales en estrecha vinculación con familias criollas. Se realizan investigaciones, se experimentan y desarrollan tecnologías apropiadas para ser utilizadas por otras familias criollas de la zona que tienen similares problemas.

El proceso de investigación se desarrolla en los predios de los productores y tiene como objetivo específico encontrar soluciones a uno de los problemas priorizados por los propios actores el cual es la falta de forraje para el ganado vacuno, brindando soluciones apropiadas a problemas reales.

## **Asociación para el Desarrollo (ADE)**

La Asociación para el Desarrollo (ADE) es una Organización No Gubernamental que trabaja con productores criollos y aborígenes de los Departamentos San Martín y Rivadavia de la Provincia de Salta. El objetivo de la ONG es contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las familias rurales pobres.

## **Proyecto de Desarrollo Rural (PROINDER)**

El Proyecto de Desarrollo Rural (PROINDER) es un proyecto de cobertura nacional, ejecutado por la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación (SAGPyA) en forma descentralizada en las 23 provincias del país. Tiene dos componentes principales, Apoyo a las Iniciativas Rurales (AIR), a cargo del Programa Social Agropecuario (PSA) y Fortalecimiento Institucional (FI), implementado por la SAGPyA.

El objetivo del primer componente (AIR) es mejorar las condiciones de vida de 40.000 familias rurales pobres de pequeños productores y trabajadores transitorios agropecuarios, mediante la financiación de proyectos productivos agropecuarios o de actividades conexas a las agropecuarias; mientras que el objetivo del restante componente (FI) es fortalecer la capacidad institucional nacional, provincial y local para generar e implementar políticas de Desarrollo Rural.

Dentro del componente FI, el subcomponente "Investigación sobre Tecnologías Apropriadas para Comunidades Rurales Pobres Vinculadas a la Producción Agropecuaria" promueve el estudio de la problemática tecnológica de los pequeños productores agropecuarios de la República Argentina. Con los aportes de este componente la Universidad realiza su proyecto de Investigación Participativa.

## **La razón de la intervención**

Las familias criollas identifican (Barbera 2000) cuatro grandes áreas problemáticas sobre las cuales consideran necesario implementar acciones de intervención; ellas son:

### *Tenencia de la tierra*

Las situaciones de tenencia de la tierra por parte de estos productores criollos son de tres tipos:

- Puesteros ocupantes de Lotes Fiscales, donde las familias no poseen la propiedad de la tierra por lo tanto son ocupantes de tierras del Estado Provincial. Siempre hay varios puestos en cada lote fiscal.
- Puesteros ocupantes de propiedades privadas a veces con conocimiento de los dueños y en la mayoría de los casos con dueños desconocidos. Siempre hay varios puestos en cada propiedad, las que poseen grandes dimensiones (mas de 20.000 has). Muchas de estas familias criollas están siendo desalojados por la aparición de nuevos propietarios de las grandes fincas.
- Puesteros con títulos de propiedad en tierras que fueron Lotes Fiscales y cuya propiedad se ha otorgado hace un años atrás.

### *Agua*

Gran parte de estas familias toman agua de pozos someros (entre 18 a 22 mts), otras toman agua de represas, lagunas, cienegos o madrejones; solo en un puesto existe un pozo profundo (120 mts).

El agua de los pozos en ocasiones presenta altos contenidos de sales, en tanto el agua de las lagunas, cienegos, madrejones o represas es de mala calidad y debe ser compartida con los animales. Todos los años durante la primavera hay carencias graves de provisión de agua, ya sea porque la fuente se seca o porque las napas se agotan. El problema no solo es grave para las personas sino que afecta sensiblemente la productividad del ganado, por ejemplo en la primavera del 2002 se constató una mortandad de hasta el 40% del ganado vacuno en algunos de estos puestos (Informe PROINDER 2002) por una combinación de falta de forrajes con falta de agua para beber.

### *Forrajes*

En estos sistemas de producción ganaderos extensivos a monte (campo abierto), el estrato arbustivo juega un rol de fundamental importancia para el ganado; constituyéndose en la única fuente forrajera, debido a la inexistencia de un estrato herbáceo. Sin embargo, el forraje aportado por los arbustos y algunos árboles se está agotando, lo que lleva a una menor productividad de los rodeos y a una consecuente caída de los ingresos prediales, de allí que los mismos productores indican la urgencia de introducir tecnologías apropiadas que aumenten los recursos forrajeros y que sostengan o eleven la productividad de los rodeos.

### *Organización*

El Departamento Rivadavia es uno de los más extensos de la Provincia de

Salta y posee una de las densidades de habitantes mas bajas, con valores que apenas superan el habitante por km<sup>2</sup>, (1 hab/km<sup>2</sup>), este aislamiento característico de la zona es causa de escasas oportunidades de encuentro entre las familias de los distintos puestos y consecuentemente es la variable de mayor influencia sobre la existencia de redes organizativas débiles. Además, la lejanía con los centros urbanos y la escasa visibilidad de organizaciones municipales no favorece la organización de las familias que viven en el sector rural.

Solo se comprueba alguna forma de organización alcanzada entre las familias de algunos puestos que en los últimos años han sido movilizados por la intervención de los proyectos de desarrollo rural que trabajan en la zona.

## Las etapas en el proceso de intervención

### ***I Etapa: investigación participativa***

Buscando dar respuesta a algunas de los problemas planteados por los productores, en el año 1999 comenzó la ejecución del proyecto de investigación adaptativa denominado Cercos Forrajeros, con fondos del PROINDER (Fortalecimiento Institucional). El equipo de trabajo de la Universidad en estrecha vinculación con 5 (cinco) familias criollas investigó y desarrolló tecnologías apropiadas para mejorar la oferta forrajera en estos particulares sistemas productivos.

Dicha tecnología consiste en la *implantación de pasturas en cercos deschampados*, mediante la siembra directa de gramíneas mega-térmicas bajo el estrato arbóreo y arbustivo al que solo se le retira las ramas muertas y/o las ramas que dificultan el transito de los animales (Pérez *et al* 2002). El equipo que trabajó en este proyecto elaboró las siguientes recomendaciones para la construcción e implantación de cercos forrajeros en predio de pequeños productores:

- Elegir adecuadamente el sitio donde construir un cerco forrajero, es preferible no construir cercos sobre peladares peridomesticos, cardonales
  - peladares, y es preferible construirlos sobre quebrachales de colorado y/o duraznilares altos con suelos "blandos" cubiertos con chaguar.
- Quitar solo los arbustos que entorpecen la circulación y/o solo las ramas bajas de los arbustos; no desbajar solo "deschampar".
- Sembrar principalmente *Panicum maximun* (gaton) en las zonas mas

sombreadas directamente sobre la hojarasca y *Cenchrus ciliaris* cv *molopo* y *texas* (búfalo) en los sectores mas soleados, con una mínima preparación del suelo.

- Si es necesario construir un cerco forrajero en un duraznillar – peladar o duraznillares bajos en suelos duros sin hojarasca en superficie, puede sembrar *Cenchrus ciliaris* cv *molopo* y/o *texas*, (búfalo) y rápidamente aparecerá de manera espontánea el pastizal nativo.
- Conseguida una buena implantación de la pastura se debe aprender a manejar la entrada y salida de los vacunos. Se observó que en estos casos la productividad se mantiene y va en aumento, mientras que los cercos que son usados como corrales (“esperando el camión”), son los que van perdiendo productividad o han desaparecido.

En el marco de este trabajo, también se accedió a recursos para que los alumnos de la Universidad de carreras relacionadas con el ámbito rural se preparen para trabajar en el futuro como agentes de desarrollo rural, en este sentido, se han elaborado tres tesis de grado de la carrera Ingeniería Agronómica y una de la carrera de Ingeniería en Recursos Naturales.

## ***II Etapa: de difusión y retroalimentación de la tecnología***

La tecnología de implantación de pasturas en cercos deschampados desarrollada por este equipo de investigadores (Universidad junto con los Productores) se transmitió muy rápidamente “boca a boca” entre las familias criollas de la zona.

Así, las familias criollas interesadas en resolver esta problemática organizaron cinco grupos integrados por seis y hasta nueve familias cada uno que solicitaron a la ASOCIACIÓN para el DESARROLLO (ADE) acompañamiento para la formulación de proyectos productivos para ser presentados al Programa Social Agropecuario - PROINDER componente Apoyo a las Iniciativas Rurales (AIR), de manera de obtener subsidios para la construcción de sus cercos forrajeros. Desde que los proyectos fueron aprobados, los técnicos de ADE son los responsables de brindar la asistencia correspondiente.

Los jóvenes profesionales del equipo técnico de ADE son capacitados por los investigadores–docentes de la Universidad en la temática forrajera específica y los resultados de la transferencia son monitoreados constantemente, retro alimentando el proceso de investigación ya que cada productor fue enri-

queciendo el proceso de investigación al adecuar la propuesta tecnológica a su propia realidad productiva y manteniendo un constante intercambio de relaciones entre Unidad Académica - Programas Sociales - ONG y Beneficiarios.

### ***III Etapa: las familias criollas asumen protagonismo***

Un factor determinante para la asunción del protagonismo por parte de estos actores, fue la exigencia del Programa PSA - PROINDER de conformar grupos de al menos 6 familias, así como la necesidad de la elección por de tres representantes en cada uno. De esta manera, los integrantes de cada grupo fueron asumiendo roles y reconociendo liderazgos en la medida que fueron formulando, gestionando y ejecutando los proyectos productivos, si bien esto no estuvo exento de conflictos y tensiones las mismas fueron resueltas con el consenso de los propios actores.

El Programa PSA - PROINDER también favoreció la interacción entre los grupos criollos de la zona y brindó espacios de encuentro con otros pequeños productores del resto de la provincia lo que los enriqueció y les permitió identificar nuevas estrategias para enfrentar problemas y darse a conocer con una identidad propia.

Este creciente protagonismo los llevó a emprender nuevos desafíos, es así que gestionaron proyectos en búsqueda de solucionar otros de los problemas priorizados. Es así como se concretaron la construcción de pozos de agua para ser usados tanto para el consumo humano como animal y se organizaron para llevar el agua por medio de un tendido de cañerías hasta las propias viviendas.

Otro desafío lo constituye la resolución de los distintos problemas relacionados con la tenencia de la tierra, en ese sentido los grupos de familias que habitan sobre tierras fiscales comienzan un proceso de elaboración de acuerdos de convivencia. Mientras que aquellas familias que habitan sobre propiedades privadas se encuentran en grave riesgo de ser expulsados y aún no se logró un nivel de organización tal que sea capaz de contenerlos y hacerse cargo del reclamo.

## **Conclusiones**

A pesar que del análisis de este proceso de intervención surgen aún muchos interrogantes, se pueden rescatar algunas pistas que nos ayudan a

interpretar el proceso y/o a modificar nuestras practicas para permitir un dialogo mas fluido entre Instituciones y población beneficiaria.

En primer lugar, es necesario resaltar la manera en que se ha logrado la legitimación de los profesionales y técnicos que trabajan con estas familias, ya que partiendo de una experiencia de investigación se logró demostrar en la práctica que la tecnología desarrollada y transferida es apropiada para la resolución de uno de los problemas priorizados.

Los campos de acción de cada una de las organizaciones presentes en este estudio de caso se mantuvieron claramente definidos y eso posibilitó la complementación inter-institucional. La universidad aportó con su experiencia en el ámbito de la investigación y capacitó a los técnicos de la ONG; por su parte los profesionales de esta organización extendieron el conocimiento generado y enriquecieron - aún con sus dudas - el proceso de desarrollo tecnológico; y los Programas Nacionales contribuyeron con el financiamiento, la promoción de los espacios de intercambio y reflexión fuera de lo local, y fueron lo suficientemente flexibles como para permitir la adecuación de las prácticas a la gran heterogeneidad de actores existente.

Las familias criollas, contraparte de los equipos de intervención, se encuentran en lugares alejados de los centros urbanos y de difícil acceso. Esta realidad hace que no haya un contacto muy fluido entre la comunidad y los agentes gubernamentales ya sea del municipio o la provincia, sin embargo esta presencia periódica de los técnicos de la Universidad y de la Asociación para el Desarrollo, permitió el contacto mas frecuente entre los campesinos de los distintos parajes, favoreciendo así el proceso organizativo.

Pero, la ausencia de políticas globales que incluyan a todos los puesteros en una propuesta de Desarrollo Local, hace que iniciativas como la descrita sean focalizadas y la sostenibilidad de las mismas dependan en gran parte de que los equipos que hoy intervienen puedan seguir trabajando en la zona.

La pregunta que nos queda para abrir el debate es ¿Cuál es la estrategia para el desarrollo de zonas como a la que nos hemos referido en el presente trabajo, donde la población es extremadamente pobre con problemas vitales como la falta de la propiedad de tierra, escasez de agua, serios procesos de degradación ambiental y donde el estado en sus distintas formas tiene una escasa presencia?

## Bibliografía

- BARBERA Miriam, CAMARDELLI María Cristina y Agustín ARENAS (2000). Pertinencia e impacto de alternativas tecnológicas del Proyecto Agroforestal en Sistemas de pequeños productores ganaderos. 16° Simposio de la Asociación Internacional de Sistemas de Producción, IFSA. Santiago de Chile. Chile.
- BENENCIA Roberto y Carlos FLOOD (2002). "Modalidades de Intervención Social: Una reflexión sobre sus aspectos institucionales". *ONGs y Estado, experiencias de organización social en Argentina*. Ed La Colmena – CEDERU Bs As, pp 7:39.
- CAMARDELLI María Cristina (2003). Estrategias reproductivas y sustentabilidad de sistemas ganaderos criollos del chaco salteño: El caso de los puesteros criollos del Lote Fiscal N° 20, Dto Rivadavia, Salta. Tesis para acceder al título de Magister en Desarrollo Rural para Zonas Áridas y Semiáridas.
- CIMADEVILLA, Gustavo (2004). *Dominios, crítica a la razón intervencionista, la comunicación y el desarrollo sustentable*. Ed Prometeo Bs As, 265 p.
- PÉREZ de BIANCHI Stella Maris y María Cristina CAMARDELLI (1999). Estudio de Caso Finca El Gramillal Departamento Rivadavia, Provincia de Salta. En Capitulo Estudios de Casos del Diagnóstico Socioeconómico de la Región del Parque Chaqueño Red Agroforestal Chaco.
- PÉREZ de BIANCHI Stella Maris, CAMARDELLI María Cristina, CARUSO Humberto, CORTELEZZI Lorena, ARENAS Agustín, PÉREZ Daniela y Luis GUANTAY (2003). Avances del Proyecto Cercos Forrajeros en el Chaco Salteño. Taller de Difusión de Tecnologías Apropriadas (NOA). Organizadas por el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). Salta, 13 y 14 de Noviembre de 2003.



# Desarrollo local, instituciones y territorio en Iruya, provincia de Salta

Maríana Quiroga Mendiola

Anahí Saravia

Lucas Bilbao

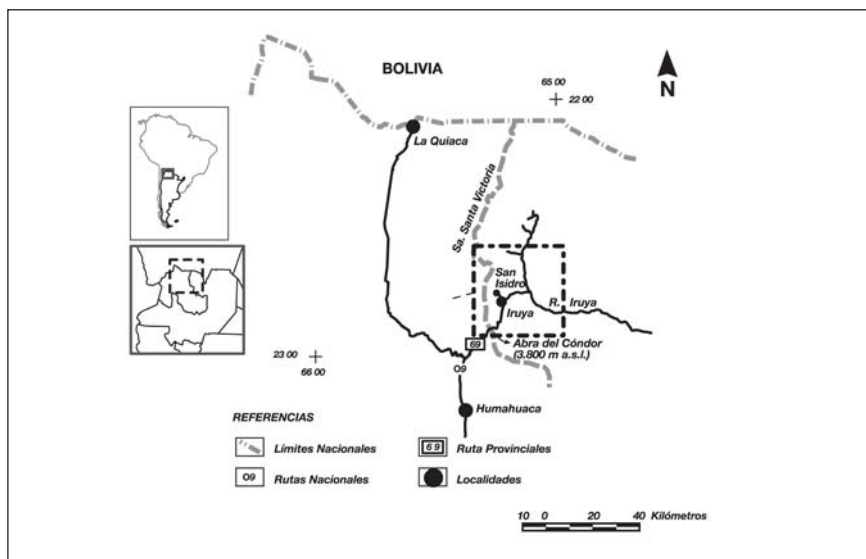
## **Introducción**

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la historia de las intervenciones en Iruya (Salta) y reflexionar sobre las vinculaciones interinstitucionales, las comunidades locales y la intervención. Nuestro trabajo se centrará en un área que incluye cuatro comunidades y varios parajes, organizados bajo la figura jurídica de Centro Comunitario Finca El Potrero (Figura 1). Los organismos de intervención han ido en aumento con una aceleración creciente hacia fines del siglo pasado y comienzos del presente. Los niveles de pobreza no se han revertido, aunque es posible observar procesos organizativos y redefiniciones de la identidad entre las comunidades collas locales que reposicionan sus demandas y redefinen sus espacios de participación. Se analizan fortalezas y amenazas actuales en el sistema.

## **La organización territorial en Iruya**

El municipio de Iruya está ubicado sobre los faldeos orientales de la Sierra de Santa Victoria, límite entre las provincias de Salta y Jujuy. Además de la organización en municipios, las comunidades de la Cordillera Oriental están

Figura I  
Ubicación de Finca El Potrero (sede San Isidro),  
Iruya, provincia de Salta.



consuetudinariamente ubicadas en las denominadas “fincas”, herencia de las antiguas mercedes reales. Estas “fincas” -durante el proceso de organización del estado nacional-, fueron vendidas o rematadas a personas particulares. Durante el siglo XX las tierras fueron arrendadas por los ingenios azucareros de las tierras bajas, quienes ejercieron el control de la mano de obra, mediante la exigencia a los habitantes del lugar del pago de subarriendo o pastaje (Bisio y Forni, 1976; Conti y Lagos, 1989).

Los habitantes de dos de estas fincas en la actualidad han logrado obtener -mediante procesos diferentes-, la tenencia legal de la tierra a fines del siglo pasado (Hocsman, 2000; Hocsman, 2003). El resto de las fincas se encuentran en este momento en un proceso complejo de litigios en que se involucran reclamos particulares por derecho veinteñal y reclamos colectivos por derecho aborigen.<sup>(1)</sup>

Cada finca, a su vez, cuenta con varios parajes o “rodeos” que son unidades menores en que se emplaza un núcleo compuesto por las viviendas y las parcelas de cultivo bajo riego. A éste núcleo rodea un cinturón de parcelas de cultivos a secano y los territorios mancomunales de pastoreo cuyos límites en

general coinciden con divisorias de agua u otros accidentes naturales que marcan el inicio de los derechos territoriales del “rodeo” vecino (Quiroga Mendiola, 2000).

Las tierras de cultivo, ya sea a secano o bajo riego, son administradas mediante derecho consuetudinario familiar. Las tierras mancomunales de pastoreo a su vez se encuentran divididas por la localización de puestos de altura y un área de exclusión territorial para cada uno de ellos. Estos derechos de uso se asignan a los pastores por decisión comunitaria.

### **Los habitantes del lugar, su sistema de vida y los procesos ocurridos en el último siglo**

Los habitantes de los valles intermontanos de la Cordillera Oriental son campesinos collas cuyo sistema de subsistencia se basa en el cultivo de maíz, papa y alfalfa en pequeñas parcelas ubicadas sobre terrazas aluviales bajo riego, o a secano en laderas de fuerte pendiente. Estos cultivos se complementan casi siempre con la cría a pequeña escala de ganado menor dentro del “rodeo”, y trashumancia del ganado mayor hacia pisos de vegetación selváticos en las tierras bajas (Quiroga Mendiola, 2000).

Durante el siglo pasado la economía familiar ha estado suplementada por trabajo asalariado en la zafra azucarera. La creciente mecanización de la zafra azucarera termina de expulsar la mano de obra campesina hacia fines del siglo XX.<sup>(2)</sup> Las familias campesinas se encuentran paulatinamente fuera del mercado laboral y regresan -total o parcialmente-, a sus tierras.

Simultáneamente a este proceso, y en concordancia con la profunda crisis económica que sobreviene en todo el país, aumenta en Iruya el financiamiento nacional e internacional, mediante planes, programas y proyectos orientados a contener la crisis social (Ver ANEXO).<sup>(3)</sup>

---

(1) Constitución Nacional 1994: art. 75 inc.17, 19 y 22; y Convenio 169 OIT.

(2) En 1998 prácticamente no hay hombres en Iruya que vayan a la zafra (obs. pers.).

(3) En 1980 están presentes en la FEP: Hospital, Iglesia, OCLADE, mientras que entre el 2001 y el 2004: IDR-UNSa, PSA-PROINDER, UNJu, COREBE, Fundaciones Escolares, Red Valles de Altura (ONG), DCI-INAI, CARITAS (Iglesia), Secretaría de Turismo de la Provincia, Hospital, Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (Planes Manos a la Obra, PRODSOL, Viviendas, CENOC), etc. La intervención de PSA pasó de sustentar 2 técnicos de terreno en Iruya a 11, en términos de 3 años, por dar sólo un ejemplo.

Se suma a esto el hecho de que el municipio de Iruya se encuentra en una zona de importancia estratégica por diversas cuestiones, algunas de las cuales mencionaremos:

- Se encuentra ubicado en una cuenca hídrica muy erodable, y que aporta la mayor cantidad de sedimentos en suspensión a las cuencas bajas (río Bermejo- río Paraná) (Konzewitz, 1958; PEA-Bermejo, 2003).
- La zona es parte de la recientemente declarada Reserva de la Biosfera de las Yungas;<sup>(4)</sup>
- En la actualidad Iruya se ha constituido en un importante destino turístico.

### **Entretanto, en las “fincas” ...**

La “recampesinización” o migración de retorno que se observa en la zona, en virtud de la poca demanda de mano de obra rural en la agroindustria de las tierras bajas, genera conflictos internos a nivel comunitario por territorios de pastoreo y tierras de regadío. El proceso de profunda movilización en las comunidades y la afluencia de dinero han alertado a los delegados de las “fincas” sobre la necesidad de reunirse periódicamente para tratar problemáticas propias entre las que la tenencia de la tierra y la organización comunitaria son algunos de los temas álgidos. En este marco se plantea con fuerza la autodefinición de la identidad indígena y la delimitación de territorios de vida.

El INAI ha sido requerido por las comunidades originarias durante los últimos años en forma continua y creciente en demanda por el otorgamiento de los títulos de propiedad de la tierra. En Iruya se han observado superposiciones entre personerías jurídicas nacionales o provinciales ya existentes, o nuevos petitorios de comunidades que se atribuyen territorios a veces coincidentes. En este contexto el INAI había comenzado a otorgar personerías jurídicas sin brindar información jurídica adecuada y suficiente a las comunidades, sumiendo a muchas de ellas en situaciones -al menos-, confusas. Así el INAI se encuentra redefiniendo su estrategia de trabajo.<sup>(5)</sup>

---

(4) Reserva de la Biosfera de las Yungas, incorporada a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera por el Comité MAB de la UNESCO, 7 de noviembre de 2002.

(5) Visita de técnicos del INAI en la Asamblea Anual Ordinaria de Finca El Potrero, marzo de 2005.

En cuanto a la “identidad aborígen” que se hace explícita para el reclamo de tierras, derechos y recursos, se observa una construcción conceptual basada en un nuevo discurso estratégico. En este las palabras *sustentabilidad, ecología, medio ambiente, cultura, tradición y derecho indígena* aparecen frecuentemente, evidenciando la adopción de terminología y herramientas validadas dentro de la sociedad global. De todas maneras, la reorganización de las comunidades dentro de las “fincas” con estatuto y personería jurídica, define un posicionamiento diferente en el espacio de negociación que se establece con los agentes externos de cualquier índole, en el que podría decirse que aparece una nueva “conciencia de sí”.

En particular en Finca El Potrero la movilización y discusión planteadas han impulsado a las autoridades electas a reinterpretar la realidad local. Así se promovió desde el año 2003 el debate interno, además de acciones concretas en pos de garantizar y mejorar cuali y cuantitativamente la participación de las comunidades integrantes en el seno de la propia Comisión Directiva y en las asambleas comunitarias.

### **Algunas preguntas y reflexiones**

Todo el panorama sintéticamente descrito acontece en el marco de una Argentina que ha ido transitando por cambiantes y difíciles situaciones económicas y políticas: pasó del Estado benefactor, a una dictadura militar, de allí a una retirada casi total del Estado como garante de los derechos y como gestor autónomo de los recursos naturales nacionales, la disolución de los sindicatos, el quiebre de la economía productora e industrial argentina, dejando de este modo sin empleo a gran parte de la población (valgan como ejemplo los retiros “voluntarios”, con la consecuente generación de “ex-ocupados”, desocupados, y “excedentes” del Estado provincial de Salta). Este es el período en que florece la actividad de las organizaciones no gubernamentales. El dinero que proviene del exterior mediante convenios con el Estado tiene como objetivo básico -no el desarrollo sino- la contención social. Aparecen en Argentina los planes sociales (Programa Social Agropecuario, PROHUERTA, y el Plan Trabajar reconvertido luego en el Plan Jefas y Jefes de Hogar, etc.), destinados a paliar la creciente pobreza de la gran masa popular argentina, pero que no incluyen acciones en pos de solucionar problemáticas estructurales surgidas de la exclusión, la inequitativa distribución de los ingresos, y la marginación étnica y social.

Vemos ejemplificado en el caso de Iruya cómo estos planes adolecen de ciertos desajustes en cuanto a la pertinencia local y aplicabilidad de sus métodos y condiciones. Por ejemplo, el PSA promueve el trabajo desde las prioridades que apuntan las comunidades, sin embargo el instrumento de aplicación son Proyectos conformados por “grupos” con un número mínimo y máximo de integrantes, que en nada refuerzan las actividades comunitarias tradicionales que tienen vida propia y larga data, contribuyendo a su debilitamiento en algunos casos. El esfuerzo adaptativo para que estos condicionantes no afecten en gran medida la vida comunitaria ha quedado a cargo del esfuerzo personal de los técnicos del programa.

Por su lado el Pro huerta, no obstante haber tenido muy escasa ingerencia en la zona, no ha mostrado una estrategia apropiada y de pertenencia para los pueblos productores. Las poblaciones de los valles intermontanos salteños se encuentran geográficamente aisladas, presentando una variedad genética y condiciones de sanidad vegetal que debiera convertir las en sujetos de planes estratégicos de conservación y replicación de semilla y de tecnologías indígenas. En este punto una vez más nos preguntamos sobre el rol del Estado como garante de la soberanía alimentaria nacional, ejerciendo promoción y protección de los recursos genéticos, culturales y tecnológicos para la producción de alimentos.

El Plan Jefes de Hogar quizás se encuentre relativamente adaptado a la realidad de los suburbios en las grandes ciudades pero, al menos en el NOA, ha demostrado agravar la situación ya precaria del sistema de productivo familiar de las poblaciones indígenas. Las contraprestaciones que se exigen extraen la mano de obra predial alterando la vida familiar y disminuyendo los rendimientos en la producción. Esta situación ha puesto en repetidas ocasiones doblemente en riesgo la vida de los niños: no sólo por el descenso en la producción de alimentos, sino también por la ausencia de adultos (en especial las madres) del hogar durante largas horas (se han registrado casos de muerte y desnutrición infantil ocurridas en el seno de familias beneficiarias de estos planes). El hecho de que los Consejos Consultivos locales deben adoptar la responsabilidad de asignar tareas a los Jefes/as de Hogar, merecería una interesante reflexión acerca del modo en que las comunidades collas se avienen a integrar espacios de decisión no autogenerados. También nos ha llamado a la reflexión el modo en que se visualiza y se pone en valor el trabajo “rentado” (por más que esa renta sea tan ínfima como lo es), los procesos de diferenciación que se producen y los mecanismos de retribución que la comunidad comienza a poner en juego.

Los programas Manos a la Obra o Proyectos Productivos Solidarios propuestos por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación no han sido propuestas concretables para el Municipio de Iruya, como de muchos otros en la región. Esto merecería un análisis aparte, sin embargo podemos decir que estos proyectos presentan una complejidad en su formulación que no se corresponden con las capacidades existentes en las municipalidades rurales. Además el equipamiento e insumos necesarios para la formulación debían ser proporcionados por la Municipalidad empobrecida, tornando inviable la propuesta.

Por su parte, el accionar de OCLADE ha dejado huella en el fortalecimiento de la autoestima y participación de la mujer, y mejoras cualitativas importantes en la socialización y aprestamiento de los niños pequeños antes de su ingreso a la escuela. La obligatoriedad de la educación preescolar en todo el ámbito de la provincia (Ley Federal de Educación) ha venido a reforzar, complementar y a veces a suplantar las salitas Yachay. No intentamos aquí analizar cuál fue el paradigma bajo el cual se situó OCLADE para implementar de esta manera la promoción infantil, sólo queremos señalar que, dentro de la tensión existente entre culturas diferentes, los aprendizajes por parte de los niños han tenido que dirigirse y adaptarse a los que el estado nacional y provincial exigen (bajo el supuesto de que la educación obligatoria es un derecho de todos, y bajo el supuesto de que el tipo y modelo de educación se impone con el fin de homogeneizar una cultura nacional, otorgando una identidad común a todos los miembros de la nación argentina). Evidentemente se pueden enumerar ciertas ventajas surgidas de la inclusión de las personas dentro del estado en que nacieron, para lo cual uno de los condicionantes es hablar la lengua adoptada por el mismo, y manejar códigos en común con el resto de los connacionales. Sin embargo sabemos que los profesionales que pensaron el desarrollo y estimulación de la niñez colla en Iruya, han pensado, como nosotros, en las contradicciones que la propuesta conlleva (Torres, 2001). Se ha intentado disminuir un poco la visible merma en los derechos ciudadanos de los habitantes de la alta montaña, el asunto es discutir *qué derechos* son los que hay que defender, y bajo el paradigma cultural de quiénes. Recordemos que se trata de pueblos de provincias lejanas al centro neurálgico del país, portadores de una cultura indígena, siempre demandados para el aporte de mano de obra (barata), pero pocas veces para la discusión de las políticas de su propio desarrollo.

En cuanto a las “demandas sentidas” de las comunidades en Finca El Potrero, nuestro equipo de trabajo ha ido notando un cambio en el discurso explicitado en los diagnósticos comunitarios, en las entrevistas y visitas familiares (años 2002, 2003 y 2004). Las prioridades fijadas en torno al abastecimiento de agua predial para riego, el mejoramiento de tomas, conducciones y

represas que figuraba en la agenda como tema prioritario, devino en demandas por semillas y cercos para mejorar cultivos, especialmente forrajeros, para pasar luego fuertemente al reclamos por abastecimiento de energía eléctrica y la construcción de caminos para poder comercializar productos. Se observa que hubo, a partir de la expulsión de los hombres como peones agroindustriales, una fuerte intención de fortalecer la producción para el consumo, para luego abordar la problemática de la comercialización de productos fuera de las comunidades.

Hay una tensión entre la distribución de recursos para la adecuación de los sistemas productivos con el fin de incorporarse al mercado (como alimentos orgánicos y campesinos), o para el fortalecimiento de la autosubsistencia y la soberanía alimentaria. Lo cierto es que una u otra opción también se encuentran vinculadas a la política estatal, por lo que en ambos casos se plantea la discusión a nivel comunidades, fincas, organizaciones de segundo grado, y todas ellas interpelando a los organismos de decisión. La incorporación al mercado por ahora es una cuestión muy compleja, en la medida en que hay una relación de desventaja competitiva. Los campesinos no tienen ningún resguardo para el precio de sus productos (implementación de medidas generales para su incorporación al mercado mediante un sistema tributario acorde a sus ingresos prediales; un sistema de precios que contemple la escala de producción y las problemáticas que generan a la hora de los envíos la dispersión de los parcelas productivas; la adecuada promoción y protección de los productos campesinos; etc.). La soberanía alimentaria se encuentra también amenazada. No han sido pocos los momentos de tensión vividos por los campesinos collas en los trueques de semillas, restricciones para el transporte, comercialización, etc. Valga como ejemplo la situación que se plantea a raíz de la comercialización de la papa andina, en relación con aspectos sanitarios, guías de tránsito, embalaje, etc. mediante ordenanzas que entorpecen las posibilidades de mercadeo de los campesinos del NOA.<sup>(6)</sup>

Otra problemática surgida en las comunidades campesinas en los últimos años son los planteamientos que se relacionan con la participación pública local y la organicidad comunitaria: “...*hay una gran desunión entre nosotros, no nos comunicamos*”. Esto nos lleva a cuestionarnos sobre cuánto hay de anti-

---

<sup>(6)</sup> RES. N° 180/2003 SENASA Buenos Aires, 2 de mayo de 2003. “Prohíbese la salida de papa andina a granel de sus áreas de producción. Obligaciones a cumplir por las empresas empacadoras del producto”.

guas formas organizativas que se perciben como ya perdidas, y cuánto de formas impuestas. Aquí nos cuestionamos la validez de todos estos mecanismos impuestos para la conformación de "Personerías Jurídicas" con presidente, tesorero, secretario, libros de actas, en comunidades que conservan la verbalización, la praxis y la memoria como basamento para la difusión de conocimientos e información, y para todo el proceso de toma de decisiones. Las personas que integran estas comisiones directivas, llevan libros de actas y logran comprender y llevar adelante balances, relaciones con los contadores, bancos, etc. son escasas y generalmente ocupan reiteradamente los puestos directivos debido a sus destrezas lectoescritoras y negociadoras con el mundo externo. Esto también apunala procesos de diferenciación dentro de las comunidades, en que los "lenguaraces" siguen formando parte de las comitivas delegadas para el diálogo con la "otra cultura". De aquí la importancia entonces de los objetivos propuestos por OCLADE para la adaptación preescolar de los niños pequeños, y la vinculación de todo esto con aquello la interculturalidad.

Otro aspecto que altera de diversas maneras la vida comunitaria es la reciente aparición del turismo masivo generando demandas nuevas en relación con mejoras edilicias y de infraestructura para la atención de los visitantes y que, por el momento, están siendo atendidas por el proyecto DCI-INAI. La afluencia de turistas es visualizado por la comunidad como una oportunidad, pero también como una amenaza. En las asambleas comunitarias se han puntualizado numerosos efectos negativos del turismo masivo: invasión de terrenos familiares, generación de basura, entorpecimiento de las actividades productivas y sociales, invasión de la intimidad familiar, pérdida de tiempo, introducción de malas costumbres (mendicidad en los niños), como así también la generación de ingresos diferenciales para aquellos que tienen mayor infraestructura de recepción o se encuentran más cercanos a los puntos de llegada. En este sentido creemos que la cuestión del turismo rural, turismo cultural, etc. aún no ha sido suficientemente discutida en el seno de las comunidades, y cuyo abordaje aún es una deuda para los programas y agentes externos.

Sobre las demandas desde las comunidades a los técnicos externos, nos preguntamos varias cosas: La primer cuestión tiene que ver con lo que se explicita y lo que queda en el silencio, sólo a veces relatado en la intimidad, cuando no permanentemente acallado. Esto tiene que ver con el sistema de valores que se maneja entre los presentes dentro de cada reunión, el contexto, y el modo de preguntar. Aquí nos quedamos frente a una inquietud sin respuesta, y es el modo en que podemos interpretarnos mutuamente miembros de diferentes clases sociales y culturas, con cuotas diferenciales de poder en las distintas instancias de diálogo.

La segunda cuestión nos aparece cuando nos preguntamos cuál es el concepto de desarrollo que tienen los miembros de la comunidad (y aún aceptando que se redefine continuamente). Encontramos, por ejemplo, del concepto de trabajo: “... a mí me gustaría que haya más trabajo” dice una persona que trabaja todo el día. Trabajo para esta persona es el rentado. Por lo tanto, lo que hace durante el día entero, todo el año, no es trabajo. Esto nos da para pensar nuevamente en la distorsión que existe aquí sobre el concepto de trabajo y que afianzan los planes para “desocupados” que, literalmente, no existen en estas comunidades.

Los aspectos relacionados con la interculturalidad, teniendo en cuenta que las “culturas encontradas” son varias, y se mueven, cambian, se regeneran, sugieren un ámbito de debate continuo. El indigenismo emergente - en algunos casos algo “racista” -, hace que ser “piel blanca” se constituya algunas veces en un obstáculo para el diálogo. Esto se opone al sentimiento de la mayor parte de las personas en la comunidad, que toma cuerpo en el otorgamiento de poderes supremos a quienes han sido parte de las fuerzas vivas y/o de dominación (curas, médicos, maestros, policías, técnicos, etc.).

Además, para los técnicos cuya supervivencia depende de contratos por tiempo limitado, y en que el trabajo no se integra dentro de una planificación estratégica general (nacional o al menos regional), la búsqueda de financiamientos externos, y el cumplimiento de los objetivos y pautas que impone el financiante, produce una especie de enajenamiento que resta tiempo al acompañamiento e interpretación de los procesos que se suceden en el seno de las comunidades. Si las intervenciones provienen de profesionales que se vinculan a las universidades siempre se encuentran mediatizadas por un saber adquirido en las altas casas de estudio, y por objetivos que muchas veces trascienden el bien de la comunidad y se vinculan con la supervivencia de los mismos investigadores (publicaciones, etc.).

Los programas y entidades que llegaron a la zona con los objetivos nacionales e internacionales de lucha contra la desertización y la erosión han aportado cuantiosos recursos para la gestión de la cuenca, sin embargo han adolecido siempre de visiones mecanicistas de la realidad local, desconociendo en gran medida los tiempos y espacios de interacción de las comunidades. Además, la intermitencia de esta intervención ha impedido la replicación, difusión y profundización de los resultados concretos obtenidos, algo que hubiera sido esperable en un programa del Estado de estas dimensiones.

Con respecto a la escuela, pese a ser una necesidad muy sentida por los padres, implica la aparición de conflictos entre esta y la comunidad. Al respecto apunta Bourdieu (1995) “...La escuela propone prácticas diferentes a las de

la comunidad...” “... es decir que las prácticas escolares no se mantienen por fuerza de una coerción sino en virtud de ser reconocida como tal, lo que puede ser interpretado como que la escuela es vehículo de una violencia simbólica” (de Anquín, 2002 pp 55). “Esta violencia simbólica (...) en la experiencia escolar, puede lastimar la identidad y la propia valoración de los niños y grupos sociales marginados” (de Anquín, 1999 pp 36). Acotamos aquí una frase significativa de una de las mamás en el contexto de un taller organizado en San Isidro en el año 2003: *“La televisión sería buena para poder responder preguntas que hacen los maestros.”*

Otro aspecto que queremos mencionar aquí es el del rol de la escuela como modificador de la organización socio-productiva familiar. Desde que confina a los niños varias horas dentro del aula en épocas en que las actividades agropecuarias demandan mano de obra de toda la familia, la escuela aparentemente conspira contra la subsistencia familiar (de Anquín, *op. cit.*). No abordamos aquí el tratamiento acerca del trabajo infantil, pudiéndose debatir sobre cómo, cuándo y dónde este se realiza en el caso de pueblos indígenas u otras culturas. Sin embargo consideramos que esta es área fértil para el análisis y la discusión sobre la intervención en el marco de la interculturalidad, señalando aquí la divergencia en la concepción del juego y del trabajo que tienen los pueblos andinos con respecto a la cultura institucional (Rengifo Vázquez, 2005).

Por su parte, el comedor escolar induce o perpetúa el ya producido cambio de dieta, generando otra tensión dentro del sistema productivo familiar: *“... los chicos ya no quieren comer el guiso de papa verde que nosotros hacemos, ellos ahora quieren albóndiga con arroz, o ésas comidas de la escuela”* (P.D. Papachacra, 2001 com. per.).

## Veinte años de trabajo

En síntesis ¿Qué hemos hecho en 20 años de trabajo para el “desarrollo”, con participación del Estado nacional y provincial, de ONGs, y de personas particulares?

Las problemáticas, las demandas locales, y las metas institucionales han ido cambiando en el tiempo. La variación local en función de las etapas de la visión del desarrollo, ha acompañado la deriva producida por los paradigmas sucesivos a nivel global: desde las etapas en que la **caridad** era el modo de asistencia y contención a los pobres, generalmente suministrada por alguien más poderoso (los “ricos” o la iglesia como ente de implementación) (Torres, 2001); pasando por la etapa de la adiestramiento con el fin de **augmentar las capaci-**

**dades locales** para la lucha contra la pobreza; hasta la etapa actual, en que se solicita a la fracción pobre de la sociedad que administre y **se responsabilice por sus propios pobres** (Álvarez Leguizamón, 2002). Se utilizan mecanismos de estímulo a la solidaridad entre pobres, la autoorganización, y la administración de recursos escasos derivados por planes y programas para contener a los pobres en su sitio. Esto no propone favorecer el debate sobre una política que incorpore al campesinado ni a los marginados urbanos al plan nacional, sino sólo sostener los niveles de supervivencia para los que no forman ya parte del estamento de “trabajadores activos”, sino que constituyen el estamento, relativamente novedoso en la historia argentina, de los “excluidos” *lisa y llanamente*.

En este marco, los objetivos y estrategias de intervención de los agentes que se comportan como “nexo” entre programas e instituciones gubernamentales o privadas, han ido variando según las interpretaciones de la realidad que cada uno ha hecho. El actor-nexo dispone una metodología particular para la intervención y puede darle un cariz personal a su trabajo de campo. Sin embargo el sustrato ideológico, explícito o implícito, se mantiene dentro de la lógica imperante bajo el paradigma actualizado de la dicotomía excluidos/incluidos. Nosotros, actores-nexo, aún no logramos proponer un paradigma nuevo, alternativo, que discuta estas concepciones implícitas. No estamos logrando interpelar al modelo neosistencial, por cuanto no toman fuerza aún acciones y construcciones colectivas tendientes a la derogación del paradigma globalizante de la pobreza y la exclusión.

## Finalmente

Volviendo un poco para atrás, pensamos que cuantificar o cualificar nuestro accionar en términos de indicadores discretos, continuos o de procesos, es una tarea que carece totalmente de sentido –puesto que desestima todo lo dicho anteriormente. Sin embargo, valga para la reflexión lo que nos dice una voz autorizada en el tema “...*los índices de desnutrición infantil se han mantenido intactos en el Municipio de Iruya desde hace 20 años a esta parte*”.(com. per. 2005)<sup>(7)</sup> Es decir, ni aún estos indicadores de impacto, tesorosamente buscados, evidencian una reversión de la pobreza en años de intervención, con todos los cambios políticos, macroeconómicos y de paradigmas del desarrollo habidos y por haber.

Hay notables fortalezas en nuestra zona de trabajo, como la enérgica y flexible matriz cultural andina, el entramado social que allí aún no se ha perdido, sólidos conocimientos agroecológicos para producir en ambientes difíciles,

salubridad ambiental, aislamiento geográfico que permite la preservación de riquezas naturales y culturales.

También encontramos amenazas como el debilitamiento de los lazos comunitarios, la pérdida de conocimientos tradicionales, la disminución del número de variedades de semillas, etc. Pero entre ellas, dos son las que nos parecen más graves en el corto plazo:

- a creciente mirada del mundo externo sobre las que antes eran “tierras marginales”, vistas ahora como sitios con potencial económico (se perfila una interesante rentabilidad de la tierra por la promoción turística, pero además se trata de cuencas productoras de agua dulce). En Iruya, tierras que sólo habían sido funcionales para mantener (“y criar”) mano de obra rural, ahora son objeto de disputa o compra,
- y la amenaza sobre el patrimonio genético y sanitario de los cultivos andinos, pero también de las numerosas especies nativas con aptitudes demostradas como plantas medicinales o aromáticas.

En estos temas nos encontramos muchos de los que trabajamos en desarrollo en la zona. Es por ello que se sigue debatiendo la importancia del concepto de derecho (de por sí, concepciones diferentes en culturas diferentes) y los sueños que las personas tienen para sus hijos y sus comunidades. Además, en estos momentos y no por primera vez, los organismos e instituciones locales y externas, los habitantes del lugar y los técnicos comenzamos a autoconvocarnos en reuniones mensuales con el fin de repensar juntos el accionar pasado y la perspectiva a futuro.

En los debates sobre la “sojización” de la Argentina como un modelo de desarrollo impuesto, pero no suficientemente discutido, creemos que es necesario instalar la búsqueda de un modelo alternativo (¿o un multimodelo?).<sup>(8)</sup> Se está planteando el respeto a las culturas locales, a la autodeterminación comunitaria y/o local, el rescate de los saberes locales. Pero creemos que es necesario plantear cómo se traduce todo eso en la “acción política”, la defensa de una “forma de vida” -más que la defensa de formas de producción que de hecho, en términos de economía nacional o de números demográficos, no son relevantes-, la puesta en valor de una “ética campesina” que defiende la biodiversidad, y la diversidad cultural como derecho de primera generación.

---

(7) Torres Aliaga, T. 2005. Segundo encuentro autoconvocado de instituciones, organismos del estado, y personas vinculadas al desarrollo comunitario, abril 2005, Iruya.

(8) Estudiantes universitarios. VI Jornadas de Desarrollo y Extensión Rural, 2,3 y 4 de junio de 2005, Universidad Nacional de Córdoba. FAEA, Foro Nacional de Desarrollo Sustentable.

Organismo/ Programa		Área	Año origen	Año conclusión	Líneas de acción	Población destinataria: alcance social	Modalidad de intervención	Financia- miento
IGLESIA CATÓLICA	Prelatura de Humahuaca	Runa y quebrada jujeños; y departamentos de Inya y Santa Victoria de Salta	1969	Continúa	Etapa 1 (hasta 1969) : evangelización de los pobres	Toda la población	Catequistas Animadores	Iglesia católica europea
					Etapa 2 (1982 a la fecha) : promoción humana <sup>(ii)</sup> - paternidad responsable	Toda la población, focalización en mujer y niños	Comunidades eclesiales de base animadores	
	OCLADE		1982	Continúa	1. Promoción de la mujer	Grupos de mujeres	Capacitación, talleres, proyectos	Cáritas paro- quiales Misereor Fundación Van Leer
					2. Yachay Programa de estimulación temprana infantil	Niños entre 2 y 5 años	Mamás cuidadoras, capacitaciones	
	3. Agentes de Sanidad Animal	Familias ganaderas	Capacitación de Agentes, botiquines, control periódico					
	4. Microproyectos productivos	Familias campesinas	Grupos de interesados o comunidades					
SALUD PÚBLICA	Puesto Sanitario	Municipio de Inya	1948	1985	Atención primeros auxilios	Toda la población	Enfermero. Visitas médicas	Presupuesto Provincial
	Hospital		1985	Continúa	Atención primaria e internaciones; partos hospitalarios <sup>(iii)</sup>		Médico perma- nente y consul- torios externos	

Organismo/ Programa		Área	Año origen	Año conclusión	Líneas de acción	Población destinataria: alcance social	Modalidad de intervención	Financia- miento																						
SALUD PÚBLICA	Programa de Salud Rural	Municipio de Inuya	1978	1985	Monitoreo, control y prevención de la enfermedad (iii)	Toda la población	Habitantes del lugar capacita- dos como Agentes Sanitarios. Visitas domici- liarias	Presupuesto Provincial																						
	Programa Atención Primaria de la Salud		1985	Continúa					EDUCACIÓN PÚBLICA	Educación Primaria	San Isidro de Inuya	1909	Continúa	Etapa 1: Alfabetización, enseñanza del castellano a población de habla quechua, religión católica y labores prácticas (iv)	Niños y adolescen- tes hasta 1° o 2° grado la mayoría	Un maestro	1993	Etapa 2: se suma la administración del comedor escolar	Niños y adolescen- tes hasta 7° grado la mayoría	Tres maestros	Etapa 3: Ley Federal de Educación	Niños desde 5 años hasta 6° grado (EGB3)	Cuatro maestros	Educación Secundaria	Inuya Capital del Municipio	1980	1993	Etapa 1 Colegio Secundario	Jóvenes	Bachiller
EDUCACIÓN PÚBLICA	Educación Primaria	San Isidro de Inuya	1909	Continúa	Etapa 1: Alfabetización, enseñanza del castellano a población de habla quechua, religión católica y labores prácticas (iv)	Niños y adolescen- tes hasta 1° o 2° grado la mayoría	Un maestro																							
			1993		Etapa 2: se suma la administración del comedor escolar	Niños y adolescen- tes hasta 7° grado la mayoría	Tres maestros																							
					Etapa 3: Ley Federal de Educación	Niños desde 5 años hasta 6° grado (EGB3)	Cuatro maestros																							
	Educación Secundaria	Inuya Capital del Municipio	1980	1993	Etapa 1 Colegio Secundario	Jóvenes	Bachiller																							
			1993	Continúa	Etapa 2 Polimodal		Orientación Formación Agronómica																							
							Orientación Formación Turística																							

Organismo/ Programa		Área	Año origen	Año conclusión	Líneas de acción	Población destinataria: alcance social	Modalidad de intervención	Financia- miento
MUNICI- PALIDAD	Consejo Consultivo	Municipio de Inuya	2003	Continúa	Planes Sociales Proyectos de Desarrollo	Población NBI Toda la población	Representantes de todas las instituciones y organizaciones sociales	Presupuesto Nacional y Municipal
PROGRAMA SOCIAL AGROPE- CUARIO	PSA	Colanzulí (zona alta Finca Santiago)	1996	2004	Asistencia financiera, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y capacitación	Pequeños Productores Minifundistas	Créditos blandos a grupos de productores, Asistencia técnica	SAGPYA Presupuesto Nacional
	PROINDER	Finca El Potrero	2001	Continúa	Subsidios y asistencia técnica	Grupo de Pequeños Productores Pobres	Subsidios a grupos de productores, Asistencia técnica	Préstamo Banco Interameri- cano de Recons- trucción y Fomento a La Nación Argentina
Municipio de Inuya en general		2003	Continúa	Grupos de Mujeres y Grupo de Jóvenes				
INTA	PRO- HUERTA (v)	Todo el país	1998	Continúa	Autoproducción de alimentos por medio de huertas y granjas familiares	Población con NBI	En Inuya se envían bolsas con semillas a través de técni- cos de PSA o de APS	Presupuesto Nacional

Organismo/ Programa		Área	Año origen	Año conclusión	Líneas de acción	Población destinataria: alcance social	Modalidad de intervención	Financia- miento
U N I V E R S I D A D	Consejo de Investigación (CIUNSA)	Municipio de Inuya	1993	1998	Trabajo intercultural escolar	Docentes rurales DUDIS (Docentes Unidos de Inuya y Santa Victoria)	Talleres, observación participante, docente investigador	Presupuesto Nacional
			1997	1997	Proyecto Joven de coordinación con Nación; DUDIS; OCLADE	AJI: Asociación de Jóvenes de Inuya	Talleres de dulces y conservas, primera radio comunitaria y escolar	Presupuesto Nacional
	Instituto de Energías no Convencio- nales (INENCO)	San Isidro y Rodeo Colorado en Inuya	2003	Continúa	Experimentación energía solar y eólica	Unidades públicas: escuelas, colegios, puestos de salud	Instalación de fuentes de energía solar y/o eólica	Presupuesto Nacional y financiantes externos
	Instituto de Desarrollo Rural (IDR)	San Isidro, San Juan, Capillas	2003	Continúa	Investigación-acción participativa y desarrollo comunitario	Comunidades locales	Diagnóstico rural-partici- pativo, res- ponsables por área, etc.	Presupuesto Nacional y financiantes externos
	Secretaría de Extensión (Prácticas solidarias)		2004	Continúa	Extensión y formación de jóvenes estudiantes (vii)	Comunidades locales, jóvenes comunicadores, escolares y maestros		Presupuesto Nacional Prácticas de Extensión del Programa Universidad Solidaria

UNIVER- SIDAD	Secretaría de Extensión (Radio FM UNSa)	San Isidro	2004	Continúa	Capacitaciones - apoyo técnico	Maestros, escolares y jóvenes de San Isidro	Grupo de jóvenes operados y comunicadores. Formación de una radio escolar.	Presupuesto Nacional Prácticas solidarias UNSa GTZ INENCO FM UNSa Red Valles de Altura Fundación Escolares
INSTITUTO NACIONAL DE ASUNTOS INDÍGENAS	INAI (vi)	Fincas: Santiago, El Potrero, y otras en Inuya	1995	Continúa	Reconocimiento de personerías aborígenes, derecho a la tierra y recursos (vi)	Pueblos originarios	Apoyo técnico y asesoramiento legal	Presupuesto Nacional
	Desarrollo Comunitades Indígenas (D.C.I.) (ix-x)	Finca Santiago, Finca Potrero, Finca Corpus-Ñok	2003	Continúa				

Organismo/ Programa		Área	Año origen	Año conclusión	Líneas de acción	Población destinataria: alcance social	Modalidad de intervención	Financia- miento
Comisión Regional del Bermejo (COREBE) Plan Estratégico de Acción del Río Bermejo	Programa de Manejo Integrado - Inuya (vi)	Alta cuenca del río Bermejo	1997	2004	Corrección de torrentes y biorremediación	Pueblo de Inuya Capital	Grandes obras sobre los cauces principales	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
					Saneamiento y riesgo ambiental	Pueblo de Inuya Capital	Talleres, capacitaciones, investigación	
					Actividades educativas - forestales	Jóvenes y docentes Colegio Secundario Inuya Capital	Articulación actividades educativas	
					Mejoramiento del aprovechamiento del agua y el suelo	Colanzulí (Finca Santiago) y San Isidro (Finca El Potrero)	Comunidades y técnicos mediante asambleas de decisión	
RED VALLES DE ALTURA		Finca El Potrero, en Inuya	2003	Continúa	Infraestructura productiva, desarrollo comunitario, comunica- ción, fortalecimiento organizativo	Comunidades de Finca El Potrero	Asambleas comunitarias, Diagnóstico Rural Participativo	GTZ PSA PROINDER UNSA, etc.

Notas: (i) "Lograr para la gente, y con ella, una promoción integral como anuncio de liberación, entendiendo como tal el paso de condiciones de vida menos humanas a otras más humanas y liberadoras" - II Asamblea Pastoral 1982, en Olnedo Rivero, J. (1990). (ii) Premio Becas Estímulo de Experiencias en APS "Un largo camino para lograr un parto seguro" de Eduardo Díaz y Gabriela Duran (Inuya) 2004. (iii) "... la estrategia de Atención Primaria debe ineludiblemente conducir a la garantía de niveles más dignos de salud y bienestar." Marco Doctrinario A.P.S., Copyright 2001. www.aps.org.ar. (iv) Ana de Anquín, 2002. (v) [http://www.meccon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/1998/tomo\\_ii/rdbpartespres2.htm](http://www.meccon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/1998/tomo_ii/rdbpartespres2.htm) (vi) "Esta acción comunitaria debe afrontarse desde los estudios de grado, ya que el sistema extremadamente liberal imperante en nuestro medio no posibilita que sean los graduados quienes protagonicen la retribución social de lo recibido en la Universidad". Expediente Nº 17.516/02. - RES. CS Nº 157/02. (vii) Creado mediante Ley Nacional 23.302 sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes. (viii) Ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes por parte del Estado Argentino (julio de 2001) y artículo 75 inc. 17, 19 y 22 de la Constitución Nacional. (ix) Informe del Estado Argentino presentado ante las Naciones Unidas Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial CERD. Copyright G.A.T.z 2005- (x) Préstamo para el Aprendizaje y la Innovación, BIRF 4580-AR. (xi) Rafealli, S. 2004 "Hacia el Plan de Gestión Sustentable del Inuya", Plan Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del río Bermejo.

## Bibliografía

- ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. (2002). "La transformación de las Instituciones de reciprocidad y control, del Don al Capital Social y de la "Biopolítica" a la "Focopolítica". *Rev. Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales*. Universidad Central de Venezuela. Vol. 8, Nº 1. Caracas.
- BISIO, F.H. y Floreal FORNI (1976). "Economía de enclave y satelización del mercado de trabajo rural. El caso de los trabajadores con empleo precario en un ingenio azucarero del noroeste argentino". En: *Desarrollo Económico*, Vol. 16. IDES. Buenos Aires.
- CONTI, Viviana y Marcelo LAGOS (1989). *Mano de obra indígena en los ingenios de Jujuy a principios de siglo*. CEAL. Bueno Aires.
- DE ANQUIN, Ana (1999). "Códigos curriculares, representaciones y contextos. Fragmentos de una investigación". *Cuadernos de Humanidades* Nº 8 Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Salta, pp.: 28-38.
- DE ANQUIN, Ana (2002). "Entre Comunidad y Escuela: un estudio de caso en los Valles andinos de altura". *Cuadernos de Humanidades* Nº 13, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Salta, pp.: 47-56.
- HOCSMAN, Luís Daniel (2003). *Estructura rural, territorialidad y estrategias domésticas en la Cordillera Oriental (San Isidro-Finca El Potrero- Colanzulí-Finca Santiago, Salta)*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Naturales y Museo, U.N. La Plata.
- HOCSMAN, Luís Daniel (2000). *El regreso a la tierra. Estrategias territoriales y economía doméstica en los valles intermontanos de la cordillera oriental (San Isidro - Salta)*. Tesis de Maestría en Antropología Social de la Universidad Nacional de Misiones (PPAS).
- KONZEWITSCH, N. (1958). *Cantos rodados y material en suspensión de los Ríos Bermejo, Pescado e Iruya. Provincia de Salta*. Agua y Energía Eléctrica, Buenos Aires.
- OLMEDO RIVERO, Jesús (1990). *Puna Zafra y Socavón*, Ed. Popular, Madrid.
- QUIROGA MENDIOLA, Mariana (2000). *Condición actual de los pastizales de altura y Sistemas de pastoreo en los Valles Intermontanos de la Cordillera Oriental. Departamento de Iruya. Salta*. Tesis Maestría en Desarrollo de Zonas Áridas y Semiáridas. UNSa.
- RENGIFO VAZQUEZ, Grimaldo (2005). *La cultura educativa de la comunidad andino-amazónica*. PRATEC, Lima.
- TORRES, Alicia (2001). "La construcción de lo social desde la acción de la iglesia católica en comunidades campesinas del NOA. 1970-2000" Módulo II- Políticas Sociales en Argentina, Maestría en Políticas Sociales, Universidad Nacional de Salta.

# Desarrollo local agroecológico: diferenciación y valorización de recursos locales de Berisso, Buenos Aires

Irene Velarde  
Mariana Marasas  
Joaquín Otero  
Mariela Theiller

## **Introducción**

El presente documento surge fundamentalmente del trabajo realizado desde 1999 en la región costera del Río de la Plata desde la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de La Plata, a través del Curso de Extensión Agropecuaria con productores viñateros de Berisso. Dichas acciones en el territorio, han dado como resultado la incipiente reactivación del producto, la formalización de una cooperativa de producción y servicios rurales, la consolidación de un grupo de mujeres rurales y el reconocimiento de la Facultad como institución que apoya el desarrollo local.

El punto de partida se caracterizó por la sensibilización, a partir de un homenaje realizado a las familias viñateras de Berisso, de los productores activos e incluso los que en ese momento eran descendientes de antiguos viñateros de la zona pero que no ejercían el viejo oficio de bodeguero (Velarde y Marasas, 2005:87).

Durante la implementación del proyecto han surgido acciones que combinan la producción agropecuaria, la ecología, la historia, la cultura y el arte.

Regresan así cultivos y oficios, retorna una particular atención por el paisaje y los recursos naturales, una nueva construcción social de la calidad y olvidadas acciones colectivas para alcanzar las metas propuestas.

El objetivo del presente trabajo es poder comprender la naturaleza y las tendencias del desarrollo local agroecológico impulsadas por actores del territorio y agentes externos, que implican el fortalecimiento del tejido social, la construcción de espacios de negociación y la reactivación de productos tradicionales que impliquen modos de producción de bajos insumos y nuevas alternativas de comercialización. Pondremos énfasis en los aspectos conceptuales y algunos resultados de un trabajo que está en ejecución. La agroecología, el desarrollo local y la calidad específica son los ejes sobre los cuales se sostienen las acciones con los pequeños productores agropecuarios, asalariados y beneficiarios de planes de empleo del territorio de Berisso.

## **Problemática**

Berisso se encuentra a unos 65 Km. de la Capital Federal, al sur del conglomerado bonaerense. Tiene una superficie de 137,59 km<sup>2</sup>, con una población de 74.374 (Censo de Población, 1991). Es uno de los partidos próximos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, más castigado por la crisis socioeconómica de los últimos años. Los niveles de pobreza medidos por los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ascienden al 18,1% de la población y el desempleo en mayo de 2003 fue del 18,4 %, estos datos incluyen los planes sociales, por lo que la situación ocupacional es sumamente crítica.

## ***Antecedentes vitivinícolas***

La producción de vino de la costa se viene realizando en Berisso desde principios de siglo XX y es una actividad que ha acompañado a su población en diferentes momentos del proceso histórico, conociendo tanto épocas de esplendor como de total decadencia. Las actividades fabriles y comerciales se hicieron muy intensas en esa época, por lo que la producción de vino y otros productos locales acompañaron este crecimiento. Esta época tuvo su apogeo desde aproximadamente el año 1914 hasta 1955 en que comenzó a declinar.

En la actualidad unos 65 productores combinan diversas actividades de origen agropecuario como la vitivinícola, la forestación, la caña y la horticultu-

ra. Según el CFI (2000) el 88% de los casos estudiados poseen ingresos extraprediales, pudiendo caracterizar a los productores como pluriactivos.

El cultivo de la vid se realiza mayormente en las zonas más bajas de la costa (por debajo de la cota de 2,5). Estimaciones recientes de la Cooperativa de la costa de Berisso Ltda., calculan que hay implantadas unas 25 has. de vid en Berisso. El destino de la uva es para consumo en fresco o para elaboración de vino. El rendimiento promedio es de 5 Kg./planta ó de 10.000 Kg./ha, transformado en vino 6.500 Lts./ha. La elaboración del vino es artesanal, y se realiza en los mismos establecimientos de los productores. El vino tiene características muy particulares de sabor y aroma, reconocido y valorado por las personas de la zona, lo cual ha motivado la preparación de nuevas tierras para el cultivo de la vid y nuevos modos de comercialización: venta en botellas de 750 cm<sup>3</sup> y en stand en diversos eventos locales.

La incipiente reactivación de este producto local responde a resolver problemas de diverso tipo: se requieren nuevos saberes para adecuar la producción artesanal diferenciada a las normas higiénico sanitarias que exigen los organismos del estado, necesidades de organización para enfrentar los costos de las inversiones y del ciclo productivo como también para asegurar la subsistencia de todos los productores involucrados, la sustentabilidad de los sistemas productivos en una región húmeda y con una gran fragilidad ecológica, entre otros, y son los ejes sobre los cuales se sostienen las acciones del proyecto (Velarde y Marasas, 2005:88).

## **Aspectos conceptuales de análisis**

### ***Con relación al paradigma agroecológico***

El concepto de desarrollo rural que aquí proponemos, generado desde la agroecología, se basa en el descubrimiento, sistematización, análisis y potenciación de los elementos y conocimientos locales, para a través de ellos, diseñar en forma participativa, esquemas de desarrollo definidos por la propia identidad local del etnoecosistema concreto en que nos encontramos (Guzmán Casado *et al.*, 2000: 535).

En contra de las corrientes dominantes, la agroecología considera que no existe desarrollo rural si este no está basado en la implementación de sistemas agrícolas que preserven los recursos naturales y de la articulación permanente con el sistema sociocultural local, siendo el principal soporte para lograr el desarrollo de una agricultura sustentable.

En el caso la zona de la costa de Berisso, con una gran influencia de las crecidas del río de La Plata, perduran sistemas productivos tradicionales adaptados a las características locales casi sin requerir de insumos externos y con un aprovechamiento armónico de los recursos naturales. Esta particularidad ha motivado el interés de avanzar en el estudio de la lógica del productor sobre la forma de relacionarse con la naturaleza, entendiendo que esto es parte de un proceso de co-evolución biológica y cultural (Nogaard, 1994) que generó una estrategia muy particular de manejo de los recursos naturales. La comprensión de estos procesos junto a la asimilación de nuevos conceptos y métodos, es un proceso que requiere de un cambio gradual en las prácticas de los productores (Gliessman, 2001: 653) y de un aprendizaje donde se fomente una articulación permanente entre el reconocimiento del saber local (con buenas y malas prácticas), la capacitación y el trabajo de investigación-acción participativa.

### ***Con relación al desarrollo local***

En los últimos tiempos, hemos asistido a la reconceptualización de la idea de desarrollo rural. El desarrollo rural, como sinónimo de crecimiento, asimilado a la idea de modernidad, dominó el escenario latinoamericano de las políticas agrarias desde la década del '50. Con el tiempo, esa idea fue siendo revisada y cuestionada por aquellos que veían que eran relativamente pocos los beneficiados por este enfoque modernizante y que por otro lado, se perdía una forma de pensar y de producir sostenidas durante años.

En este trabajo definiremos Desarrollo local (Fondo de Inversión para el desarrollo local) como: "el proceso de generación de capacidades a nivel comunitario y municipal que promueve el crecimiento económico, social y político de las personas y las comunidades, en forma autosostenida, creciente, equitativa y respetuosa del medio ambiente, en el que los gobiernos municipales juegan el papel de facilitadores y sus comunidades ejercen función protagónica". (Di Pietro Paolo, 2001: 21).

Para definir "Lo Local" nos basaremos en la definición de Arocena quien afirma que la sociedad local es "un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados." Por otro lado también agrega que "...para que exista sociedad local debe haber riqueza generada localmente, sobre la cual los actores ejerzan un control decisivo, tanto en los aspectos técnicos productivos como en los referidos

a la comercialización.” (Arocena, 1995: 20). Otro eje fundacional del desarrollo local es el reconocimiento de la participación de los actores locales en el proceso de desarrollo. Se incorpora a la planificación del desarrollo miradas diferentes, que implica una visión realista y menos ingenua que el tradicional enfoque normativo. En relación a la propuesta de desarrollo local aplicada a la zona rural de Berisso se trabajó en las siguientes líneas:

- Creación de nuevos actores sociales en el medio rural (grupos informales y cooperativas).
- Generación de riqueza a nivel local partiendo de los recursos locales, cadenas de valor (integración vertical, sellos de calidad específica, agroindustria artesanal), generación de empleo productivo y mejoramiento del poder de negociación a través de la capacitación y la profundización de acciones colectivas.

Los productos que se pueden valorizar en Berisso están asociados a la identidad territorial y a la cultura inmigrante, siendo portadores de múltiples posibilidades de generar viabilidad a nivel local. Existe una gran diversidad y aún estamos en la etapa de “descubrimiento e identificación”. El vino de la costa de Berisso, es uno de los productos que posee los atributos señalados pero también podemos destacar el vino de ciruela, la salsa de tomate denominada “salsa puchero” que proviene de la colectividad italiana, el mimbre, y otros productos que constituyen una canasta de bienes valorizables a través de diferentes instrumentos que aún estamos desarrollando a través de protocolos de calidad específica construidos en forma participativa.

## **Metodología**

La promoción del desarrollo con sectores periurbanos o rurales empobrecidos en la Argentina, no ha sido afrontada de manera sistemática (Cittadini, 2005: 155). El diagnóstico inicial de la exclusión de estos sectores se basa en fallas de la economía y las propuestas de solución se han focalizado en ideas del efecto “derrame” de una economía en crecimiento o también a través de programas basados en los ingresos que puedan estimular la demanda a nivel local.

Los programas que se han acercado a trabajar en forma directa con pequeños productores, asalariados y desocupados, han tenido características asistenciales o de promoción de microemprendimientos bajo el supuesto que

todo individuo al que se le añade capacitación y financiamiento puede transformarse en un emprendedor. Esta hipótesis no tiene en cuenta el origen del sector social al cual se dirigen estas propuestas, sus múltiples pobreza, el mercado que permanentemente los excluye, sus carencias de experiencias asociativas, entre otros factores.

En este contexto, la metodología en que nos hemos basado en el presente proyecto se basa en la investigación- acción- participativa, ya que a través de este marco, se plantea el diálogo con los grupos a través de dispositivos participativos que permiten un proceso de reflexión crítico de la vida cotidiana, el descubrimiento de problemas, sus causas y efectos, la relación con las leyes y teorías que explican su existencia material y simbólica. De este proceso emergen aprendizajes sociales que permiten a la comunidad actuar sobre la transformación de su propia realidad. Un aspecto fundamental es el acompañamiento de los agentes de desarrollo que trabajamos en crear y estimular las condiciones de las capacidades de acción y de organización de los grupos productivos y de generar alianzas con otros actores externos al territorio que permitan ir consolidando procesos de desarrollo.

En nuestro caso, la generación de nuevos actores locales se abordó a través de la conformación de grupos de carácter voluntario cuyos integrantes (en su mayoría beneficiarios de planes sociales o productores minifundistas) participan en la construcción de proyectos productivos integrados (producción/ comercialización/ consumo). Los grupos se conformaron para el caso del vino de la costa con 9 familias (que actualmente son 15), padres e hijos varones, que participaron con mucho entusiasmo en lo que dieron en llamar *“una nueva etapa en la producción de vino de la costa”* (sic). En el caso del grupo de dulceras se formó 4 años mas tarde, originalmente con 18 mujeres rurales, algunas con el conocimiento de recetas tradicionales inmigrantes y otras mas jóvenes con la capacidad de captar y reproducir esas prácticas. En las dos experiencias la coordinación fue realizada por docentes-investigadores del Curso de Extensión Agropecuaria de la Facultad de Ciencias Agrarias de La Plata y promotores del Programa Cambio Rural Bonaerense.

El conjunto de acciones llevadas a cabo en este proceso que lleva 6 años de trabajo, encuadra a la intervención en un enfoque de planificación estratégica ya que se utilizan procedimientos en los que interesa especialmente la direccionalidad del proceso. En el modo propuesto es prioritaria la participación de los integrantes de los grupos y de otros actores de la comunidad en el análisis de la problemática, la definición de los objetivos y la selección de las estrategias mas adecuadas para el logro de los mismos. Esto implicó el dise-

ño de estrategias de capacitación adaptadas a la actividad productiva y al perfil de cada grupo, con un enfoque pedagógico constructivista. Se partió de las necesidades o carencias más urgentes y cotidianas, para ir resolviendo a través del proceso de aprendizaje aquellas cuestiones no tan evidentes o estratégicas. Entre estas últimas la investigación agroecológica en las fincas de los productores constituyó una herramienta para la generación de conocimientos apropiados a esta realidad.

También participaron técnicos y/o especialistas en aquellos temas que se consideraron necesarios, como sanidad vegetal, industrias de la fermentación, gestión empresarial, etc. El trabajo grupal donde participan los productores, los docentes y estudiantes de la Facultad, constituyó el núcleo de ambas experiencias. Es a partir de la interacción y la circulación de conocimientos que se potencia el aprendizaje colectivo. La explicitación de necesidades y el análisis estructural de las mismas contribuye al reconocimiento de necesidades objetivas que trascienden los límites que impone el conocimiento cotidiano (Velarde *et al*, 2001:33).

Durante el proceso de enseñanza-aprendizaje fue necesario trabajar con técnicas participativas que permitieron socializar el conocimiento, afianzar la confianza entre los integrantes del grupo y el equipo técnico, garantizar la expresión, oral y escrita, el análisis, planificación y evaluación de las actividades que se fueron desarrollando.

A nivel local se está avanzando en la conformación de un grupo de acción local o Agencia de Desarrollo Local (como lo denomina el municipio) para afianzar propuestas y proyectos donde se involucre además del sector rural los habitantes urbanos, grupos, asociaciones y cámaras de Berisso.

## **Resultados parciales y discusión**

### ***Avances en la construcción de propuestas agroecológicas***

El crecimiento de la actividad vitivinícola, con la incorporación de productores jóvenes, hizo que se deba avanzar en el fortalecimiento de las prácticas agroecológicas, rescatando aquellas tradicionalmente llevadas a cabo por los productores del lugar (Marasas y Velarde, 2002: 10) y también, a partir del desarrollo de innovaciones que apuntalen y consoliden con conocimientos modernos dichas prácticas sustentables. Se trata de valorizar prácticas tradicionales adecuadas y también evaluar la viabilidad de tecnologías, en espe-

cial de procesos, a través de la validación científica, con el fin de mejorar la productividad de los sistemas.

Para ello se trabajo en forma participativa, concretándose la implementación de experiencias de investigación en una “*parcela agroecológica*” de 7.500 m<sup>2</sup>, donde, además de ensayar y/o validar diferentes prácticas, se fomenta el manejo integral del sistema productivo, a partir de considerar el conjunto de estrategias de manejo, sus implicancias sobre los distintos componentes del agroecosistema y las consecuencias positivas y/o negativas de dichas intervenciones. Hacemos hincapié en lo participativo ya que el rescate de este saber-hacer es de fundamental importancia como punto de partida para un trabajo de intervención donde se pretende incorporar o fortalecer practicas de carácter agroecológico.

Como antecedente de esta experiencia, en el año 2002 se realizaron dos ensayos participativos en quintas de productores para evaluar le efectividad de distintos fungicidas para el control de enfermedades en vid. El resultado de la misma fue muy positivo aunque la participación de los productores en el seguimiento del mismo no fue la esperada por los técnicos.

En el caso actual de la “*parcela agroecológica*”, las tareas recaen en un grupo de productores de la Cooperativa de la Costa de Berisso (fundada en el 2003), quienes trabajan en forma conjunta y planificada, rotando por las distintas quintas mejorando así la eficiencia del trabajo (poda, fumigaciones, desmalezados, etc.). Para ello se realizaron dos talleres, el primero donde se presentó la propuesta a todos los productores de la cooperativa, se diseñó el ensayo y se designaron los responsables (técnicos y productores) encargados de llevarlo adelante. En el segundo taller se presentaron algunos resultados parciales del ensayo promediando el ciclo productivo.

Algunos de los aspectos sobresalientes de esta experiencia fueron:

- El intercambio mas intenso de información entre los técnicos y productores que se produjo durante las visitas de seguimiento del ensayo y cuando se realizaba alguna labor especifica como ser las fumigaciones.
- Las tareas de relevamiento de datos, selección e identificación de plantas fueron realizadas por los técnicos junto a estudiantes de la Facultad.
- Las principales labores (poda, desmalezados, fumigaciones, cosecha, etc.) realizadas por los productores con el asesoramiento técnico del equipo de la Facultad.

El objetivo de este primer ensayo consistió en validar la efectividad de un insumo de uso tradicional (caldo bordelés) que estaba siendo reemplazado

por insumos “modernos” de síntesis química. También se observó el comportamiento de una maleza (*Lirio sp.*) ante un control mecánico (manejo tradicional) el cual está siendo sustituido por aplicaciones químicas (manejo convencional o moderno).

Las actividades desarrolladas en la “parcela agroecológica” se debieron adecuar a la programación que establecieron los productores. Es entonces que el diseño de los tratamientos y otras tareas, fueron temas de negociación entre técnicos y productores, quienes debieron acercar posiciones entre la factibilidad práctica y la rigurosidad científica para llevar a cabo el ensayo.

Los resultados obtenidos analizados desde una perspectiva técnico-productiva son:

1. Se sistematizaron los conocimientos tradicionales
2. El avance en la autovaloración de los conocimientos social y culturalmente situados y su utilidad en la actualidad para la reactivación de los productos locales
3. La circulación de información proveniente de diferentes fuentes, lo que promovió las contradicciones y la necesidad de contrastar experiencias y recurrir a nuevos saberes
4. La incorporación por parte de los productores de registros técnico-productivos
5. Incorporación de técnicas innovadoras en los sistemas de conducción, raleo de hojas, etc.
6. Incorporación de prácticas agroecológicas (mantenimiento de coberturas, reciclaje de materia orgánica, uso de productos químicos menos contaminantes o no tóxicos, productos orgánicos y/o de preparación casera, etc.)
7. La construcción de nuevos conocimientos partiendo de los saberes previos con los aportes de los especialistas, la investigación en finca y la circulación de información en grupos de carácter intergeneracional.

Dificultades:

- Excesiva heterogeneidad entre los productores participantes en relación a los saberes y experiencias previas, clase social, nivel educativo.
- Obstáculos para la integración interdisciplinaria de los equipos técnicos y el abordaje holístico de la capacitación.
- Conocimientos tradicionales que actúan como escudo o resistencia a la incorporación de prácticas permitidas en la producción primaria y en la elaboración de vino con énfasis en los productores de mayor edad.

## **Avances en el desarrollo local rural de Berisso**

La metodología propuesta, como ya se señaló, partió del diagnóstico que se realizó en conjunto con los productores de la región y permitió conocer el punto de partida de los productos y su factibilidad de diferenciación como producto agroalimentario típico, el reconocimiento de las prácticas agroecológicas y la comprensión de las mismas en el contexto que le permite mejorar la competitividad al territorio.

A manera de síntesis mencionaremos los avances en las principales variables anticipadas en el apartado "Con relación al Desarrollo local" a lo largo de la historia del proyecto:

1. Generación de capacidades a nivel comunitario a través de la constitución de nuevos actores formales o informales
2. Promoción del crecimiento económico, social y político de las personas, grupos y las comunidades
3. Articulación de actores locales y extralocales

### *Primera etapa, los inicios (1999-2002)*

La Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales se acerca a los productores de vino de la costa de Berisso con la propuesta de constituir un grupo de aprendizaje. Los técnicos trabajamos en el incremento de las capacidades de reflexión y acción desde diagnósticos del saber hacer, detección de puntos críticos, búsqueda de soluciones locales, inicio de capacitación y experiencias piloto de comercialización

Durante el 2002 se buscó avanzar en la promoción de nuevas vivencias a través de giras técnicas o encuentros con otros productores que permitió pensar en la conformación de una cooperativa. La participación de los productores en encuentros con pares en San Juan, Jujuy, etc. permitió reconocer los logros obtenidos por productores más organizados y colaboró en que se consolidara una organización propia (Velarde y Marasas, 2005:94).

### Resultados:

1. Surgimiento del Grupo de Viñateros de Berisso de carácter informal: se afianzó el intercambio de saberes, mercancías (insumos y herramientas de trabajo), se sistematizó el conocimiento local en aspectos productivos, se incrementó la plantación de nuevas vides, se pudo avanzar en controles de calidad del producto terminado en laboratorios de la Facultad de Ciencias Agrarias.

2. Promoción del crecimiento económico, social y político: se iniciaron experiencias de comercialización alternativa en fiestas populares (Fiesta Provincial del Inmigrante). Los productores iniciaron un proceso de inversión en nuevos viñedos, restauración de viejas plantaciones, adecuación de las instalaciones de procesamiento, etc. Surge un nuevo producto fruto del espíritu innovador e intercambio técnico en el grupo: el vino de ciruela o fermentado de ciruela del monte de Berisso. Respecto del crecimiento del capital social emergen otras preocupaciones referidas a la capacitación de trabajadores, a dificultades de infraestructura (drenaje de canales, reparación de caminos, etc.), que son expresadas a través de pedidos al intendente y otros funcionarios locales.
3. Articulación de actores locales y extralocales: el gobierno municipal en esta primera etapa no interactúa con el grupo de viñateros, esta indiferencia muchas veces retardó los procesos de cambio. La Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales generó vínculos con el Mrio. de Trabajo de Nación y el Mrio. de Desarrollo Humano de la Pcia. de Bs. As. lográndose proyectos de autoempleo productivo que generan la posibilidad de formar nuevos trabajadores y de mejorar los magros ingresos de un sector de los productores que aún no logran tener ingresos de esta actividad perenne. Otras instituciones con las cuales se establecen lazos son la REDAR Argentina, Facultad de Ciencias Agrarias de Cuyo, el INTA de Luján de Cuyo y el PRODAR/ IICA, que permiten ir ampliando las relaciones del grupo con otros productores e instituciones.

### *Segunda etapa, la consolidación (2003-2004)*

Durante esta etapa el equipo técnico logra obtener el reconocimiento de la agencia de financiamiento FIAR/ Canadá a través de la REDAR y el PRODAR, el INTA a través del programa PROFEDER, la UNLP a través de becas de investigación y el Municipio en la nueva gestión apoya el proyecto sumando propuestas y financiando proyectos rurales.

#### Resultados:

1. Constitución de la Cooperativa de la Costa de Berisso, Ltda. y formación del Grupo de Dulceras de la Costa de Berisso: los avances y el estímulo generado en la utilidad del trabajo asociativo en el grupo de Viñateros de Berisso implicaron en junio de 2003, la conformación de

una cooperativa de provisión y comercialización. Seis meses después se gestó el grupo de mujeres nucleadas para capacitarse, rescatar recetas tradicionales y fundamentalmente generar empleo productivo. Con respecto a este último grupo, cabe destacar que comienza a producir en pequeña escala dulces elaborados con frutos del monte ribeño y conservas y salsas con un fuerte valor identitario revalorizando el concepto de casero. En una zona rural desarticulada como Berisso, la consolidación de estas formas asociativas, que irradian a la sociedad local una economía solidaria y con expectativas de evolución son de significativa importancia.

2. Promoción del crecimiento económico, social y político: se trabajó en la diferenciación del vino (protocolo) por calidad y origen. El Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) mostró flexibilidad para la modificación de las resoluciones de inscripción del producto para la producción y comercialización (normativa obligatoria). Por otro lado, parte del personal técnico del INV, manifestó que el caso del Vino de la Costa es un caso interesante que merece ser analizado y posibilitar la excepción para la aceptación como región productora de Berisso.

El crecimiento económico se logró con el aumento de los rendimientos, la entrada en producción de plantas de más de 4 años y el fraccionamiento del producto. Por otro lado, el grupo de Dulceras comienza a comercializar sus productos en el mercado local informal y en fiestas populares locales y regionales.

En los aspectos sociales y políticos, a partir de la constitución de la cooperativa como entidad que representa a los productores en actividad, se lograron consolidar acuerdos con el municipio que permitieron fortalecer al grupo de Dulceras en la producción agroindustrial, la generación de la Fiesta del vino de la Costa, la promoción de proyectos que avanzan en la construcción de una bodega colectiva, la creación de un Centro de Capacitación Agropecuario en Berisso.

3. Articulación con actores locales y extralocales: se lograron afianzar vínculos concretos con el programa Cambio Rural Bonaerense del Mrio. de Asuntos Agrarios de la Pcia. de Bs. As., con la incorporación de dos profesionales al proyecto; el INTA local a través de la aprobación de un proyecto PROFAM, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos con la inclusión de un profesional al equipo, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, las ONGs Albardón Costero, Ala plástica y la Subsecretaria de la Producción del Municipio de Berisso.

*Tercera etapa, crecimiento y reactivación local (2005-...)*

En la actualidad la Cooperativa y el grupo de Dulceras de la Costa de Berisso tienen un reconocimiento social local destacado. La Cooperativa constituye un centro de referencia para nuevos productores y para aquellos que quieren volver a reactivar sus viñedos.

1. Continuidad de la Cooperativa y Grupo de Dulceras de Berisso: la tendencia es revalorizar el espacio rural como fuente de empleo, donde los jóvenes ven en el retorno a viejos oficios una nueva oportunidad de inserción social y laboral que responde a sus tradiciones e identidad.
2. Promoción del crecimiento económico, social y político: se inicia la construcción, con un subsidio del Mrio. de Desarrollo Social de la Nación a la Cooperativa, de la sede y bodega colectiva en un terreno cedido por el Municipio, esto permitirá mejorar la calidad del producto y bajar los costos unitarios de producción de vino. Simultáneamente el grupo de Dulceras están gestionando ante el Ministerio de Desarrollo Humano de la Pcia. de Bs. As. un financiamiento para la construcción en el mismo terreno, de una sala de agroindustria, que les permita un desarrollo a una escala mayor y un aumento de la calidad de los productos. El incremento económico, propiamente dicho, se ve en mayor medida en aquellos productores que decidieron tomar la actividad como la principal fuente de ingreso. En este sentido tomamos al capital económico como lo piensa Bourdieu (1979), es decir como aquello que puede ser transformado en dinero en forma directa o indirecta. El crecimiento del capital social se visualiza en logros como la realización de la I y II Fiesta del vino organizada por el Municipio, Cooperativa y Facultad, la inscripción del vino de la Cooperativa en el INV con el otorgamiento de estampillas que permiten su libre circulación. En relación al prestigio podríamos reflejarlo en la paulatina toma de conciencia de la importancia que tiene pertenecer a una institución formal, por ejemplo al pedir financiamiento ante un banco por parte del presidente de la cooperativa fue tenido en cuenta por el gerente del mismo.
3. Impacto de la experiencia en ámbitos extra locales: en un momento histórico crítico de la Argentina donde las propuestas para los sectores más desfavorecidos fracasan o tienen un escaso impacto, el trabajo realizado hasta el momento, ha permitido su trascendencia a través de la participación de diferentes foros, congresos, stands, etc.

## Consideraciones finales

A partir del 2004 y 2005 se inicia una etapa de trabajo interinstitucional donde se consolidan a nivel local la cooperativa de la costa de Berisso, el grupo de dulceras de Berisso, la Subsecretaría de la Producción del Municipio de Berisso en vinculación permanente e instituciones extralocales: el INTA a través del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través del Programa Manos a la Obra, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Pcia. de Buenos Aires, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Instituto Nacional de Vitivinicultura, etc. Esta red está generando propuestas y consolidando obras de infraestructura para superar la producción de autoconsumo, como las expuestas, que permitirá la realización conjunta de 100.000 Lts. de vino y la producción agroindustrial de productos típicos de base inmigrante.

En esta etapa se van consolidando los “nuevos socios” de esta experiencia educativa, de investigación- acción de productos agroecológicos locales, los cuales potencian las acciones de desarrollo local y aportan sus propias redes de información, financiamiento, etc. para el mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños productores de la región.

La posibilidad de reinventar las tradiciones a través de la incorporación de atributos intangibles como son la historia y el origen, en armonía con el ambiente, brinda una identidad al trabajo en las quintas y a los productos que allí se encuentran y que garantizarán su permanencia en el tiempo.

## Bibliografía

- AROCENA, J. (1995). "El desarrollo local: un desafío contemporáneo"- Editorial Nueva Sociedad- Centro Latinoamericano de Economía Humana- Universidad Católica del Uruguay. Pp.145
- BOURDIEU, Pierre (1979). *La distinción- Critique sociale du jugement*. Les Editions de Minuit- Paris.P.p. 670
- Censo Nacional de Población y Vivienda. INDEC (1991). Tomo I, de la Prov. de Buenos Aires) P.p. 508.
- CITTADINI, Roberto (2005). "Programa de autoproducción de alimentos" *En Metodologías de Enseñanza- Aprendizaje aplicadas a la extensión rural*. Ed. INTA. Pp. 155. Buenos Aires.
- Consejo Federal de Inversiones (2000) "Diagnóstico socioproductivo del área rural del partido de Berisso y propuesta de gestión del desarrollo regional". La Plata. Tomo I. P.p 68. Mimeo.
- DI PIETRO PAOLO, L. J. (2001). "Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local" en *Desarrollo Local una respuesta a escala humana a la globalización* Burin, David y Heras Ana I. (compiladores). Ediciones Ciccus-La Crujía- Pp. 20-28. Buenos Aires . P.p. 301.
- GLIESSMAN, Stephen. (2001). *Processos Ecológicos em agricultura sustentable*. Editora da Universidade. Universidad federal do Rio Grande do Sul. Pp. 653.
- GUZMÁN CASADO, Gloria, Manuel GONZÁLEZ DE MOLINA y Eduardo SEVILLA GUZMÁN (2000). *Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible*. Ed. Mundi-Prensa. Madrid. Pp.535.
- MARASAS, Mariana e Irene VELARDE (2002). "Los viñateros de la costa del río de La Plata, Partido de Berisso, Provincia de Buenos Aires, Argentina: el rescate de una producción tradicional." cap.25: 285-295. En "Agroecología: El camino hacia una agricultura sustentable". S. J. Sarandón (Editor), Ediciones Científicas Americanas, La Plata, 560 pp.
- NOGAARD, R. (1994). "Development betrayed: the end of progresss and a coevolutionary revisioning of the future". New York and London: Routledge.
- VELARDE, Irene y Mariana MARASAS (2005). "Estrategias de intervención con pequeños viñateros en Berisso: reconocimiento del saber local y aprendizaje de innovaciones técnicas y organizacionales". 87- 95, en *Metodologías de Enseñanza- Aprendizaje aplicadas a la extensión rural*. Ed. INTA. Pp. 155. Buenos Aires.
- VELARDE, Irene; Juan José. GARAT y Mariana MARASAS (2001). "Promoción de producciones típicas: un enfoque territorial con productores familiares de la región rioplatense, Argentina", *Agroalimentaria*, número 12, Junio 2001- Revistas Venezolanas de Ciencia y Tecnología (REVENCYT). Mérida, P.p. 83.



# Emergencia y consolidación de una organización de base territorial: la Red Puna

Graciela Matilde Pelicano  
Osvaldo de la Cuétara

## Introducción

La Puna Jujeña ha sido tradicionalmente un ámbito rural donde se desarrolla una economía de subsistencia con un rol marginal en la estructura provincial, signada por la pobreza extrema de sus habitantes, cualquiera sea el concepto de pobreza que se adopte: marginalidad, carencia, falta de ingresos, exclusión y vulnerabilidad.

Desde las primeras décadas del siglo XX, la agroindustria y la minería encontraron en la Puna una importante reserva de mano de obra. La población local pudo incorporarse a los nuevos mercados laborales complementando la economía familiar con trabajo asalariado extrapredial. Sin embargo, estas estrategias de sobrevivencia serían interrumpidas con la crisis del polo agroindustrial de la década del '70 y luego con el cierre de empresas mineras en los '80. Durante la década del '90 el Estado ejecutó políticas sectoriales de abastecimiento de servicios básicos y programas sociales que si bien produjeron mejoras de algunos indicadores de calidad de vida, fueron de carácter compensatorio y asistencialista para mitigar el éxodo rural y disminuir el riesgo social, pero insuficientes para provocar un proceso de desarrollo local/regional.

En el marco del proceso de descentralización y terciarización de funciones por parte del Estado, en la Puna Jujeña comenzaron a intervenir numerosas organizaciones no gubernamentales dedicadas a actividades de promoción y desarrollo de las comunidades locales; algunas de ellas son promovidas por

trabajadores desocupados de actividades mineras y agroindustriales. La convergencia de estas instituciones con organismos públicos en un ámbito de reflexión y diagnóstico de situación, dio origen a la Red Puna. A mediados de esta década se inicia una reactivación y expansión territorial de las relaciones sociales hacia nuevas formas asociativas. Comienza un proceso de desarrollo local-territorial cuyos ejes de proyección se encuentran en la organización social, un entramado complejo de vinculaciones institucionales, grados crecientes de participación social, instancias múltiples y continuas de capacitación, que favorecen el empoderamiento de las comunidades y abren la posibilidad de un proceso de autogestión del desarrollo.

## **Objetivo**

Este trabajo se propone analizar el grado de consolidación institucional alcanzado por la Red Puna como expresión de la dinámica territorial para el desarrollo local /regional, en términos de mejoras en la calidad de vida de la población y de control social del desarrollo. Se interroga sobre la representatividad de esta organización y la función objetiva y subjetiva que desempeña para su intervención en el proceso de desarrollo local/regional.

## **Metodología**

Se analizan las diferentes etapas y estrategias en la construcción de procesos de empoderamiento, la dimensión territorial de las organizaciones, la articulación institucional a diferentes escalas, la estructura y dinámica de funcionamiento, la inserción en espacios de negociación y las temáticas privilegiadas para el desarrollo local.

El trabajo se realizó a través de campañas en el territorio desde 1997 hasta noviembre de 2004, durante las cuales se utilizaron diversas técnicas:

- Participación en Asambleas bimensuales y Ampliadas anuales
- Entrevistas a referentes calificados: técnicos, dirigentes de organizaciones de base, artesanos y pequeños productores, capacitadores.
- Diseño y construcción de una base de datos y cartografía del territorio de la Red.
- Análisis de actas y boletines periódicos de la Red Puna desde sus orígenes.

## **Antecedentes de la Red Puna**

Concebida como “un espacio de encuentro”, la Red Puna fue inicialmente promovida por organizaciones de apoyo que desde la década anterior trabajaban aisladamente en comunidades de la región. En noviembre de 1996, 6 instituciones de Promoción y Desarrollo se reunieron en Humahuaca para compartir experiencias y dificultades en el trabajo cotidiano: OCLADE, INTA, Proyecto GTZ-Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino, el Foro de Municipios y Comisionados Municipales, Cooperativa PUNHA y API. Posteriormente algunos organismos oficiales se retiraron por diferencias en los enfoques: el INTA y el Foro de Municipios; el proyecto GTZ –Desarrollo Agroforestal en comunidades rurales del noroeste argentino-, finalizó su proyecto en la zona. Simultáneamente comenzaron a incorporarse organizaciones comunitarias en las que intervenían las ONGs de apoyo, para acceder a fuentes de financiamiento, capacitación técnica y para la negociación política.

El documento fundacional de la Red surgió de un diagnóstico colectivo de las instituciones fundadoras, y es en sí mismo un proyecto de desarrollo local territorial, a través de la puesta en valor de los recursos del área.<sup>(1)</sup> Los primeros pasos en la organización de la Red tuvieron como objetivo la identificación de tales recursos para encarar un proyecto de desarrollo que revirtiera la situación de pobreza y exclusión: recursos materiales y humanos, pero también organizativos, institucionales, económicos y financieros, disponibles en su espacio de pertenencia.

---

(1) Objetivos “a) La búsqueda de caminos de desarrollo que promuevan la revalorización de la autoestima de la persona y la cultura de la Puna; b) La organización de los productores; c) La investigación, tanto técnico-productiva como social, orientada especialmente a: c1) La experimentación y validación de sistemas productivos integrales y sostenibles para las comunidades puneñas; c2) La capacitación, identificando los métodos y formas más adecuadas para el poblador de la Puna; d) La búsqueda de alternativas de inserción en el mercado, sin que ello signifique una pérdida de identidad cultural para las comunidades; e) La formulación de políticas de desarrollo para la Puna; f) La sistematización de experiencias; g) La articulación entre instituciones que trabajan en la Puna; h) Fortalecer y/o agrupar consensos para conseguir políticas sociales generadas desde la Puna con participación de todos los sectores sociales; i) Especialmente se percibe como un desafío el cambio en el sistema educativo para que el mismo responda a la individualidad cultural y las necesidades de la zona y prepare a los niños para enfrentar una relación de mayor igualdad.” (Red Puna, 1996).

## **La construcción de un nuevo territorio**

El nombre original de la Red remitía a una unidad biogeográfica de referencia de las organizaciones que iniciaron la convocatoria -la Puna-; se trata de organismos técnicos nacionales y ONGs de promoción productiva y social que compartían el espacio de trabajo. En la actualidad involucra los departamentos puneños de Yavi, Cochinoqa, Rinconada, Santa Catalina y Susques; también los departamentos de Tumbaya, Tilcara, y Humahuaca de la Quebrada y el oeste del departamento salteño de Iruya.

Desde los orígenes de la Red se evidenció la necesidad del reconocimiento del espacio de acción de las distintas organizaciones que la conformaban para racionalizar los esfuerzos y potenciar los recursos disponibles. Esta idea se materializó en la elaboración de un Sistema de Información Geográfica, que pudiera proveer de manera dinámica la información institucional y una visión espacial de la organización, aplicable al diseño de estrategias de trabajo, así como para la gestión en distintas instancias.<sup>(2)</sup>

Las organizaciones que dieron origen a la Red se dedicaban a actividades productivas o a su promoción; progresivamente fue adquiriendo un perfil multisectorial con la incorporación de organizaciones de jóvenes, asociaciones de artesanos, clubes deportivos, asociaciones barriales, comedores comunitarios, centros vecinales, muchas de las cuales eran preexistentes a la Red, y otras se constituyeron para ingresar a ella. Las localidades de Abrapampa y La Quiaca reúnen el mayor número de organizaciones comunitarias, donde la aglomeración espacial facilitó las prácticas comunitarias en temas sociales, sindicales y productivos. En el ámbito de la Red desaparece la frontera entre lo urbano y lo rural: el 56,4% de las organizaciones se localizan en los centros urbanos del eje Quebrada-ruta 9. Aunque el perfil institucional es heterogéneo, las prácticas asociativas en la región se ven facilitadas por la identificación territorial y la cultura compartida, reivindicada como campesina y Kolla, de la que sobreviven prácticas comunitarias festivas y para la producción (minga, señalada, trueque, carnaval, fiestas religiosas). Esa identidad étnica instalada en la historia de las comunidades es parte del capital social que aporta a la construcción de una nueva identidad colectiva de la Red. Grupos

---

(2) Desde noviembre de 1997, el Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Elabora y actualiza la base de datos y la cartografía de la Red Puna.

sociales que se vivencian como fuera del Estado, intentan reapropiarse de funciones e iniciativas para la sociedad civil. La etnicidad es también un activo de las comunidades a partir de la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 cuando se convirtió en “requisito” para el reclamo por las tierras históricamente ocupadas por pueblos indígenas, lo que dio lugar a que muchas organizaciones preexistentes cambiaran distintas denominaciones por la de Organizaciones Comunitarias Aborígenes, OCA. Este encuadre institucional también facilitó el acceso a beneficios de planes sociales o productivos oficiales. Paulatinamente la conveniencia material revive un sentimiento de orgullo étnico como parte esencial de la identidad colectiva y de todas las organizaciones con independencia de su perfil sectorial. A ello ha contribuido la participación en encuentros nacionales e internacionales con fuerte presencia de comunidades aborígenes: encuentros de productores, de mujeres, de jóvenes, la Mesa Nacional de Pequeños Productores Familiares, el MST de Brasil, el Congreso Coordinador Latinoamericano de Organizaciones del Campo, vinculado al movimiento internacional de la Vía Campesina.

### **Estructura y dinámica de funcionamiento**

La región en que se inserta la Red se caracteriza por el aislamiento y la dispersión de las comunidades, lo que se traduce en dificultades para la movilidad en términos de tiempo y de costos. No obstante, desde 1998 se realizan encuentros bimensuales que tienen carácter de Asamblea, rotando dentro de su área de acción, para facilitar la participación. En las reuniones se trabaja con una agenda consensuada, y su discusión tiene una dinámica participativa, en la que las organizaciones de apoyo promueven el crecimiento colectivo e institucional para revertir relaciones de dependencia. La metodología FODA<sup>(3)</sup>, es una práctica permanente para avanzar en la construcción del Proyecto Común. Las instancias de decisión en todas las temáticas resultan del consenso.

Al consolidarse el funcionamiento en 2002, se adoptó una estructura formal, con comisiones por áreas identificadas con los problemas prioritarios de

---

(3) Análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas tanto externas como internas a la organización.

la región: Comercialización y Producción, Jóvenes, Comunicación, Género, Formación y Tierras, las que tienen sus representantes en la Coordinación General y la Ejecutiva.

En los 9 años transcurridos desde su formación, la Red creció en términos territoriales y de cantidad de organizaciones, a la vez que aumentó la complejidad de su estructura. Durante el año 2000 se crearon 4 microrredes zonales (Mapa I) donde convergen las organizaciones locales: Puna Norte (departamentos Yavi y Santa Catalina), Puna Centro (departamento Cochinoaca), Puna Sur (departamento de Tumbaya y sur de Cochinoaca) y Quebrada (departamentos Tumbaya, Tilcara y Humahuaca)). En 2003 se agregó la microrred Puna Oeste (departamento Rinconada). En cada microrred hay representantes por organizaciones y por áreas de trabajo, al igual que la Red, y en ellas se trabaja en encuentros mensuales con coordinadores y técnicos. El relevamiento de necesidades, la circulación de información, la evolución de proyectos, sus resultados o dificultades se vuelcan a la asamblea bimensual de la Red para su discusión y finalmente a la Coordinación general. Al finalizar cada año se realiza una Asamblea Ampliada a la que asisten funcionarios políticos, y donde se realiza un balance anual y la programación de actividades para el siguiente año.

Esta circulación vertical y horizontal entre los espacios de la Red y microrredes asegura la circulación de información, propuestas, proyectos y recursos, pero fundamentalmente construye una forma de poder compartido. Aquí se expresa el carácter de red de la organización, en tanto no existen jerarquías de los espacios y funciones. Los cargos de representación de los dirigentes por microrred y por área de trabajo son renovables por consenso, con el objeto de producir una rotación en la formación de todos o cuando la evaluación de los desempeños es consensuada negativamente. Se fortalecen formas de control social que incentivan el compromiso y la transparencia en las funciones.

### ***La red en cifras***

La Red es un sistema abierto al que permanentemente se incorporan nuevas organizaciones; también se han retirado otras por diferentes causas, o interrumpen su participación temporalmente y luego se reintegran. El relevamiento por encuestas que compone el Banco de datos de la Red, registraba en abril de 2004, 39 organizaciones que reúnen a 65 comunidades con 1200 familias aproximadamente.



## Representatividad de las microrredes

Micro Redes	Nº de organizaciones	Nº de comunidades (*)	% de organizaciones creadas antes de 2000	Nº de dirigentes
PN	7	19	43	16
PC	14	31	50	37
PS	3	19	100	16
PO	5	5	40	21
Q	10	17	70	33

Nota: Puna Norte: PN - Puna Centro: PC - Puna Sur: PS - Quebrada: Q - Puna Oeste: PO

(\*) Algunas comunidades participan en más de una organización.

Fuente: Banco de datos de la Red Puna, Noviembre 2004.

que las integran. Más de 120 dirigentes comprometidos en funciones en las microrredes o la coordinación dan cuenta del dinamismo y la complejidad institucional en proceso.

### La contrucción de la trama institucional

A partir del diagnóstico inicial, una línea importante de trabajo de la Red está orientada al fortalecimiento de las relaciones horizontales entre organizaciones de base, es decir las articulaciones internas; simultáneamente se ha conformado una red externa compleja de vinculaciones que abarcan organismos públicos y privados, nacionales e internacionales fundamentalmente relacionados con financiamiento y capacitación.

#### **Los interlocutores de la Red:**

- *Organismos públicos nacionales, provinciales y municipales:* Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, Secretaría de Desarrollo Social, PSA Secretaría de Agricultura, Secretaría de Producción provincial.
- *Ongs financiadas por organismos técnicos europeos o de origen confe-*

- sional*: OCLADE, ENDEPA, INCUPO, FUNDAPAZ, Centro Nueva Tierra, Fundación SES, CCFD de Francia, MISEREOR, GTZ, DKA de Austria.
- *Redes sociales y movimientos campesinos nacionales e internacionales*: RIOD, MOCASE, APENOC, ONG Los Algarrobos, Red del Trueque, Mesa Nacional de Pequeños Productores Familiares, Foro Social de Porto Alegre, Congreso coordinador latinoamericano de organizaciones del campo, Vía campesina, MST de Brasil.
  - *Universidades públicas y organismos técnicos del estado*: UBA, UNJu, Instituto de Biología de altura de Jujuy, INTA de Balcarce, FLACSO, Universidad de San Andrés.
  - *Ongs relacionadas con la defensa de los derechos humanos y sociales*: CELS, HIJOS.
  - *Redes de técnicos especializados*: Red de Valles de Altura de Salta, Red Trama.
  - *Instituciones públicas vinculadas a problemas de campesinos y aborígenes*: CENOC, INAI.
  - *Municipios y universidades de países europeos*: Valencia, Navarra.

La Red comparte el territorio con otras organizaciones que persiguen los mismos objetivos de desarrollo económico y mejoras en la calidad de vida de la población; es el caso de Warmi, y OCLADE. Se trata de organizaciones que estuvieron participando en la Red y se alejaron por diferencias en las modalidades de acción o la existencia de fuertes personalismos. Con la consolidación institucional de la Red, surgen actualmente planteos para tender puentes hacia esas mismas organizaciones privilegiando las coincidencias, para producir una mayor sinergia en los procesos de empoderamiento a nivel regional. De hecho ya ha habido participación conjunta de la Red, OCLADE y Warmi en espacios donde se deciden problemas que afectan a las organizaciones productivas de Puna y Quebrada: el tratamiento de la Ley ovina, las disposiciones de SENASA que no contemplan los modos de producción de los pequeños productores campesinos. También hay contactos recientes con organizaciones gremiales que empiezan a darle importancia a los problemas del campo, la CTA y CCC.

## **Estrategias de financiamiento**

Para consolidar la estructura de la Red como espacio colectivo autónomo, la organización afronta necesidades de financiamiento, tanto para el propio fun-

cionamiento, cuanto para el desarrollo de los proyectos. Los fondos fueron aportados inicialmente por las ONGs convocantes: GTZ, OCLADE, API, Cooperativa PUNHA. Posteriormente se gestionaron recursos del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y se destinaron al funcionamiento de la Red, talleres de capacitación, banco de datos, etc. Actualmente el financiamiento de proyectos proviene de diferentes fuentes que se han ido diversificando a la par que crece el relacionamiento de la Red con diferentes actores. Esta diversidad favorece el grado de autonomía de la Red, en la medida que permite disponer de alternativas.

### **Proyectos productivos**

#### *A - con fondos públicos*

- *FONCAP*: Secretaría de Desarrollo Social. Facilita el acceso al crédito.
- *Programas Trabajar*. Gerencia de Empleos. Ministerio de Trabajo de la Nación. Fondos para proyectos comunitarios.
- *PRODERNOA*: fondos del BIRF y el Banco Mundial para subsidios y créditos para pequeños productores.
- *Proyectos especiales del Ministerio de Trabajo de la Nación*: planes para trabajos comunitarios de agrogandería y artesanías.
- *PROINDER*: Plan Social Agropecuario; financiamiento para mejoras de la producción agroganadera: infraestructura y equipamiento.

#### *B - con fondos privados*

- *Fundación Los Algarrobos*: recursos para instalación de invernaderos para autoconsumo y venta comunitaria
- *FONTAR*: financia equipamiento y apoyo técnico.
- *Fondos Rotatorios de GTZ*: para mejoras en producción agroganadera, infraestructura, insumos y reproductores.

### **Proyectos de capacitación**

- *Microemprendimiento “Escuela-comunidad”*: Proyectos de trabajo para venta de artesanía. Provee equipos y materiales.
- *Escuelas de Alternancia*: formación laboral de jóvenes con intervención de la comunidad.

- *FORMUJER*: iniciativa regional del BID /FOMIN y del CINTERFOR /OIT para aumentar la productividad y oportunidad de empleo de las mujeres.

## **La participación como requisito para una nueva institucionalidad**

La Red promueve la participación abierta a la sociedad local y a su vez participa como institución en ámbitos de escala regional, nacional e internacional. Su crecimiento en organización y representatividad, le otorga el rol de interlocutor válido ante organismos oficiales tanto locales como provinciales y nacionales. Desde sus comienzos hubo contactos y gestiones con comisionados municipales e intendentes, surgidos de comunidades de la región. A mediados del año 2000 surgen las primeras propuestas para la formalización de Consejos Locales. Son espacios de interacción de las organizaciones de base y de apoyo, con los Municipios y Comisiones municipales, para la discusión, administración y desarrollo de proyectos. En términos materiales, supone la posibilidad de consensuar y potenciar el uso de recursos públicos financieros o de infraestructura: vehículos, financiamiento, espacios de reunión. En estos espacios ha comenzado a desarrollarse una nueva dialéctica entre el sistema político y la sociedad a partir de la intervención en la gestión y control social de la cosa pública. Para los municipios es la alternativa de capitalizar logros de gestión frente a la opinión pública, cuyo valor agregado es el compromiso directo de los beneficiarios.

Desde el año 2000 se avanzó en la conformación del Consejo Local en el municipio de Abrapampa y en las comisiones municipales de Yavi, Rinconada y Purmamarca, para desarrollar propuestas conjuntas de trabajo sobre nutrición, turismo rural e intercambio de experiencias.

## **La áreas de trabajo para el desarrollo local**

### ***Áreas de formación y de jóvenes***

En el proyecto social y político que apuesta a la revalidación y enriquecimiento de la identidad cultural, se reivindican las tradiciones pero también se incorporan innovaciones en aspectos productivos y organizacionales. Para combatir el desempleo estructural que afecta en particular a jóvenes y adolescentes, se desarrollan proyectos para la capacitación de dirigentes y promoto-

res comunitarios. Desde septiembre de 2001 se incorporó un espacio para los jóvenes con dinámica propia para la capacitación productiva y política que dio un fuerte impulso a la Red. Los principales proyectos de formación son:

– *Formación de líderes socio-educativos:*

A través de la Fundación SES, se organizaron talleres para adolescentes y encuentros de convivencia de jóvenes para fomentar la participación y el protagonismo y fortalecer procesos de emancipación y construcción de identidad; se insta a los jóvenes a integrarse a redes, relacionarse con ONGs, formarse en temas políticos, económicos y legales. También se promueve la capacidad de resolución de conflictos interpersonales. Los resultados de estas instancias de promoción de capacidades se evidenciaron en la organización del 2do. Encuentro de Jóvenes Latinoamericanos, realizado en Yavi en julio de 2002 organizada por el Área de Jóvenes de la Red en la que participaron 1200 jóvenes de 60 organizaciones de Argentina, Paraguay, Chile y Bolivia, pero también de Francia, Austria, Alemania y España.

– *La Escuela de Formación de Dirigentes:*

Diseñó un programa de capacitación continua, con contenidos identificados colectivamente. El primer ciclo el curso estuvo a cargo de capacitadores del Centro Nueva Tierra, una ONG de promoción social y pastoral que trabaja en temas sociales relacionados con la pobreza. Desarrollan un modelo de trabajo denominado “Escuelas de ciudadanía y desarrollo”. Su objetivo es construir estrategias de formación “no eventuales sino sistemáticas, continuas y certificadas, para superar modelos de educación popular centrados en cursos y talleres de carácter no sistemático cuyo efecto es la dependencia dentro de un sistema repetitivo y circular de capacitación”.<sup>(4)</sup>

El impacto de la formación se evidencia en la cantidad de organizaciones y en la complejidad de la estructura interna de la Red. Crecieron los niveles de relacionamiento con terceros actores, con la Mesa Nacional de Pequeños Productores Campesinos, con los estados locales, con la Secretaría de Desarrollo Social.

---

(4) Entrevista a Néstor Borri, Centro Nueva Tierra para la promoción social y pastoral. Diciembre 2002.

Todas estas capacitaciones han producido un impacto que se traslada a las actividades de otras áreas productivas y sociales. La formación de líderes y dirigentes tiene un efecto multiplicador en la medida en que se convierten en capacitadores o tutores en nuevas instancias de formación. Al finalizar 2004 se han formado 60 dirigentes en el ámbito de la Red.

### **Área de producción y comercialización**

Perdida la opción de trabajos extraprediales en centros urbanos o aglomerados rurales, surgió la alternativa del rescate y la valorización de la producción local; el área de Comercialización y Producción en la primera etapa desarrolló proyectos de capacitación para diversificar y mejorar las condiciones de producción para autoconsumo. A partir de 2002 se impulsan proyectos para formalizar oportunidades de comercialización en condiciones de negociar precios y garantizar calidad. Los proyectos de capacitación y de gestión permitieron concretar mercados alternativos para las organizaciones de productores:

- *Los cambalaches*: rescatan la tradición del trueque de productos de zonas complementarias.
- *Un puesto en el mercado de la ciudad de Jujuy y en supermercados*: para venta de carne de corderos, llama y cabritos, conservas y dulces artesanales, papas andinas, y hortalizas de la Quebrada de Humahuaca.
- *Ventas en mercados regionales de Tucumán y Santiago del Estero*: comercialización de papas puneñas y tejidos, intercambio de animales reproductores (Santiago del Estero).
- *La Cooperativa PUNHA vende artesanías de tejido de alta calidad en Buenos Aires y EEUU.*
- *Venta de artesanías textiles en la Feria de Mataderos en Buenos Aires.*

Esta apertura de oportunidades resultó de la superación de muchos obstáculos. La comercialización de productos cárnicos debe ajustarse a normativas del SENASA que no contemplan la situación del pequeño productor: falta de infraestructura para sacrificar animales, ausencia de mataderos oficiales y transportes refrigerados. La vinculación de las organizaciones con comisiones municipales permite utilizar infraestructura y recursos humanos: el matadero municipal de Puesto del Marqués, camiones de municipios para traslado de animales y transporte refrigerado para movilizar la producción local; algunos productos locales como las variedades de papa andina, tienen buena deman-

da en centros urbanos como Buenos Aires; sin embargo, los productores carecen de apoyo oficial, tanto para movilizar su producción, cuanto para enfrentar la competencia desigual con grandes empresas de la zona pampeana.

Las mejoras producidas en las estrategias de comercialización de los productos no han estado exentas de conflictos y aún de fracasos; es el caso de la participación de la Red en el consorcio de la Feria Campesina de Volcán. Durante casi 2 años la Red aportó apoyo técnico y económico para la concreción de este espacio integrado por productores agropecuarios y artesanales de zonas ecológicas vecinas y complementarias para la venta de sus productos. Los comisionados de varios municipios ayudaron a los productores para asistir a la Feria. Pero la intervención del comisionado municipal de Volcán intentando capitalizar el éxito de la Feria, creó un conflicto de intereses y los comisionados municipales retiraron su apoyo y la Red se retiró de la Feria.

Desde 2004 es importante el financiamiento aportado por la organización ecuménica MISEROR de la iglesia católica alemana, que ha permitido incorporar un vehículo para movilidad de productos y personas, y gestionar otros proyectos productivos.

### **Área tierras**

La posibilidad de desarrollo local sustentado en los productos de la tierra, convierten al tema de la propiedad en factor fundamental para garantizar la motivación de emprendimientos y proyectos a futuro. En buena parte de la Puna, este tema está aún pendiente de definición. Recientemente se han producido amenazas de desalojos en las comunidades de Ocumazo, Volcán y Casillas. El significado de la tierra, no es sólo el de la propiedad, tiene el sentido del arraigo en un espacio de producción y de religiosidad de carácter ancestral. Además, el carácter de propietario le da al campesino el poder de defender o negociar su tierra en procesos de expropiación, tal como ocurrió con el trazado del gasoducto; lo motiva para incorporar valor agregado a su tierra invirtiendo en mejoras en la infraestructura y la tecnificación de su producción. Se realizan gestiones en la Comisión de Asuntos Indígenas de la legislatura provincial con participación del INAI. Los reclamos de las comunidades se apoyan en la nueva reglamentación sobre el tema a partir de la Reforma Constitucional de 1994, que prevé la entrega comunal o individual de las tierras a sus ocupantes originales.

## **Área de género**

La importancia del rol de la mujer en la vida comunitaria de la región, se reconoce en la creación del Área de Género, a partir de la incorporación de muchas de ellas, primero en organizaciones de base como productoras artesanales en las microrredes, y luego en el ámbito de la Red. Participan en actividades en todas las áreas y en instancias de capacitación tanto productiva como política, participando en Encuentros de Mujeres a nivel provincial, regional y nacional. Al igual que los hombres hoy trabajan como productoras, artesanas, dirigentes o capacitadoras. En este espacio no sólo se abordan temas específicos como salud reproductiva, violencia familiar; enfermedades sociales como alcoholismo y desnutrición; también desarrolla proyectos de formación laboral para mejorar las condiciones de empleabilidad. En ese marco se inscribe el Proyecto FORMUJER desarrollado en la Cooperativa PUNHA.

## **Área de comunicación**

La Red utiliza todos los canales disponibles para asegurar la difusión de sus recursos y propuestas: hacia las comunidades y hacia la opinión pública: radios, televisión y periódicos provinciales y nacionales; en ámbitos locales, recurre a frecuencias oficiales y privadas (Radio Nacional de La Quiaca, FM) para informar sobre asesoramiento técnico, divulgación de encuentros y espacios de noteros de la Red. En la actualidad en cada microrred se han instalado antenas de radiotransmisión para garantizar la comunicación entre organizaciones y comunidades. También se edita el Boletín de la organización; un video documental; una cartilla sobre el tema de tierras; el almanaque de la Red, son todas herramientas para consolidar la representatividad de la organización. El desarrollo de esta área se potenció con la obtención de financiamiento de una ONG austriaca, DKA, para proyectos de capacitación en comunicación. Asimismo la Red participa en la Red de Comunicación Indígena del NOA promovida por el Centro Nueva Tierra que articula con la Red del NEA, multiplicando los contactos con comunidades campesinas aborígenes en todo el país.

## **Conclusiones**

El de la Red Puna fue desde sus orígenes, un proyecto que concibe el desarrollo como un proceso integral, no sólo de crecimiento económico sino también de promoción social y cultural de las comunidades que habitan un territorio particular. El proceso impulsado originalmente por organizaciones externas, fue progresivamente apropiado por organizaciones de base locales a través de varias etapas en las que se expandió territorialmente y creció su representatividad.

La innovación atraviesa todo el proceso que condujo a la Red Puna a instalarse en la región como referente de las comunidades e interlocutor de organismos públicos y privados; en el proyecto colectivo se promueve transformaciones productivas y nuevas formas de organización institucional. Ha innovado en la elaboración del diagnóstico con la intervención de los destinatarios del proyecto de desarrollo; en el desarrollo de actividades de capacitación apropiados a las realidades locales, con un encuadre comprensivo de los procesos históricos que las determinaron. La incorporación de la dimensión política se refleja en el grado de participación y el rescate de la identidad aborigen. Al incorporar mujeres y jóvenes en los procesos productivos, organizativos y de formación, se potencia la posibilidad de asegurar la reproducción social a partir de recursos territoriales.

La construcción de una red múltiple de vinculaciones institucionales modifica la dependencia excluyente de políticas públicas asistencialistas y conecta al territorio con espacios extraregionales.

El sistema de toma de decisiones en las microrredes zonales para la aprobación consensuada, incorpora formas de democracia participativa y de control social.

Todos estos elementos permiten definir el proyecto de la Red Puna como desarrollo territorial rural, en tanto construcción social en un espacio rural con identidad.

## **Bibliografía**

RED PUNA (1996) *Documento de la Red Puna*, Humahuaca.

RED PUNA *Boletines de la Red Puna* (2000 a 2004).

RED PUNA *Actas de Asambleas de la Red Puna* (1996 a 2004).

INSTITUTO DE GEOGRAFÍA. Facultad de Filosofía y Letras. UBA. (2004). *Base de Datos del Sistema de Información Geográfica de la Red Puna*.



## Palabras finales

Las “1ª Jornadas de Desarrollo Rural en su Perspectiva Institucional y Territorial” concluyeron con una mesa redonda en la que Ricardo Abramovay, Inmaculada Caravaca Barroso, Sergio Schneider, Guillermo Neiman y Mabel Manzanal intentaron integrar los diferentes comentarios, preguntas y principales reflexiones que surgieron durante el encuentro. Luego, dos representantes del área de gestión de las políticas públicas nacionales, Gastón Bordelois (Coordinador del PSA-PROINDER) y Susana Soverna (responsable del Subcomponente de Apoyo al Desarrollo Rural de las Provincias del PROINDER) intervinieron como comentaristas, analizando las principales cuestiones que se abrían como oportunidades y desafíos para la política de desarrollo rural hacia el futuro. El cierre de las Jornadas estuvo a cargo de una referente del ámbito académico, Noemí Girbal (Investigadora y Representante del Área de Ciencias Sociales y Humanidades en el Directorio del CONICET) a quién se le pidió que reflexionara sobre el rol de los investigadores y de la actividad académica en el campo del desarrollo rural.

Por sus características e inserciones institucionales particulares, estas tres últimas intervenciones, aportan una mirada complementaria que enriquece los aportes del presente libro. Por estas razones, hemos considerado importante incluirlas en el epílogo a modo de palabras finales.

Gastón Bordelois reflexionó respecto de los procesos que en la actualidad se están dando en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la República Argentina (SAGPyA) para formular una nueva estrategia de desarrollo rural desde la perspectiva territorial. Destacó el hecho de haber sido incorporada a la agenda de la mencionada Secretaría la cuestión del desarrollo rural, constituyendo un avance para superar la situación de pobreza y de marginalidad de los pobladores rurales. Sostuvo que esta renovada orientación de la política pública se expresa, por ejemplo, en una nueva instancia de coordinación en el MERCOSUR en la que la SAGPyA comenzó a participar. Se trata de un foro para discutir políticas de desarrollo rural, en el que cada país miembro constituye su propia sección nacional de una Red de Agricultura

Familiar (REAF), obligando a incluir en la agenda de discusión temas que normalmente no figuraban hasta ahora (en el caso de Argentina).

Bordelois, en consonancia con el enfoque del desarrollo territorial rural, considera que no se trata de un tema perteneciente sólo al sector público sino que también está incluida la sociedad civil. Por ello, en cada sección nacional de la REAF están presente, a través de reuniones, representantes de unidades intermedias y productores. Lo cual lo lleva a concluir que este no es un momento para dejarlo pasar, que está abierta la puerta para plantear el debate y para que sea enriquecedor.

Susana Soverna, por su parte, planteó una mirada comprometida y preocupada por la formulación de políticas de desarrollo rural, especialmente las que corresponden a los estados subnacionales: provincias y municipios. Destacó los puntos de debate y contradicción expresados en las exposiciones de las Jornadas, y los que no están resueltos ni en el plano teórico ni en el de la acción.

Entre las cuestiones más relevantes del debate, destaco las que se transcriben a continuación:

- *Desarrollo sectorial vs. territorial.* Sostuvo que fue la disyuntiva que quedó más claramente expresada en los debates de estas Jornadas. También considero que, en este sentido, los Programas han cambiado durante los últimos años. Es el caso del PROINDER que se inició con una visión claramente sectorial que con el correr de la ejecución fue siendo relativizada. Dos son las razones de este cambio. En primer lugar, los datos de las encuestas de hogares rurales que el PROINDER realizó en seis provincias, que revelan que entre el 60% y el 88% de los hogares no tienen actividad agropecuaria independiente (con la única excepción de Misiones donde el 59% de los hogares rurales tienen algún miembro ocupado como productor agropecuario independiente). La segunda razón está vinculada con las experiencias de los técnicos de terreno. Estos llegan a las explotaciones con instrumentos muy acotados (insumos, inversiones con fines productivos agropecuarios) y en el hogar puede haber problemas de más urgente solución (como pueden ser los de salud o alimentación.)
  
- *Promoción de actividades agropecuarias vs. no agropecuarias.* El ejemplo más claro de esta contradicción fue presentado por Eduardo Moyano al referirse a los reclamos de los agricultores europeos frente a la promoción de las actividades no agropecuarias en el marco del Programa Líder de la UE.

- *Agricultura familiar vs. agronegocios*. Esta contradicción apareció en la presentación de Pedro Tsakoumagkos cuando habló del “neodualismo”, pero también en la de los compañeros brasileños, cuando cuentan la existencia de una doble institucionalidad: un ministerio para la agricultura familiar y otro para las empresas. Carlos Carballo augura una situación similar para la Argentina si se crea el Instituto de Desarrollo Rural.
- *Contención-retención social vs. desarrollo*. Este es el dilema que está por detrás de todas las acciones que emprenden los programas existentes y fue expresada con dramatismo al presentar el caso de Iruya y la falta de solución a los problemas de desnutrición y salud primaria.
- *Asistencia social vs. producción*. Otra forma de presentar la contradicción anterior pero más limitada, es la vinculada a propuestas de desarrollo sólo asociadas a aspectos productivos.
- *Crecimiento vs. desarrollo* y los riesgos de que el primero se confunda con el segundo también quedó expresado en estas Jornadas.
- *Autoproducción de alimentos vs. producción para el mercado*. Fue planteada al presentar los problemas de seguridad alimentaria.
- *Consenso vs. conflicto*. La necesidad de gobernanza como condición para el desarrollo de las propuestas de desarrollo territorial o del Estado transversal, ha sido contrapuesta a la innegable existencia de conflicto en los territorios (Schneider apela a definiciones del territorio como relaciones de poder y nos recuerda que el conflicto es inherente a los procesos sociales) y la necesidad de asumir e incorporar esta hipótesis en las políticas de desarrollo territorial rural.
- *Desarrollo local vs. Políticas del Estado Nacional*. En los territorios se expresan situaciones que no se originan ni tienen solución en él sino que son la expresión de determinaciones e intereses supraterritoriales e incluso supranacionales. No se puede resolver a nivel local las manifestaciones de esas determinaciones. Se requiere del Estado nacional. Otra forma en que se expresó esa contradicción es poder local vs poder supraterritorial.

- *Estado vs. sociedad civil.* Se cuestionó el lugar que algunas ONG's ocupan en realidades regionales reemplazando al Estado nacional, provincial o local en diversos roles.
- *Sociedad civil vs. mercado.* Se sostuvo que no puede dejarse al mercado la asignación de todos los recursos como pregona el neoliberalismo, para ello se demanda la organización de la sociedad y la participación de las instituciones.
- *Protagonismo social vs. exclusión.* El desarrollo territorial rural exige participación y consenso entre diversos grupos e intereses, pero se recordó que en muchos territorios se está frente a poblaciones excluidas social y económicamente.
- *Territorios dinámicos vs. territorios no viables.* Esta contraposición se expresó en las dudas sobre las inciertas posibilidades de desarrollo que, desde la nueva perspectiva territorial, tienen ámbitos rurales con recursos naturales limitados, agudos índices de pobreza, bajo nivel de institucionalidad. En esas áreas que son las que más lo necesitan no resulta fácil identificar el proyecto de transformación productiva, ni la arquitectura institucional, que exige el desarrollo territorial rural.

Finalizó, sosteniendo que estas contradicciones o preguntas abiertas merecen ser profundizadas; que los grupos de estudio, las universidades, las instituciones de ciencia y técnica están en condiciones de analizar estos temas e intentar agotar la discusión. De este modo se evitaría que el desarrollo rural sea un laboratorio de ensayos, que ponga en riesgo la, ya de por sí endeble, situación de las poblaciones rurales. Se trata de ofrecer respuestas concluyentes que puedan traducirse en políticas de desarrollo

Precisamente, la intervención de cierre de Noemí Girbal ofreció un panorama detallado del estado de las ciencias sociales y humanidades en la Argentina, y destacó la necesidad de promover y fortalecer al conjunto de las disciplinas e instituciones en general y de aquellas áreas del conocimiento que tienen un impacto central en el desarrollo social y rural en particular.

Afirmó que tan solo un 15 % del total de los recursos presupuestados para investigación y desarrollo del Estado argentino se destina a las Ciencias Sociales y Humanidades; mientras Ingeniería y Tecnología absorbe un 36 %, y Ciencias Exactas y Naturales un 18%. Pero el porcentaje dedicado a las

Humanidades y a las Ciencias Sociales se reduce al 11% cuando se analiza la distribución de los recursos del CONICET.

Girbal sostiene que las Ciencias Sociales han mutado rápidamente sus objetos y formas de análisis, han experimentado una renovación y han pasado progresivamente del individuo al actor social, de la sociedad a las redes sociales, de lo macro a lo micro, de las mentalidades a las representaciones. Los cambios se han generado en un contexto de crisis, pero también de multidisciplinariedad, de cambios en la escala de observación. La concepción misma de la ciencia es la que ha mutado frente a la ausencia de los grandes paradigmas y la desaparición de los llamados grandes maestros del pensamiento.

Si de desarrollo rural en perspectiva institucional y territorial se trata, es preciso incluir una visión histórica en un país profundamente desigual y extenso como la Argentina, donde las redes familiares, las alianzas interoligárquicas y las políticas acuerdistas, le otorgaron una fisonomía diferente, singular y desequilibrada a la Argentina Moderna, donde el *“fenómeno regional no es un hecho aislado sino que obedece, en alta medida, a las decisiones que se van adoptando fuera de la región involucrada y que inciden sobre el desenvolvimiento de cada una de las partes que componen el territorio nacional”*.<sup>(1)</sup> Donde, además, se genera la contradicción entre sistema productivo y organización del espacio; dinámico y cambiante el primero, *“configuración delimitada subjetivamente y cristalizada en el tiempo”*, el segundo.<sup>(2)</sup>

En una Argentina fracturada, con amplios guarismos de desempleo, pobreza y marginalidad, el compromiso de los científicos e intelectuales merece ser recreado. Ha dicho, no hace mucho tiempo, el sociólogo político francés Alain Touraine, refiriéndose a la Argentina -en medio de la indiferencia de la dirigencia nacional- que: *“este país se construyó desde la escuela y lo pensaron mentes capaces de vincular a la sociedad civil con la sociedad política, en instituciones que incluyeran a todos”*<sup>(3)</sup>, generando con esta sentencia un renovado reclamo a la necesaria participación comprometida de los intelectuales, los científicos y los tecnólogos.

El desafío actual está planteado, es divulgar el significado y la utilidad de la investigación científica, haciendo comprender a los dirigentes y, esencial-

---

(1) ROFMAN, Alejandro (1999: 11). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Buenos Aires, Ariel.

(2) ROFMAN, Alejandro (*op. cit.*: 15).

(3) *Clarín*, Buenos Aires, domingo 27 de octubre de 2002, p. 10.

mente, a la sociedad en su conjunto, que la ciencia -tanto como la educación- es una inversión social a mediano o largo plazo, y no un gasto prescindible; porque como ha dicho recientemente el escritor Alberto Manguel, *“para ser profundamente humanos necesitamos ser pensantes y lectores”*. La ciencia y la tecnología forman parte de esa premisa, porque cumplen una función innovadora, involucrada con su sociedad, que es insustituible y debe aspirar a la igualdad social; por esas mismas razones forman parte del patrimonio cultural de la Nación.

Hoy, siguiendo estas reflexiones, la generación de conocimiento debe ser una necesidad política para hacer de la inclusión, la libertad y la igualdad de oportunidades los principios básicos de la Nación; para poder construir el poder auténtico desde las bases que ofrecen la ciencia y la tecnología.

Los editores de esta compilación consideramos que este último párrafo refleja el camino a seguir para la promoción del desarrollo, en la medida en que conjuntamente, se impulse la interrelación entre ciencia y técnica, estructura productiva y política pública.

## Los autores

**Abramovay, Ricardo** es Profesor-titular, Jefe del Departamento de Economía y del Programa Medio Ambiente de la Universidad de São Paulo. Investigador del Centro Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CNPq). Miembro del Consejo Científico del Centro de Cooperación para el Desarrollo (CIRAD) de Francia. Investigador del Proyecto Territorios Rurales en Movimiento (TREM) de RIMISP y del grupo de investigación: Las instituciones del desarrollo territorial. Sus líneas de investigación son: desarrollo territorial en regiones rurales; microfinanzas y temas teóricos de sociología económica.

**Arenas, Agustín** es Técnico Superior en Administración de los Recursos Naturales. Sus líneas de investigación son: investigación adaptativa y desarrollo rural local.

**Arqueros, María Ximena** es Ing. Agrónoma, becaria de maestría UBA y docente de la Facultad de Agronomía, UBA. Forma parte del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Su línea de investigación es: desarrollo rural.

**Arroñade, Sofía** es Lic. en Sociología -UBA-. Su línea de investigación es: crisis, cambios en las formas de representación política y nuevas identidades en el campo argentino.

**Arzeno, Mariana** es Lic. en Geografía, doctoranda de Facultad de Filosofía y Letras-UBA. Forma parte del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Sus líneas de investigación son: geografía rural y desarrollo rural.

**Berger, Matías** es Lic. en Sociología -UBA-, Becario Doctoral de CONICET en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-PIETTE). Estudiante de la Maestría en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sus líneas de investigación son: desarrollo rural, pequeños productores, pluriactividad y trabajo.

**Bilbao, Lucas Nicolás** es estudiante avanzado de la carrera Ingeniería en Recursos Naturales y Medio Ambiente. Instituto de Desarrollo Rural, Facultad

de Ciencias Naturales, UNSa; miembro de la Red Valles de Altura y Técnico de Campo del Programa Social Agropecuario. Su línea de investigación es: el recurso hídrico en comunidades andinas de Iruya.

**Binolfi, Luciana** es Lic. en Antropología. Becaria Posdoctoral del CONICET. Sus líneas de investigación son: concertación social, instituciones y sector lácteo.

**Camardelli de Salazar, María Cristina** es Ing. Agrónoma. Magíster en Desarrollo Rural para Zonas Áridas y Semiáridas. Profesora Adjunta en la Cátedra de Zootecnia Especial de la Facultad de Ciencias Naturales de la UNSa. Su línea de investigación es: desarrollo de estrategias para el manejo de pasturas por pequeños productores ganaderos criollos en el Chaco Salteño.

**Caravaca Barroso, Inmaculada** es Doctora en Geografía e Historia. Profesora Titular de Geografía Humana, Departamento de Geografía Humana, Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Sevilla. Sus líneas de investigación son: geografía económica; efectos territoriales de la globalización; los espacios ganadores y emergentes; dinámicas socioeconómicas y territoriales en los espacios urbanos; innovación, redes y desarrollo territorial.

**Carballo González, Carlos** es Ing. Agrónomo. MsC en “Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología”. Centro de Estudios Avanzados (CEA)-UBA. Departamento de Economía, Desarrollo y Planeamiento de la Facultad de Agronomía -UBA-. Su línea de Investigación es: institucionalidad y política tecnológica para la seguridad alimentaria y el desarrollo sustentable de los agricultores familiares en Región Pampeana y Regiones “Extrapampeanas”.

**De Biasi, Adriana** es Profesora de Ciencias Naturales. Profesional Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET-. Sus líneas de investigación son: medio ambiente e instituciones.

**De la Cuétara, Osvaldo** es Master Sc. en Sistemas de Información Geográfica. Instituto de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras -UBA-. Su línea de investigación es: sistemas de información geográfica aplicados a redes.

**Fabio, Francisco** es Lic. en Sociología -UBA-, Becario del Fondo Nacional de Ciencia y Técnica -FONCYT- en el Centro de Estudios e Investigaciones

Laborales (CEIL-PIETTE). Estudiante de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO/Argentina. Su línea de investigación es: el trabajo estacional en la agricultura.

**García, Ariel** es Lic. en Geografía, becario de nivel inicial de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT). Forma parte del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Sus líneas de investigación son: demografía, federalismo y descentralización.

**Goldfarb, Lucía** es Becaria Doctoral del CONICET en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-PIETTE). Realiza estudios de maestría en el Institute of Social Studies (ISS), La Haya, Holanda. Sus líneas de investigación son: desarrollo rural, reestructuración productiva y calidad.

**González, Viviana** es estudiante avanzada de la licenciatura en Sociología (tesis en proceso de elaboración final).

**González Romero, Gema** es Doctora en Geografía. Profesora Asociada en el Departamento de Geografía Humana de la Facultad de Geografía e Historia, Universidad de Sevilla. Sus líneas de investigación son: geografía económica; innovación, redes y desarrollo territorial.

**Karol, Ana** es Lic. en Sociología -UBA-. Su línea de investigación es: crisis, cambios en las formas de representación política y nuevas identidades en el campo argentino.

**Lattuada, Mario** es Dr. en Humanidades y Artes. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET-. Sus líneas de investigación son: políticas agrarias, desarrollo rural e instituciones.

**Manzanal, Mabel** es Economista, Dra. de la UBA (Geografía), Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET- Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Sus líneas de investigación son: estudios territoriales, economías regionales, desarrollo rural, desarrollo territorial e institucional en ámbitos regionales y locales, diagnósticos regionales, estudios sobre participación, capacitación y organizaciones en ámbitos locales.

**Marasas, Mariana** es Doctora en Ciencias Naturales y Magister en Ambiente y Patología Ambiental. Docente e Investigadora en la Cátedra de Agroecología de la facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, Universidad Nacional de La Plata. Sus líneas de investigación son: agroecología y procesos de investigación participativa para la transición a la agroecología.

**Mingo, Elena** es Lic. en Sociología -UBA-, Becaria del Fondo Nacional de Ciencia y Técnica (FONCYT) en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-PIETTE). Estudiante de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO/Argentina. Su línea de investigación es: participación de la mujer en los mercados de trabajo de la agricultura.

**Miranda, Santiago Rubén** es Ingeniero Agrónomo y docente de la Cátedra de Zootecnia Especial de la Facultad de Ciencias Naturales de la UNSA. Participa del equipo Desarrollo de estrategias de manejo de pasturas naturales e introducidas en sistemas productivos de pequeños productores ganaderos criollos en el Chaco Salteño. Sus líneas de investigación son: investigación adaptativa y desarrollo rural local.

**Moyano Estrada, Eduardo** es Doctor Ingeniero Agrónomo (Sociología Rural) Lic. en Sociología. Profesor de Investigación (catedrático) del CSIC y Vicedirector del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA) en Córdoba (Andalucía, España). Su línea de investigación es: acción colectiva y articulación de intereses, a partir de análisis comparados sobre las organizaciones de naturaleza representativa (sindicatos, asociaciones profesionales y federaciones de cooperativas) a nivel europeo con especial referencia a la agricultura, la política agraria y el desarrollo rural.

**Nardi, María Andrea** es Lic. en Geografía, Becaria Doctoral del CONICET, doctoranda de Facultad de Filosofía y Letras-UBA. Forma parte del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Sus líneas de investigación son: desarrollo rural, geografía económica y geografía rural.

**Neiman, Guillermo** es Lic. en Sociología -UBA-, PhD Candidate in Rural Sociology y Master of Science in Rural Sociology, University of Wisconsin. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas -CONICET-. Vicedirector de la Maestría en Estudios e

Investigaciones Laborales (CEIL-PIETTE). Director de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO/Argentina. Director del Proyecto “Crisis, cambios en las formas de representación política y nuevas identidades en el campo argentino”, UBA. Sus temas de investigación son: mercados de trabajo, pluriactividad y reestructuración de la agricultura.

**Neiman, Melina** es Lic. en Sociología -UBA-, Becaria Estímulo a la Investigación -UBA-. Estudiante de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO/Argentina. Su línea de investigación es: crisis, cambios en las formas de representación política y nuevas identidades en el campo argentino.

**Otero, Joaquín** es Ingeniero Agrónomo. Docente en el Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, UNLP. Candidato a M.Sc. en Agroecología y Desarrollo Rural Sostenible, Universidad Internacional de Andalucía, España. Agente de proyecto PROFAM-INTA. Su línea de investigación es: desarrollo local agroecológico en Berisso.

**Otero Correa, Natalia** es doctoranda en Antropología Social en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales-UNaM. Becaria nivel inicial de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT). Sus líneas de investigación son: protesta agraria, movimientos sociales y desarrollo rural.

**Pais, Alfredo Luís** es Ingeniero Agrónomo. Profesor Adjunto de Extensión Rural. FCN-UNSa. Es capacitador de los equipos de Extensión de distintos Programas: PSA, Cambio Rural, PRODERNEA, PRODERNOA, entre otros. Su línea de investigación es: tecnologías usadas por los pequeños productores del NOA. (Director de proyecto-CIUNSA).

**Pereira, Sandra G.** es Lic. en Geografía, docente investigadora del Departamento de Geografía de la UBA. Forma parte del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Su línea de investigación es: geografía rural.

**Paz, Raúl Gustavo** es Ing. Agrónomo y Dr. en Ciencias Agrarias. UNSE-CONICET. Su línea de investigación es: desarrollo rural con énfasis en pequeños productores

**Pelicano, Graciela Matilde** es Lic. en Geografía. Docente e investigadora en

el Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras -UBA-. Su línea de investigación es: geografía rural.

**Pérez, Daniela** es Ingeniera en Recursos Naturales y Medio Ambiente. Participa del equipo Desarrollo de estrategias de manejo de pasturas naturales e introducidas en sistemas productivos de pequeños productores ganaderos criollos en el Chaco Salteño. Sus líneas de investigación son: Desarrollo rural e investigación adaptativa. Sus líneas de investigación son: investigación adaptativa y desarrollo rural local.

**Perez de Bianchi, Stella Maris** es Ingeniera Agrónoma. Profesora Adjunta en la Cátedra de Botánica Agronómica de la Facultad de Ciencias Naturales de la UNSa. Su línea de investigación es: desarrollo de estrategias para el manejo de pasturas por pequeños productores ganaderos criollos en el Chaco Salteño.

**Perucca, Clorinda E.** es Ingeniera Agrónoma; Magíster en Gerencia y Administración de Programas Sociales (UNAM) y Master of Science en Développement Agricole et Rural, Institut Agronomique Méditerranéene de Montpellier. Centro Regional Misiones-INTA. Sus líneas de investigación son: desarrollo rural y estrategias de intervención; alternativas productivas y seguridad alimentaria; análisis y evaluación de proyectos de intervención.

**Peyré Tartaruga, Iván G.** es Mestre em Geografia (UFRGS). Programa de Posgrado en Desarrollo Rural (PGDR) de la Universidad Federal de Río Grande do Sul (UFRGS). Sus líneas de investigación son: agricultura familiar y desarrollo territorial.

**Quiroga Mendiola, Mariana** es Magíster en Desarrollo de Zonas Áridas y Semiáridas, UNSa. Instituto de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Naturales, UNSa. Es miembro de la Red Valles de Altura y del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (INTA). Su línea de investigación es: ecología de los pastizales de altura y pastoralismo en los pueblos andinos de la puna jujeña y los valles de altura de la provincia de Salta.

**Renold, Juan Mauricio** es Lic. en Antropología. Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Rosario. Sus líneas de investigación son: instituciones y teoría social.

**Rodriguez Sperat, Ramiro** es Contador Público y Master en Internacionalización de la pequeña empresa familiar. Su inserción principal es en la actividad privada y su línea de investigación es: desarrollo territorial en la cuenca lechera caprina de Santiago del Estero.

**Roldan, Ignacio** es Profesor en Geografía. Forma parte del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Sus líneas de investigación son: descentralización y desarrollo rural.

**Sacco dos Anjos, Flávio** es Doctor en Sociología (Universidad de Córdoba, España). Profesor del Departamento de Ciencias Sociales Agrarias, Programa de Posgraduación en Agronomía, Facultad de Agronomía Eliseu Maciel de la Universidad Federal de Pelotas (Brasil). Sus líneas de investigación son: la dinámica de la agricultura familiar y desarrollo rural.

**Saravia, Anahí Gabriela** es Estudiante avanzada en Ingeniería en Recursos Naturales y Medio Ambiente. Instituto de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Naturales, UNSa; miembro de la Red Valles de Altura y Técnica de Campo del Programa Social Agropecuario (PSA). Su línea de investigación es: pastoreo y ecología de pastizales de altura.

**Schiavoni, Gabriela** es Doctora en Ciencias Antropológicas -UBA-. Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - CONICET-UNaM. Su línea de investigación es: el campo del desarrollo rural y los conflictos por la tierra en la frontera agraria de Misiones (Directora del PICT, ANPCYT 04-13831)

**Schneider, Sergio** es Doctor en Sociología (UFRGS). Profesor en el Programa de Posgrado en Desarrollo Rural (PGDR) del Departamento de Sociología de la Universidad Federal do Río Grande de Sul (UFRGS). Sus líneas de investigación actual son: agricultura familiar y desarrollo rural.

**Schvorer, Esther Lucía** es Magíster en Antropología Social del Programa de Postgrado en Antropología Social (PPAS). Secretaria de Investigación y Postgrado de la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales de la UNaM. Su línea de investigación es: estilos de desarrollo e impactos de grandes proyectos en Misiones (Argentina): antropología ecológica de Yacyretá y del proyecto corredor verde 2001-2003.

**Silva Pérez, Rocío** es Doctora en Geografía e Historia. Sección de Geografía. Profesora Titular de Geografía Humana. Sus líneas de investigación son: geografía económica; geografía rural; análisis de paisajes; dinámicas socioeconómicas en áreas marginales; e innovación, redes y desarrollo territorial.

**Theiller, Mariela** es Lic. en Biología, con orientación en Zoología. Agente promotor del Programa Cambio Rural Bonaerense, y asesora del grupo “Dulceras de la Costa”, Berisso. Sus líneas de investigación son: diferenciación agroalimentaria del vino de la costa de Berisso; y desarrollo local agroecológico de Berisso (UNLP- INTA)

**Valenzuela, Cristina Ofelia** es Doctora en Geografía (Universidad Nacional de Cuyo). Instituto de Investigaciones Geohistóricas-CONICET. Sus líneas de investigación son: problemática agraria regional, pequeña producción agrícola tradicional en las economías regionales (Nordeste argentino), articulaciones territoriales de las innovaciones productivas, e impacto diferencial y posibilidades de adaptación de los distintos agentes del sector.

**Velarde, Irene** es Ingeniera Agrónoma -UNLP-. Docente e investigadora en el Departamento de Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales, UNLP; Especialista en Estudios Sociales Agrarios y candidata a M.Sc. en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede Argentina (FLACSO). Su línea de investigación actual es: desarrollo local agroecológico.

**Velleda Caldas, Nádía** es Cientista Social. Becaria del Departamento de Ciencias Sociales Agrarias, Programa de Posgraduación en Agronomía, Facultad de Agronomía Eliseu Maciel de la Universidad Federal de Pelotas (Brasil). Sus líneas de investigación son: la dinámica de la agricultura familiar y desarrollo rural

**Villarreal, Federico** es Lic. en Economía y Administración Agrarias –UBA- y estudiante de la Maestría en Estudios Sociales Agrarios de FLACSO/Argentina. Es becario inicial de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT). Forma parte del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales -PERT-, Facultad de Filosofía y Letras -UBA-. Sus líneas de investigación son: descentralización y desarrollo rural-local.

## Glosario de siglas

- ACCLe:** Asociación de Criadores de Cabras Lecheras
- ACOVI:** Asociación de Cooperativas Vitivinícolas
- ADE:** Asociación para el Desarrollo
- AER:** Agencia de Extensión Rural
- AFDLP:** Agricultura Familiar, Desarrollo Local y Pluriactividad
- AFFM:** Asociación Ferias Francas de Misiones
- AL:** América Latina
- APA:** Administración Provincial del Agua
- APAM:** Asociación de Productores Agrícolas Misioneros
- APENOC:** Asociación Campesina del Norte de Córdoba
- APHyDAL (Aphydal):** Asociación para la Promoción Humana y el Desarrollo Agroecológico Local
- API:** Asociación para la Promoción Integral
- APPECH:** Asociación de Pequeños Productores del Chaco
- APROCASA:** Asociación de Productores Campesinos de San Antonio
- APTM:** Asociación de Productores de Tabaco de Misiones
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- BM:** Banco Mundial
- CADIF:** Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación
- CAPPCA:** Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental
- CauQueVa:** Cooperativa Agropecuaria y Artesanal Unión Quebrada y Valles
- CCC:** Corriente Clasista y Combativa
- CCDF:** Comité Católico para la lucha contra el hambre y para el desarrollo
- CCT:** Comisión Central de Tierras (de Pozo Azul)
- CEDEA:** Centro de Desarrollo Aborigen
- CELS:** Centro de Estudios Legales y Sociales
- CENOC:** Comisión Nacional de Organizaciones Campesinas
- CEPAL:** Comisión Económica para América Latina
- CIDA:** Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola
- CNA:** Censo Nacional Agropecuario
- CNPq:** Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Brasil

**CNPV (CNPv o CNP):** Censo Nacional de Población y Vivienda  
**COASE:** Cooperativa Agrícola y Ganadera Santiago del Estero  
**ComES:** Consejo Económico Social  
**CONICET:** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
**CONSADS:** Consorcios de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local  
**CONTAG:** Confederación de los Trabajadores de la Agricultura  
**CONTAR:** Fondo Tecnológico Argentino  
**CR:** Programa Cambio Rural  
**CTA:** Central de Trabajadores Argentinos  
**DDR:** Departamento de Desarrollo Rural  
**DKA:** ONG de origen pastoral de Asturia  
**DORA:** Dinamic of Rural Areas  
**DR:** Desarrollo Rural  
**DTRSA:** Desarrollo Territorial Rural y Seguridad Alimentaria  
**EAP:** Explotaciones Agropecuarias  
**EFA:** Escuela de la Familia Agrícola  
**ENDEPA:** Encuentro Nacional de Pastoral Aborigen  
**EPA:** Emprendimientos Productivos Asociativos  
**EZ:** Encuentro Zonal de Productores del Sur de los Valles Calchaquíes  
**EZLN:** Ejército Zapatista de Liberación Nacional  
**FAA:** Federación Agraria Argentina  
**FAO:** Organizaciones de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  
**FECOAGRO:** Federación de Cooperativas Agrarias  
**FECOVITA:** Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas  
**FET:** Fondo Especial del Tabaco  
**FLACSO:** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
**FONCAP:** Fondo de Capital Social  
**FUNAM:** Fundación para la Defensa del Medio Ambiente  
**Fundación SES:** Solidaridad, Educación y Sustentabilidad  
**FUNDAPAZ:** Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz  
**GTZ:** Agencia Alemana de Cooperación Técnica  
**HIJOS:** Hijos contra la Impunidad por la Justicia, contra el Olvido y el Silencio  
**ICIRA:** Instituto de Capacitación e investigación en Reforma Agraria  
**IDH:** Indicadores de Desarrollo Humano

**IEA:** Instituto de Enseñanza Agropecuaria  
**IFAI:** Instituto de Fomento Agropecuario  
**ILPES:** Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social  
**INAI:** Instituto Nacional de Asuntos Indígenas  
**INCUPO:** Instituto Nacional de Cultura Popular  
**INDEC:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  
**INDES:** Instituto de Desarrollo Humano y Promoción Social  
**INTA:** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria  
**INTI:** Instituto Nacional de Tecnología Industrial  
**INV:** Instituto Nacional de Vitivinicultura  
**ISCOS:** Instituto Sindical para la Cooperación y el Desarrollo  
**MAM:** Movimiento Agrario Misionero  
**MAYP:** Ministerio del Agro y la Producción del Gobierno de la Provincia de Misiones  
**MDSN:** Ministerio de Desarrollo Social de la Nación  
**MESA:** Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate del Hambre  
**MISEREOR:** Agencia de Desarrollo de la Iglesia Católica Alemana  
**MOCAFOR:** Movimiento Campesino Formoseño  
**MOCASE:** Movimiento de Campesinos de Santiago del Estero  
**MSD:** Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre  
**MST:** Movimiento de Trabajadores Sin Tierra  
**NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas  
**OCA:** Organizaciones Comunitarias Agrícolas  
**OCLADE:** Obra Claretiana para el Desarrollo  
**ONG:** Organismo No Gubernamental  
**OPFAL:** Organización de Productores Familiares Agroecológicos Locales  
**OSC:** Organización de la Sociedad Civil  
**PBG:** Producto Bruto Geográfico  
**PDR:** Programas de Desarrollo Rural  
**PEA:** Población Económicamente Activa  
**PMA:** Programa Misiones Autoconsumo 2004  
**Ppa:** Pequeños productores agropecuarios  
**PRANI:** Programa de Nutrición Infantil  
**PRAT:** Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras

**PRODERNEA:** Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino  
**PROHUERTA:** Programa de Autogeneración de Alimentos  
**PROINDER:** Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios  
**PRONAF:** Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar  
**PSA:** Programa Social Agropecuario  
**PUNHA:** Por un Nuevo Hombre Americano  
**PyMES:** Pequeñas y Medianas Empresas  
**RAOM:** Red de Agricultura Orgánica de Misiones  
**REA:** Red de Agricultura Familiar  
**Red Va:** Red Valles de Altura  
**RGS:** Rio Grande do Sul  
**RIOD:** Red Internacional de Organizaciones que luchan contra la Desertificación  
**SAGPyA:** Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación  
**SENASA:** Servicio Nacional de Seguridad y Sanidad Animal  
**UBA:** Universidad de Buenos Aires  
**UCAL:** Unión de Cooperativas Algodoneras  
**UNEFAM:** Unión de Escuelas de la Familia Agrícola de Misiones  
**UNJu:** Universidad Nacional de Jujuy  
**UNLP:** Universidad Nacional de la Plata  
**UNPEPROCH:** Unión de Pequeños Productores del Chaco  
**UNSA:** Universidad Nacional de Salta  
**UNSE:** Universidad de Santiago del Estero  
**UTCP:** Unidad Técnica de Coordinación Provincial  
**UTTERMI:** Unión de Trabajadores y Técnicos Rurales de Misiones

# INDICE

Introducción .....	7
<i>Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada</i>	

## PRIMERA PARTE

Análisis teórico- metodológico

Regiones, territorios e instituciones del Desarrollo Rural .....	21
<i>Mabel Manzanal</i>	

Para una teoría de los estudios territoriales.....	51
<i>Ricardo Abramovay</i>	

Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales .....	71
<i>Sergio Schneider y Ivan G. Peyré Tartaruga</i>	

Capital social y desarrollo en zonas rurales .....	103
<i>Eduardo Moyano Estrada</i>	

El desarrollo local en el contexto de la globalización .....	129
<i>Inmaculada Caravaca Barroso, Gema González Romero y Rocío Silva Pérez</i>	

## SEGUNDA PARTE

Resultados de investigación y estudios de caso

Limitantes al desarrollo territorial rural en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas .....	153
<i>Mario Lattuada, Juan Mauricio Renold, Luciana Binolfi y Adriana De Biasi</i>	

Diversidad de las formas de representación de intereses entre organizaciones de pequeños productores del agro argentino: base social, reivindicaciones y articulaciones .....	177
---	-----

*Guillermo Neiman, Matías Berger, Sofía Arroñade,  
Francisco Fabio, Lucía Goldfarb, Ana Karol, Elena Mingo  
y Melina Neiman*

Territorio e instituciones en el desarrollo rural del norte argentino .....	211
<i>Mabel Manzanal, María Ximena Arqueros, Mariana Arzeno, Ariel García, María Andrea Nardi, Sandra G.Pereira, Ignacio E. Roldán y Federico Villarreal</i>	
Desarrollo rural alternativo: las relaciones entre el estado, las ONG´s y los productores en la provincia de Misiones (Argentina) .....	251
<i>Gabriela Schiavoni, Clorinda Perucca, Esther Schvorer y Natalia Otero Correa</i>	
La ineficiencia sistémica en el desarrollo territorial de la cuenca lechera caprina del área de riego del Río Dulce - Santiago del Estero .....	269
<i>Raúl Paz, Ramiro Rodríguez y Viviana González</i>	
Los agentes locales del desarrollo rural: el accionar de las organizaciones cooperativas y solidarias, el sector empresario y el estado provincial en la dinámica agrícola de los ´90 en el Chaco .....	293
<i>Cristina Valenzuela</i>	
Desarrollo territorial y seguridad alimentaria: análisis de la experiencia del Proyecto DTRSA .....	315
<i>Flávio Sacco dos Anjos y Nádía Velleda Caldas</i>	
Autoconsumo de los pequeños productores de Misiones. Fortalezas y condicionantes de un proceso tendiente a la seguridad alimentaria .....	339
<i>Carlos Carballo</i>	

### TERCERA PARTE

Experiencias e intervenciones de desarrollo rural .

Desarrollo rural local: el caso de los productores criollos de una región del chaco salteño .....	363
<i>Alfredo Pais, Cristina Camardelli, Humberto Caruso, Stella Maris Pérez de Bianchi, Daniela Pérez, Santiago Miranda y Agustín Arenas</i>	
Desarrollo local, instituciones y territorio en Iruya, provincia de Salta .....	375
<i>Maríana Quiroga Mendiola, Anahí Saravia y Lucas Bilbao</i>	
Desarrollo local agroecológico: diferenciación y valorización de recursos locales de Berisso, Buenos Aires .....	395
<i>Irene Velarde, Mariana Marasas y Joaquín Otero Mariela Theiller</i>	
Emergencia y consolidación de una organización de base territorial: la Red Puna .....	411
<i>Graciela Matilde Pelicano y Osvaldo de la Cuétara</i>	
Palabras finales .....	429
Los autores .....	435
Glosario de siglas .....	443

El Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales -PERT- es un ámbito de investigación académica, docencia, transferencia y divulgación, orientado al estudio de las problemáticas del desarrollo territorial y centrado en la dinámica de las economías regionales y del desarrollo rural-local. La cuestión institucional y la gestión político-administrativa del territorio constituyen ejes de preocupación teórica y empírica. El PERT agrupa investigadores de diferentes disciplinas; siendo destacable la interdisciplinaridad y la predominante presencia de investigadores jóvenes en plena formación.



El origen del PERT data de principios de la década de 1990 cuando se conformó un grupo interdisciplinario para encarar proyectos vinculados al desarrollo regional y a la pobreza rural en el noroeste argentino. Posteriormente fue consolidándose, sumando otras actividades de capacitación y consultoría, generando nuevos proyectos de investigación y renovando su composición, con cambios e incorporaciones de investigadores y becarios. Todo lo cual condujo a la formación en el año 2000 del Grupo de Economías Regionales del Instituto de Geografía-FFyL, antecedente inmediato del actual PERT.

*Dirección postal: Puán 480, 4° piso (1406) Ciudad de Buenos Aires*  
*Teléfono: Tel.: + 54 11 4432-0606 interno 169 Fax: +54 11 4431-0121*  
*Correo electrónico: [pert@filo.uba.ar](mailto:pert@filo.uba.ar)*

*Sitio Web:*

*<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geografia/pert/pert.htm>*

El Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) fue creado en junio de 1971 en el ámbito del Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. En febrero de 1974 se integró al sistema de institutos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y, desde 1977 trasladó su sede a la ciudad de Buenos Aires.

El área de Investigación Empleo y Desarrollo Rural tiene como finalidad generar conocimiento sobre las transformaciones sociales y productivas experimentadas por el agro argentino en el marco de la reestructuración que caracteriza al sector y al medio rural en general durante los últimos años, particularmente en relación con los cambios en el mundo del trabajo. Se estudian las relaciones que se establecen entre los diferentes actores y agentes, incluyendo cuestiones vinculadas a la evolución tecnoproductiva de subsectores seleccionados, variaciones en la demanda de empleo, comportamientos de la oferta, negociación entre actores y modalidad de gestión de la fuerza laboral. Asimismo, se investiga sobre la situación de la pequeña producción, considerando su vinculación con los mercados de trabajo, las estrategias productivas y de subsistencia de los hogares, las condiciones de vida y los procesos de organización.

C E I L  
P I E T T E



C O N I C E T

Centro de Estudios e  
Investigaciones Laborales  
Programa de  
Investigaciones Económicas  
sobre Tecnología,  
Trabajo y Empleo

*Dirección postal: Saavedra 15 (C1083ACA) Buenos Aires, Argentina*

*Correo electrónico: rural@ceil-piette.gov.ar*

*Web: <http://www.ceil-piette.gov.ar/areasinv/rural/rural.html>*

**CeD**  
**Centro de Estudios Para el Desarrollo**

El Centro de Estudios para el Desarrollo -CeD- forma parte de la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario. Sus objetivos incluyen Investigación, Docencia, Transferencia y Extensión sobre cuestiones vinculadas al desarrollo, las instituciones y las políticas públicas. Su director es el Lic. Juan Mauricio Renold, Investigador del CIUNR y Prof. Titular en la Facultad de Humanidades y Artes.

Las tareas docentes han sido desempeñadas a nivel de grado y postgrado en las siguientes Universidades: Nacional de Rosario; Nacional del Comahue; Instituto Universitario Patricios; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); INTA-Universidad Nacional del Litoral.

Además se desarrollan actividades de asesoramiento en diversos organismos e instituciones nacionales e internacionales, tanto públicas como privadas, tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación; el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES); y la Federación Agraria Argentina (FAA), entre otros.

Forman parte del CeD antropólogos, historiadores, ingenieros agrónomos, economistas, y especialistas en medio ambiente, que se desempeñan como docentes e investigadores de la Universidad Nacional de Rosario y del CONICET.

*Dirección postal: Entre Ríos 750.(2000) Rosario, Pcia. Santa Fe - Argentina*

*Correo electrónico: [iinvest@fhumyar.unr.edu.ar](mailto:iinvest@fhumyar.unr.edu.ar)*

**INSTITUCIONAL  
CICCUS  
453**

**PUBLICIDAD OTROS TITULOS  
DE CICCUS  
454**

**PUBLICIDAD OTROS TITULOS  
DE CICCUS  
455**

Este libro se terminó de imprimir  
en Indigraf S.A.  
en el mes de mayo de 2006.  
[www.indigraf.com.ar](http://www.indigraf.com.ar)