

Publicado en:

Economía, Sociedad y Territorio N° 12, setiembre 2002, El Colegio Mexiquense, A.C.,
México, ISSN 1405-8421

“Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina”*

Mabel Manzanal**

Introducción

El objetivo de este artículo es contextualizar y analizar la situación del desarrollo rural en la Argentina. En particular en cuanto a las posibilidades que los distintos programas de desarrollo rural existentes tienen para promover una transformación del sector, en un contexto de carencias de recursos y también de debilidades institucionales, nacionales, provinciales y locales

Para ello, en una primera parte, adelantamos nuestra perspectiva sobre las condiciones de viabilidad para el desarrollo rural en el presente. Nos detenemos en la necesidad de producir una transformación institucional y que el desarrollo rural sea parte integrante de un modelo de desarrollo local, donde la participación de los beneficiarios y de la población en general, sea la llave que habilite la necesaria transformación institucional.

En la segunda parte avanzamos en un diagnóstico sobre las actuales características del desarrollo rural a nivel nacional y su situación institucional. Indagamos acerca de si existe o no una estrategia nacional de desarrollo rural y si se han logrado transformaciones institucionales en las provincias (si cuentan con estrategias de desarrollo rural, si formulan sus propios diagnósticos, sus modelos de gestión). También nos detenemos en las organizaciones de pequeños productores, en sus formas de participación y modos de consolidación. Asimismo, aportamos un ejemplo de un proceso de organización y participación local de pequeños productores que puede considerarse paradigmático dentro del contexto nacional de desarrollo rural. Y finalmente nos ocupamos del accionar y las fortalezas de las organizaciones no gubernamentales -ONG's- de desarrollo rural, pues las consideramos como otro de los pilares de una propuesta de desarrollo rural alternativo.

* Este artículo forma parte de una investigación, dirigida por la autora y referida a los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina. La misma se realiza con el apoyo financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -CONICET- y de la Universidad de Buenos Aires -UBA-, Argentina.

** Economista, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -CONICET- Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires -FFLL/UBA-, email <postmaster@manzan.ba.ar>

Es decir, revisamos la situación de organizaciones e instituciones vinculadas al desarrollo rural en la nación, las provincias, sus municipios y ámbitos locales, e identificamos a los diferentes actores que intervienen en la cuestión, con el objetivo de analizar su capacidad para promover una transformación del sector pequeño productor agropecuario dirigida a mejorar su nivel y condiciones de vida, de forma generalizada y duradera.

Finalmente, en las conclusiones, relacionamos el análisis de la primera parte con la información de la segunda, buscando las potencialidades existentes para un desarrollo rural diferente. Y de este modo, identificaremos particularidades y asimismo territorios con mayores potencialidades para generar un modelo alternativo.

La transformación institucional y el desarrollo local como condiciones del desarrollo rural

Reestructuración del Estado y de las instituciones

La crisis terminal por la que está pasando Argentina obliga a repensar el funcionamiento de la democracia, y como señala Rosanvallon avanzar hacia una nueva era de lo social, pero también de lo político (Pfr. Rosanvallon; 1995: 11 y ss., 27 y ss.). Esto nos lleva a renovar la visión y el rol del estado, e indagar especialmente en su interacción con la sociedad civil y con el sector empresario y productor.

En el actual estadio del proceso de acumulación, la crisis de la filosofía del estado benefactor desarticuló la lógica social y espacial previa, comenzando a delinearse un Estado con particularidades diferentes al Estado del Bienestar. Aparecen desde la perspectiva neoliberal, propuestas y acciones dirigidas a promover un Estado más pequeño y supuestamente más eficiente (dependiendo para quién y para qué), con delegación de funciones hacia provincias y municipios y, especialmente, con una mayor participación de la sociedad civil a través de sus diferentes organizaciones. Muchas acciones, antes responsabilidad del Estado nacional, en el presente han sido transferidas a los Estados provinciales, municipales y aún a organizaciones no gubernamentales -ONG's-. Se trata de un proceso descentralizador, a veces de funciones pero no de recursos. Y por ello y por la ausencia de programación y capacitación (que hubiera requerido esta transformación del sector público) ha resultado generalmente limitado (e incluso negativo) en sus efectos para el desarrollo socioeconómico nacional, regional y local. Este Estado de nuevo tipo, donde asumen un rol importante no sólo la Nación, sino también las provincias, los municipios y la sociedad civil, Oszlak (2001) lo denomina "Estado transversal".

Es, desde esta nueva realidad, que observamos potencialidades que pueden aprovecharse desde otra perspectiva política. Aquélla que atienda a los sectores populares más

desprotegidos y desfavorecidos por el accionar de la política neoliberal. Entonces, es posible transformar al Estado, haciéndolo más participativo y solidario con los sectores de menores recursos, desocupados, productores, pequeñas y medianas empresas. Vemos fuerzas que abren ámbitos de acción tanto en lo político como en lo económico. Entre ellas la posibilidad de:

(a) Gestar un nuevo polo de poder en condiciones de enfrentar al verdadero beneficiario de la globalización y la integración regional: la elite del capital más concentrado resultante de los nuevos procesos de acumulación. La participación y gestión de los beneficiarios puede conformar una valla de contención para los negociados entre el sector público y privado y, en general, para todo accionar burocrático, fraudulento y corrupto.

(b) Refundar la solidaridad social y política a través de las formas asociativas y las redes. A partir de ellas se podrá reconstruir los derechos ciudadanos, identificar las nuevas reglas de convivencia, de justicia, y de gestión social y económica.

(c) Fomentar políticas de crecimiento del producto y de la productividad y de redistribución de ingresos, como opción a las políticas de ajuste, equilibrio fiscal y concentración económica. Para avanzar hacia una reducción de la polarización social, de la enorme brecha entre los sectores de mayores y menores ingresos, el camino es el aumento de la producción, de la productividad y la redistribución del producto resultante, a favor de los sectores postergados por el modelo de ajuste. Lo anterior obliga a controlar que el crecimiento no lleve a mayor concentración económica y, para ello, es necesario dirigirlo a través de instrumentos de política fiscal y de control social¹. Un modelo más equitativo y de mejor distribución, no sólo permitirá la inserción plena en el aparato productivo nacional de los sectores marginados, desocupados y excluidos, sino también facilitará la gestación de un proceso de crecimiento acumulativo.

Entonces, en el presente la viabilidad de un desarrollo nacional y regional ya hace tiempo que no queda en las manos del “Estado del bienestar” operando desde la expansión del gasto fiscal. El Estado “minimalista” lo sustituyó, con la reducción del sector público, el avance del sector más concentrado del capital y de los organismos internacionales en la gestión de la política pública, las limitaciones operadas sobre la soberanía nacional (más aún en países del tercer mundo). Ahora se sostiene, desde la misma visión neoliberal, que el “desarrollo” depende cada vez más de la interacción continuada y permanente entre el accionar del Estado (en sus diferentes ámbitos nacional, provincial y municipal y desde sus organismos de gestión, investigación, salud, educación) con el sector empresario (grandes, medianas y pequeñas empresas, productores independientes –en ambos casos sea en el ámbito de la

producción o de los servicios) y las organizaciones cooperativas y solidarias (ONG's, iglesias, cooperativas, cooperadoras, gremios, sindicatos).

Sin embargo, desde una visión alternativa a favor de las mayorías marginadas del modelo neoliberal, también creemos que esta “interacción” vertical y horizontal entre sector público, empresas y sociedad civil puede posibilitar el “desarrollo”. Se trata también de redefinir “lo público” y al Estado mismo. Pero para ello es una condición *sine qua non*, la transformación institucional, nuevas o renovadas instituciones en todos los ámbitos (públicos y privados). Instituciones que promuevan un accionar transparente, solidario y participativo es el punto de partida para promover un mejor desempeño económico nacional que permita salir de la crisis y avanzar hacia el crecimiento productivo de largo plazo (véase North; 1995: 25 y ss). Esto significa demoler la estructura institucional que fue funcional a las privatizaciones, la mayor fuente de los recursos que sostuvieron la corrupción, las prebendas y el clientelismo político.

Un nuevo modelo institucional exige aplicación regular, generalizada y democrática de normas y leyes, de gestión y ejecución transparente y resultantes de la participación de las mayorías hoy excluidas de la discusión política y pública (ibidem 21 y ss). Y esto conlleva a lograr eficiencia y efectividad en el desempeño económico, hoy inexistente. Se traduce en beneficios e ingresos provenientes de incrementos productivos y de mejoras tecnológicas y no del amiguismo, del apoyo partidario, o de las prácticas corruptas o mafiosas.

Un nuevo modelo institucional exige, tomar conciencia sobre las limitaciones del anterior. Porque, sólo una vez que se ha reconocido la ilegitimidad institucional del presente, es posible avanzar en la construcción de un sendero de transformación fundado en la experiencia, el conocimiento idóneo, el aprendizaje, las prácticas burocráticas basadas en la ética, la austeridad y la transparencia. Pero este objetivo no puede lograrse sino es en un contexto de *búsqueda de consenso y acuerdo entre las grandes mayorías* para compatibilizar intereses y dirimir conflictos ante la opinión de la mayoría o ante el dictamen del conocimiento experto en numerosas decisiones (aunque sean perjudiciales para algunos - véase Brett, T.; 1999a: 27)

El desarrollo rural como parte del desarrollo local

Un nuevo modelo institucional, una redefinición de “lo público” comienza por este ámbito en sus diferentes expresiones, nacional, provincial y municipal. Y la interacción con la sociedad civil y con las empresas se dará en todos estos niveles. Sin embargo, es en el ámbito de lo local dónde existe más viabilidad para que la población se involucre en la gestión y transformación de su propia realidad. Precisamente en el ámbito local se resumen varias de

¹ El control social es posible a partir de mayores grados de participación, organización y capacitación de la población.

las claves para posibilitar un desarrollo alternativo como el que aquí se está postulando, en palabras de Boscherini y Poma (2000: 34) en el ámbito de lo local es dónde:

“... el Estado puede recuperar su rol activo y positivo a través del diseño y de la implementación de políticas ‘desde abajo’ (bottom up) que involucren a los agentes económicos y sociales territoriales, directa e indirectamente interesados en los procesos de desarrollo local y que son los reales destinatarios de las políticas. Estas acciones se caracterizan por una *profunda interrelación entre los planes estatales y privados nacionales y locales*, requieren importantes procesos de cambio de los agentes y de las instituciones involucradas, y apuntan a regenerar las relaciones en la sociedad civil, *estimulando la participación de los agentes y de las instituciones políticas, económicas y sociales*”. (cursiva nuestra)

Pero además en el ámbito de lo local es dónde los gobiernos tienen un rol reconocido en el actual contexto de globalización. En palabras de Borja y Castells (1998:17):

“los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias y poder con que se encuentran los estados nacionales en el nuevo sistema global”.

Aquí es entonces dónde aparece más claramente conectado el desarrollo rural al desarrollo local, al ámbito espacial, político y administrativo de pertenencia.

Pero esta conexión aparece también en relación a la gestión del desarrollo económico. Promover políticas y acciones de desarrollo rural demanda una mirada que incorpore a la región y al ámbito local de referencia, que visualice interacciones, posibilidades y debilidades con dicha región y con la comunidad y/o municipio respectivo. Si la comunidad local pasa por procesos de auge o declinación económica, la actividad en el ámbito rural no puede menos que ser impactada. Del mismo modo, ambas son afectadas y dependen del tipo de políticas, acciones y medidas micro y macroeconómicas determinadas sea desde la nación, las provincias e incluso los municipios (Pfr. Manzanal, 1998: 74).

Pero además, sólo desde su inserción en lo “local-regional” “lo rural” podrá posicionarse frente al proceso de globalización.. Se trata de una articulación necesaria que en términos de Borja y Castells (1998: 329) se denomina “glocalización” (articulación de “lo global” y “lo local”). Estos autores sostienen que sólo desde lo local, desde el “lugar”, es posible enfatizar:

“el papel gestor-coordinador-promotor de los gobiernos locales para la implementación de políticas que tienen en cuenta unos referentes globales y se posicionan respecto a ellos. En síntesis *globalización más proximidad*” (cursiva nuestra).

La articulación (y al mismo tiempo el enfrentamiento) entre el espacio de “los lugares”, “de la organización de la cotidianeidad” y el espacio de “lo global”, de la dominación del gran capital, de las “redes de flujos”, de las “estructuras supraestatales”, es una exigencia del mundo globalizado del presente. Y ello conlleva a que el desarrollo rural sea parte integrante del desarrollo local o microregional respectivo. Sin embargo, todas estas son razones que tienen que ver con la inserción en el modelo concentrador y excluyente neoliberal.

Sin embargo, adoptando la postura de Coraggio (1997:73) que sostiene que es necesario cabalgar sobre estas fuerzas globalizadoras “para redirigirlas y cambiar cualitativa y

cuantitativamente sus resultados” consideramos que más allá de la articulación “local-global”, la inserción de lo rural en lo local es una acción transformadora por:

- Sus *impactos políticos*, el ámbito de lo local es el territorio de referencia inmediato de la población, dónde trabaja y consume, dónde ejerce sus derechos y obligaciones, dónde participa, se organiza y se capacita en la praxis cotidiana, dónde, en definitiva, puede avanzar con acciones que transformen su propia realidad, incluso dirigiéndose a alcanzar la autogestión política y administrativa de su comunidad.

- Sus *impactos productivos*. Es indiscutible que la realidad de las familias pequeño productoras rurales es la interacción cotidiana o frecuente (para consumir, por servicios o para trabajar) con su comunidad, con la población del centro de servicios inmediato, o con la realidad del ámbito local, dónde hay capacidades, recursos y ofertas (laborales, de insumos y de productos) que no son únicamente agropecuarias. No se trata de trabajar sólo con la familia rural pobre, ni para el área rural, sino sumar otros actores locales y regionales. Por ello, proponemos una visión que relaciona la problemática macro y micro, para la cual las mejoras ciertas y autosostenidas del nivel de vida de la familia pequeño productora agropecuaria dependen tanto de las propuestas surgidas participativamente desde cada familia y cada grupo, como de las posibilidades productivas y laborales existentes en el medio local (que es algo más que el ámbito espacial inmediato de referencia).

-Sus *impactos territoriales*. El *ámbito local es el territorio* dónde se conjugan y pueden potenciar la mayor parte de las interacciones cotidianas o frecuentes (de carácter productivo, económico, social, político) entre las familias pequeño productoras beneficiarias de programas de desarrollo rural con otros productores, empresarios y comerciantes, técnicos, funcionarios públicos y privados (de bancos, comercializadoras, etc.), docentes, investigadores.

Desde el territorio, desde lo local es posible promover la conformación de una malla de redes de contacto frecuente en relación a la actividad productiva (y no solo productiva). Y esto se da sea a través de la relación cara a cara o a través de sistemas de comunicación; es lo que Gilly y Torre (2000: 259 y ss.) denominan “proximidad geográfica” y “proximidad organizacional”, respectivamente

Cuando estas interacciones se vuelven más frecuentes y regulares se están dando las condiciones para producir un vuelco transformador en el proceso de desarrollo local, más aún cuando involucran al sector pequeño productor. Se trata de favorecer la creación de fuertes interacciones locales, o una “atmósfera territorial”, o ámbitos espaciales con dinámica y crecimiento productivo y económico, motorizados por el aprendizaje, la capacitación, la

innovación necesaria para ampliar la producción y el mercado local y regional e incluso, alcanzar el mercado global (Poma: 2000:392 y ss.). Esto se sucede a partir de la conformación de redes de vinculación entre el sector público, la sociedad civil y las empresas (Brett, 1999a :32 y ss.) y en las cuáles *la participación de la población organizada* controla y resguarda los intereses de la mayoría de la población y de las pequeñas y medianas empresas, ya que siempre está el riesgo latente que estos procesos sean absorbidos y dominados por las grandes empresas nacionales y transnacionales.

El rol de la participación de la población organizada desde sus bases

Es a partir de la *participación de la población organizada* que se asegura que el proceso de interacción entre instituciones locales favorezca a la mayoría de la población y a las pequeñas y medianas empresas y no derive hacia formas de polarización y concentración del capital.

De todos modos, hoy día el tema de la participación suena deslucido en tanto que también es usado para justificar la propuesta neoliberal de achicar al Estado, disminuir el gasto fiscal y descentralizar sus obligaciones en materia de política social.²

Aquí por *participación* entendemos, no una mera forma declamativa, sino un proceso paulatino de avance en la toma de decisiones de los sectores populares organizados (en organizaciones representativas de base) y en las materias que le competen (relacionadas con su trabajo, sus condiciones de vida, su comunidad).

Por otra parte el paso siguiente es alcanzar la *institucionalización de la participación* para garantizar la presencia de las mayorías en las decisiones de gestión local, o en otras palabras en la autogestión del desarrollo local.

Desde esta perspectiva, la participación es un proceso dialéctico en continua transformación, a partir del cual la población organizada avanza permanentemente (con las respectivas contradicciones de todo proceso social) hacia la conquista de espacios institucionales de decisión y, de este modo modifica, el curso de las decisiones de otros sectores, siendo su objetivo viabilizar otro tipo de desarrollo local, redistributivo y con mejoras en las condiciones de vida. Del mismo modo, postulamos la *institucionalización de la capacitación y de la organización* de los sectores populares.

La participación, la capacitación y la organización son variables interrelacionadas, que se retroalimentan en su accionar conjunto, son partes de una misma unidad, que construye los procesos de democratización de la gestión pública.

² En Brett (1999 b: 5 ss) aparece un análisis sobre las diferentes formas de participación, sus posibilidades y límites teóricos y prácticos. Se centra en las que denomina sus dos expresiones extremas la “fuerte” (control directo) y la “débil” (manipulada por las agencias)

Esta interdependencia se expresa en que no hay participación sin organización. Nos referimos a una *organización social* representativa del conjunto de intereses particulares de un mismo sector social. De modo de expresar demandas generales y no particulares, que preocupan al conjunto y, asimismo, aumentar su poder social de negociación. Por ejemplo, en el caso de los pequeños productores agropecuarios se trata de sus organizaciones de base, las que representan los intereses del **conjunto** de pequeños productores y que se pueden ir ampliando a medida que se agregan territorialmente (empezando por un grupo asociado por su cercanía física, ámbito o localidad, para luego sumarse a sus pares de un departamento, o una provincia determinada). No se trata de diferenciar por sectores productivos, que sería una forma de dividir sus fuerzas e intereses. Precisamente, las organizaciones por sector productivo, o tipo de actividad, son las que han sido utilizadas por muchos gobiernos provinciales para atomizar la demanda de los pequeños productores como grupo con demandas propias.

Al mismo tiempo es a partir de las organizaciones que es posible profundizar la participación ciudadana, dejando de lado problemas particulares que dividen en vez de sumar fuerzas.

Y en el mismo sentido, esta población organizada tiene que avanzar en su *capacitación* en diversas áreas y temáticas, en forma permanente, para que efectivamente sea posible dirigirse hacia la autogestión local y control social. Para asumir un rol y un compromiso de acción política, inédito hasta el presente, la capacitación es crucial en temas y áreas que se irán configurando a partir de las demandas que la propia praxis de organización y participación reclame y determine.

Si bien, la estabilidad democrática es una condición, es sabido que ella se fortalece y consolida con la plena participación de la mayorías como protagonistas de su propio desarrollo (Coraggio, *ibid.*, 83). Se trata de “impulsar *sin ambigüedades* la participación extendida de la población en la discusión y resolución de los problemas nacionales, sectoriales y regionales...encarar el desafío cotidiano de dirigentes dispuestos a dar la “cara al pueblo”” (Coraggio; *ibid.*: 25, cursiva nuestra). Es necesario internalizar y comprender que éste es el único modo de vencer los movimientos de tipo reivindicativo y la mercantilización de la política y dirigirse hacia una revalorización de lo político y lo cultural.

Hacia la redefinición de la política y la autogestión del desarrollo local

Todo lo anterior está dirigido a potenciar la economía local, la producción. Pero hay otra faceta, aún más decisiva: la política o dicho de otro modo *el accionar participativo de la población con el objetivo de alcanzar en algún momento la autogestión del desarrollo local*. Los aumentos en la producción no se expresarán en mejoras en la distribución del ingreso local a menos que los sectores locales ejerzan su derecho a la participación política y a la

descentralización democrática de las organizaciones locales. Solo una renovación institucional general (comenzando por los ámbitos públicos) puede generar las condiciones para avanzar hacia mejores condiciones de vida, locales, regionales y nacionales.

La tarea de readecuación (o reingeniería) tanto de los programas de desarrollo rural como de las distintas instituciones locales y provinciales (públicas y privadas) es un proceso que se hace a partir de la participación, la concientización y la capacitación de la población. Conjuntamente, se irá construyendo otro modelo de desarrollo local y regional. Un modelo participativo, transparente, e integrador de las mayorías marginadas. En otras palabras, superador del contexto territorial, institucional, político y socioeconómico del presente, inviable para el desarrollo local o regional. La transición no es, de ningún modo, automática, tampoco sencilla. Conjuntamente, nuevos instrumentos de gestión (públicos y privados) deberán irse introduciendo, con un estricto control social, para producir aquella transformación.

En esta transición es cuando se torna estratégica la función de la política (a partir de un nuevo modo de ejercerla). Se trata de *redefinir la política* a partir de la participación de la población y a través de sus organizaciones representativas. Esto se da en un proceso continuado y creciente de adquisición de habilidades (capacitación) para transitar el camino desde el control de la gestión local hasta alcanzar la autogestión.

Entonces, *resignificar la política* es generar un modelo centrado en la democracia participativa, que premie la ética y la transparencia y controle, sancione y excluya a quienes se apartan de la misma y desconozcan sus promesas eleccionarias. Y para ello, se necesita intensificar el accionar político (y no disminuirlo o limitarlo) para que la mayoría pueda conquistar mayores niveles de educación, que le permitan intervenir en la autogestión y desarrollo de sus propios ámbitos de acción (locales, territoriales, institucionales).

Todo esto significa, además, asumir que se trata de un proceso dónde la población en su conjunto está comprometida, dónde no hay soluciones individuales sino del conjunto, dónde el objetivo está puesto en la transformación estructural. Implica, asimismo, adoptar una perspectiva regional, histórica y de mediano plazo (y aún de largo plazo). Ya que, ningún desarrollo es posible en el marco limitado de un grupo de familias, un territorio y de una coyuntura particular.

De todos modos, tampoco pueden desconocerse las urgencias, la necesidad de afrontar situaciones de corto plazo, demandas de asistencia para los más carenciados, soluciones de problemas impostergables. Dentro del modelo que postulamos, afrontar la solución a necesidades inmediatas es parte del mismo proceso participativo de transformación

institucional, es parte de la praxis cotidiana. El accionar conjunto, solidario y a través de las respectivas organizaciones irá solucionando, afrontando y, en definitiva, construyendo otra realidad más compartida y menos individual.

El accionar en desarrollo rural del Estado Nacional

En la Argentina, los programas dirigidos a los pobres rurales se gestaron en el contexto del ajuste ortodoxo neoliberal, con polarización social creciente y con un Estado prescindente y carente de instrumentos para la implementación de una política de desarrollo nacional. Una parte importante de estos programas se basaron en la transformación productiva y en el mejoramiento de los ingresos o del nivel de vida de los pobres rurales, en general, pequeños productores agropecuarios -pp-. Ya avanzados los '90 se dirigieron, también, a trabajadores transitorios agropecuarios -tta-. Sin embargo, estas propuestas resultan contradictorias con la política macroeconómica, generadora de crecientes procesos de marginación o exclusión social, y en particular del sector pequeño productor agropecuario (Manzanal, 2000, 80).

En realidad, no ha existido un diagnóstico general a nivel nacional sobre la población rural pobre, tampoco una “estrategia de desarrollo rural” definida. Lo que hay es un conjunto de programas, cada uno con sus diagnósticos en distinto grado de realización, sus objetivos e instrumentos, a través de los cuales se puede deducir, por la presencia de ciertas regularidades, una estrategia general común.

De esta suma de acciones para pobres rurales, las más importantes en alcance y monto y en su carácter integral, surgieron desde el Estado Nacional. También algunas provincias tienen propuestas propias, aunque mucho más acotadas. Lo mismo sucede con las organizaciones no gubernamentales -ONG's- (ibid, 88-93). Hay pocas ONG's con una larga experiencia de intervención con el sector pobre de pequeños productores rurales.

Los principales programas nacionales, vigentes en el presente y con una estrategia dirigida a mejorar las condiciones de vida, a partir de la utilización de asistencia técnica, subsidios y créditos, se gestaron en la órbita de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación -SAGPyA-. Dichos programas son:

- a) PRODERNEA, Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino iniciado en enero de 1999 (es continuación del PPNEA -Programa de Pequeños Productores del Noreste Argentino- finalizado en 1997). La población meta³ es de 42.000 familias con explotaciones menores a las 25 Ha en Misiones, Corrientes, Formosa y Chaco y 10.500 familias aborígenes en Misiones, Chaco y Formosa. Es un proyecto por 5 años, por un monto de u\$s 36.000.000.⁴

³ Los Programas en general distinguen entre población meta (la que efectivamente atenderán) y población objetivo (el universo de personas con una situación socioeconómica similar a los beneficiarios respectivos).

⁴ Todas las cifras en dólares o pesos que se exponen corresponden al período de la Convertibilidad (que terminó en enero del 2002). Durante dicho período que, se extendió por más de 10 años, u\$s 1era igual a \$1. ¿Cuáles son esos recursos después de la convertibilidad? es una cuestión que en el presente pasa por muchas ambigüedades. Porque el dólar ha superado los \$3 y porque la incertidumbre es creciente en un

- b) PSA, Programa Social Agropecuario, iniciado en 1993, con un universo o población objetivo cercano a las 160.000 familias minifundistas localizadas en todas las provincias con excepción de Tierra del Fuego y Santa Cruz (no tiene población meta). Su financiamiento ha estado sujeto a partidas presupuestarias del orden de u\$s 9.000.000 anuales promedio
- c) PROINDER, Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios (ampliación del PSA), iniciado en agosto de 1998, con un universo o población objetivo cercano a las 130.000 familias con necesidades básicas insatisfechas, vinculadas a la producción agropecuaria y localizadas en todo el país menos Tierra del Fuego y Santa Cruz (la población meta es de 40.000 pp y tta). Su duración es de 5 años y el monto total de financiamiento es de u\$s 100.000.000.
- d) PRODERNOA (Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino) aún en gestión. Con el mismo se asistirá con asistencia técnica y financiera a 6.000 familias de pequeños productores de las provincias de Salta, Catamarca y Jujuy. Es un proyecto por 5 años por u\$s 25 millones, con aportes del FIDA.

Otros programas con acciones más particularizadas pero que también operan desde la SAGPyA son: Cambio Rural, Unidad de Minifundio, Pro-Huerta, Proyecto de Reordenamiento de Areas Tabacaleras (PRAT), Proyecto Forestal de Desarrollo (CAPPCA), Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales (RPPF), Programa de Asistencia Subsidiada a Productores Ganaderos Minifundistas de la Patagonia (PROSUB). Estos se diferencian de los arriba mencionados porque, en general, carecen de una estrategia integral para la transformación de los pequeños productores, o su componente principal es la asistencia técnica, más que el crédito o el subsidio, o tienen una definición más general de la población objetivo, o sólo participan con algún componente específico para pequeños productores en el marco de acciones más amplias (Pfr. *ibid*, 88). También la SAGPyA trabaja con programas de emergencia que atienden, entre otros, a pequeños productores. Es el caso del Programa de Apoyo a la Producción Agropecuaria Patagónica en Emergencia (creado en 1996 para revertir los efectos de fenómenos climáticos adversos sucedidos en la patagonia en 1995).⁵ Hay además otras áreas del sector público nacional con programas que llegan con sus beneficios y acciones hasta los pequeños productores. Es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia, con el Fondo Participativo de Inversión Social -FOPAR- y el de Capitalización -FONCAP-; del Ministerio de Trabajo con el Proyecto Joven, el Plan Trabajar y el Forestar y el de Microemprendimientos del Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Todos importan, precisamente, por las potencialidades que tratados en conjunto y coordinadamente tendrían para transformar al sector pequeño productor agropecuario. Pero esto no sucede. Precisamente, esta enunciación da cuenta, por sí sola, de la ausencia de una

país dónde, empezando por el Estado, las empresas y el sector financiero, se desconocieron y rompieron los acuerdos y contratos privados y públicos.

⁵ Otro caso fue el PROEMER (Proyecto de Recuperación de la Capacidad Productiva de los Pequeños Productores Agropecuarios afectados por las inundaciones de 1999 en el noreste argentino)

política, de una estrategia coordinada que fortalecería el accionar institucional con el sector pobre del agro.

Esta falta de coordinación entre los programas también se observa a nivel del modelo institucional de cada uno de ellos en el cuadro siguiente (cuadro 1).

Cuadro 1: Los programas nacionales de Desarrollo Rural, beneficiarios, instituciones públicas participantes y montos de asistencia financiera, año 2000.

Denominación del Programa // Beneficiarios Año 2000	Institución responsable	Institución ejecutora	Monto de asistencia financiera a beneficiarios, Año 2000 Inst. financiadora y % de financiación
CAMBIO RURAL 14.336 productores, organizados en 1.509 grupos.	INTA	INTA	No corresponde // Gobierno Nacional (SAGPyA)
UNIDAD MINIFUNDIO 17.410 productores	INTA	INTA	No corresponde // Gobierno Nacional (SAGPyA)
PROHUERTA 2.478.500 personas, 384.400 huertas y granjas (1)	INTA	INTA	No corresponde // Gobierno Nacional (Secretaría de Desarrollo Social)
PSA 15.500 familias (sólo asistencia técnica) 2.086 familias (créditos)	SAGPyA	SAGPyA	\$785.000 (2) Gobierno Nacional (SAGPyA)
PROINDER 8.700 familias	SAGPyA	SAGPyA	\$4.505.231 75% BIRF 25% Gobierno Nacional
PRODERNEA 303 familias	SAGPyA	SAGPyA y Ministerios de Asuntos Agrarios de las Provincias.	\$670.000 45,7% FIDA 52,6% Provincias 1,6% SAGPyA
CAPPCA 413 familias (donaciones) 187 familias (sólo asistencia técnica)	SAGPyA	SAGPyA	\$293.957 52,6% BIRF 47,4% SAGPyA
RPPF // 4157 (4) Planes Individuales: 256 productores Planes Grupales: s/d productores, 66 municipios Proyectos Agrupados: 276 productores	SAGPyA	SAGPyA y Provincias. SAGPyA y Provincias. SAGPyA	\$495.241 \$950.000 \$869.623
PRAT 19.919 productores tabacaleros (5)	SAGPyA	Unidades Provinciales.	15.635.692 (3) // Sujeto a la recaudación por venta de cigarrillos

FUENTES: - SAGPyA (2000), "Los programas nacionales de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA", *Serie Estudios e Investigaciones 1*, PROINDER, Buenos Aires, p.34 y 37-41. Y PROINDER, Fortalecimiento Institucional, SAGPyA, Base de datos.

(1) Los beneficiarios de este programa son familias NBI urbanas y rurales. Del total de beneficiarios que aquí figuran, en el año 1998 se calcularon que pp eran 40.000.

(2) El PSA tuvo en años anteriores mayores partidas de apoyo financiero que en el 2000: la asistencia financiera acumulada desde abril de 1993 al 31-12-99 fue de u\$s \$30.317.075

(3) El CAPPCA del Proyecto Forestal comenzó en 1998. El monto total para el componente CAPPCA es \$5.484.000 en cinco años. Se trata de asistencia técnica y financiera no reintegrable para proyectos forestales en Neuquén, Salta, Chaco, Formosa y Misiones.

(4) El RPPF no tiene población objetivo, ni meta, el monto total está sujeto a partidas presupuestarias y los proyectos individuales comenzaron en 1992, los grupales en 1993 y los agrupados en 1997. La prestación que se da a los beneficiarios es apoyo financiero no reintegrable para forestación, y tiene cobertura nacional en áreas edafoclimáticas apropiadas.

(5) Corresponde al año 1999, y se dirige al conjunto de productores tabacaleros no exclusivamente a pp. Se da asistencia técnica, en infraestructura y financiera no reintegrable para reconversión.

En los casos expuestos en este cuadro 1, la institución nacional responsable es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) o la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Las mayores diferencias aparecen con la unidad ejecutora, mostrando distintos grados de centralización - descentralización. Los más centralizados son aquéllos dónde la unidad responsable y la ejecutora coinciden (Cambio Rural, Unidad de Minifundio, Pro-Huerta, PSA, PROINDER, CAPPCA, RPPF⁶). Y en los más descentralizados la unidad ejecutora son las provincias (como el PRODERNEA, PRAT). De este conjunto de 9 programas hay sólo 3 cuyo financiamiento proviene de fuentes internacionales (PROINDER, PRODERNEA y CAPPCA).

Como vemos, hasta aquí, el desarrollo rural aparece como una suma de programas, no como una estrategia nacional. Además, por las instituciones involucradas, se observa que está claramente circunscripto a la cuestión rural; el desarrollo local, el rol de los municipios, es una materia ausente.

Esta diversidad de Programas condujo, en marzo de 1999, a la creación de la Comisión de Desarrollo Rural de la SAGPyA, integrada por un representante de cada programa mencionado. Sin embargo, esta Comisión no tiene capacidad de decidir sobre la ejecución individual de cada uno. Por ello nos preguntamos: ¿cuánta voluntad de coordinación hay cuando la organización institucional de cada programa es distinta?. Así en el PRODERNEA cada provincia tiene un rol muy importante en la fijación de la estrategia, mientras que en el PSA y Cambio Rural lo tiene la Nación, y en el INTA importan los consejos regionales.

Y este contexto aumenta la duda al respecto: ¿es posible que los técnicos provinciales logren, en terreno lo que no se logra en el ámbito central de decisión?, ¿si no hay acuerdos en el nivel gerencial pueden los técnicos organizar su trabajo de campo y coordinar el accionar de los distintos programas? (aquí nuevamente resalta la ausencia del rol del ámbito local, municipal).

Es indudable, que no puede coordinarse en terreno si desde la SAGPyA no se opera un acuerdo general de diagnóstico, programación, ejecución y funcionamiento, conjunto y coordinado, de modo de garantizar la ausencia de superposición y competencia entre programas y la solidaridad y complementariedad entre ellos. Y esto significa una organización institucional con capacidad y autoridad para definir el rumbo, es decir para definir “la estrategia de desarrollo rural” y ejecutarla. Único modo para que desaparezcan duplicaciones por zonas, o por población beneficiaria, y para lograr la articulación, la

⁶ En este Programa los municipios identifican a los beneficiarios pero el proyecto y el financiamiento se aprueba y maneja desde la SAGPyA.

cooperación, la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos humanos y físicos, técnicas e instrumentos disponibles y a crearse. Y es indudable que tal estrategia no existe.

No existe, porque no hay una política de desarrollo rural, porque no ha sido una prioridad para el Estado nacional. El desarrollo rural ha sido sólo una cuestión subsidiaria de la política neoliberal, que ha asumido la necesidad de afrontar algunos problemas sociales desde la óptica de la beneficencia para disciplinar a los sectores más desposeídos.

Precisamente, en documentos de los propios programas se acepta la carencia de una estrategia para el sector pobre rural. En PROINDER (1998:12) en un taller de diagnóstico de la capacidad institucional en desarrollo rural, se precisa que la estrategia nacional o de la SAGPyA *no fue elaborada a priori, ni resultó de un único diagnóstico*. Por el contrario, es una consecuencia del conjunto de decisiones “que se fueron tomando en cada programa”. Por lo cual tampoco sus objetivos finales están expresamente señalados.

Al analizar en detalle el material de la SAGPyA sobre desarrollo rural se observan las siguientes limitaciones: a) no constituyen una estrategia explícita de la Nación sino que es resultado de estrategias particulares de diferentes programas no coordinados efectivamente entre sí (no siempre explicitadas además); b) se trata de objetivos que son una expresión de metas, pero que no reciben un tratamiento conjunto e integral, de articulación y complementación; c) son objetivos intermedios e instrumentos de acción cuya concreción difiere notablemente según programas, provincias y ámbitos locales y rurales.

La realidad es que el Estado nacional es, y ha sido, indiferente a la política de desarrollo rural. Acepta ciertas acciones en la medida que su compromiso con las mismas es menor y las toma como esfuerzos circunscriptos, como paliativos que, de algún modo, sirven además para mostrar que algo se hace en la materia de los pp pobres. Y esta falta de interés también conlleva a que tampoco se preocupe por organizar adecuadamente un modelo de coordinación entre todos ellos.

Menos aún la participación y organización de los productores. De aquí que si bien algunos de estos programas (PSA, PROINDER, PRODERNEA) prevén la participación de los productores en las unidades de decisión provinciales, siguiendo la nueva óptica comentada arriba en la función del Estado, los métodos y resultados son disímiles según provincias y tipo de programas. En algunas provincias, como por ejemplo Corrientes, se ha dado un proceso dinámico de organización en diferentes niveles de los productores. Mientras que en otras esta participación es meramente formal. Y además, en una misma provincia las situaciones también son diferentes dependiendo de qué programa se esté analizando (caso de la región noreste donde coinciden varios de ellos). Es decir, el proceso de integrar a los productores en

los niveles de decisión, muchas veces impulsado desde los propios organismos internacionales, ha sido muy desparejo en sus resultados (lo cuál se reconocerá mejor en el siguiente ítem). Y ello es una muestra más de la poca atención y subsidiariedad con que ha sido tratada la estrategia de desarrollo rural desde el poder político, más dirigida a que opere como paliativo a que constituya una práctica transformadora

También nos preguntamos: ¿por qué se implementan tanto programas que atienden de diferente modo a los pequeños productores pobres?. En primer lugar, porque la mayor parte de estas acciones sociales son promovidas desde organismos de financiamiento internacional, en parte para apaciguar la conflictividad social resultante del ajuste, y también para aplicar recursos financieros excedentes (otorgando préstamos a estados nacionales o provinciales). Ya que ha existido una importante oferta de recursos internacionales dirigida a atender esta cuestión (Manzanal, 2000: 79-80).

Desde avanzada la década del '70 (una vez pasada la crisis del petróleo) se desarrolló un mercado financiero con una abundante oferta de capital ("hipertrofia financiera", según Beinstein; 1999:136); origen incluso de nuestra deuda externa y una de las causas de su continuado y acelerado incremento. Esta oferta financiera continúa hasta el presente, con los altibajos propios de las sucesivas crisis (o de las depresiones sigilosas o burbujas que explotan generalmente acompañadas de devaluaciones -Japón desde 1991, México 1995, Tailandia 1997 y el derrumbe asiático, Corea del Sur 1998, Brasil y Rusia 1999, Argentina 2001-).

En segundo lugar, porque estos programas son mantenidos internamente por distintos intereses particulares, que van desde efectivas preocupaciones sociales, pasando por asegurar la continuidad de fuentes de trabajo, hasta oportunismo político, sustentado en el "clientelismo". En definitiva, los programas funcionan como "instituciones", con un funcionamiento regular, una vez instalados tratan de garantizar su permanencia y continuidad. Y esto es también lo que impide que se produzca una efectiva articulación entre todos los existentes, porque ello significaría para algunos resignar espacios de acción y poder.

A nuestro entender, en un contexto de democracia participativa con renovación política e institucional, todos los distintos programas existentes dirigidos a los pequeños productores rurales y trabajadores transitorios deberían consolidarse en un único programa. Habría una única estrategia nacional referida a los objetivos más generales (mejoras en el nivel de vida, inserción productiva, renovación tecnológica, reconversión, etc.) y a los principales instrumentos (crédito, subsidio, asistencia técnica, participación, organización, capacitación, seguimiento y control social participativo, etc.). Y debería quedar bajo la órbita provincial la definición de la estrategia operativa, para que se adecue a cada realidad. Y sería el nivel local

el responsable de la ejecución. En el nivel local el gobierno municipal sería *uno* de los actores, los otros serían organizaciones representativas locales (de productores y del ámbito en general de la producción, de la educación, de las religiones, de la asistencia social). Sabemos que ésta es una propuesta riesgosa para operar en las actuales condiciones de estructuración del sistema político, dados los altos grados de corrupción y clientelismo existentes actualmente. Pero también sabemos que hay que comenzar a desandar el camino para poder alcanzar la necesaria transformación institucional. Entonces, esta propuesta es factible sí y solo sí *se asegura el efectivo control y seguimiento* por parte de las organizaciones representativas de productores y de la población local de la administración y ejecución del programa en cuestión. *Las áreas de control y seguimiento, de premios y castigos son decisivas* para avanzar hacia el cambio deseado.

El desarrollo rural en el ámbito provincial, sus instituciones

Como venimos señalando, las debilidades institucionales de las provincias deben constituir una prioridad a atender para el desarrollo rural. Por ello es que en este punto nos ocupamos de identificar si en las provincias existen organizaciones específicas vinculadas al desarrollo rural y si las mismas están asociadas al accionar de los programas nacionales de desarrollo rural.

Para avanzar en este terreno analítico utilizaremos como referencia un diagnóstico realizado por la SAGPyA (PROINDER: 1999) donde se afirma: “el conocimiento que las provincias tienen de la población objetivo de las políticas de Desarrollo Rural es limitado. Estas limitaciones surgen de la falta de datos actualizados para cuantificar a los pequeños productores y a los trabajadores transitorios agropecuarios, de la escasa relevancia otorgada a la heterogeneidad interna de esa población” (ibidem:5).

Esta afirmación surge de observar que:

- a. De las 23 provincias sólo cuatro de ellas (menos del 20%) han realizado un estudio especial que les permite tener información actualizada sobre el universo de sus pp (Catamarca en 1996-98, Formosa en 1996, San Luis en 1991 y Tierra del Fuego en 1997).
- b. La estimación de la cantidad de pp realizada por cada provincia muestra situaciones muy disímiles. Hay sólo 6 dónde ese cálculo es considerado por la SAGPyA razonable (en función de una comparación con el análisis de otras fuentes). Los restantes casos reflejan muchas heterogeneidades y en general menor rigurosidad, sea en la forma de estimación o en la definición del sujeto pp.

c. La identificación de tipos agrarios dentro de los pp es pobre, sólo dos provincias del nordeste (Corrientes y Misiones) avanzaron en el reconocimiento de tipos productivos dominantes y esto pudo ser hecho como resultado del accionar en ellas de un programa nacional, el PPNEA de estructura descentralizada.

d. No hay estimaciones de tta, en el mejor de los casos sólo se dispone de una estimación de su volumen sin ninguna caracterización socioeconómica.

e. La estructura institucional a nivel provincial para el desarrollo rural es deficitaria (ibidem: 21). Los recursos materiales y humanos son limitados y sólo dos provincias cuentan con un área específica y exclusiva con recursos completos para la atención de los pp. Ellas son: Corrientes (Servicio de Apoyo a Productores -SAP-) y Misiones (Dirección General de Extensión Rural).⁷

f. Ninguna de las 23 provincias tiene una estrategia provincial de desarrollo rural. Tres (Catamarca, Formosa y Tucumán) dicen tener una estrategia de desarrollo rural, pero en realidad se trata de programas o proyectos de diferente alcance y centrados en la asistencia técnica. Catamarca tiene un Plan Estratégico Consensuado organizado por programas dónde la problemática de los pp no queda suficientemente diferenciada de la del sector agropecuario general. Por su parte en Formosa existe el Programa de Atención integral de los pequeños productores agropecuarios (PAIPPA) que llega a todos los pp de la provincia con insumos (semillas) y a algo menos de un tercio con asistencia técnica. Y finalmente Tucumán, cuenta con un conjunto de programas y proyectos orientados específicamente a los pequeños productores y en un caso a los minifundistas, pero son en general acciones de asistencia técnica (ibidem, 13-16).

g. En todas las provincias existen organizaciones gremiales con una amplia representación provincial (como es el caso de la Federación Agraria Argentina), en varias hay organizaciones de pp provinciales, cooperativas de pp, cámaras de productores e instituciones de apoyo, como ONG's, Iglesias o Universidades. Sin embargo, en la encuesta de la SAGPyA, las provincias muestran un fuerte desconocimiento de las organizaciones que funcionan en sus propios ámbitos. Son pocas las que informan con cierto grado de detalle sobre las mismas,

⁷ Nótese aquí que dos de ellas (Corrientes y Misiones) son provincias que han sido sujetos de un programa nacional de desarrollo rural (PPNEA), que además entre 1991 y 1997 el PPNEA fue la base de financiamiento para el sostenimiento de ambas instituciones. Aunque, debe señalarse, que en Corrientes ya existía el Servicio de Asistencia al Pequeño Productor -SAPP- creado por una ley provincial de 1984 (antes del SAP y también del PPNEA). El SAPP fue, entre 1991 y 1997, la unidad ejecutora del PPNEA (ibidem 7). También hay que reflexionar acerca del hecho que el SAPP se convirtió en 1998 en el SAP, es decir, dejó de ser una institución volcada exclusivamente a los pp y desde 1999 atiende también a medianos productores. Con lo cual, parece que se estuviera dando una transformación institucional en sentido contrario al fortalecimiento institucional hacia los pp que venimos postulando.

entre ellas Catamarca, Corrientes, Misiones, Neuquén, Salta, Santa Fé, Santiago del Estero, Tucumán.

Como se puede concluir, esta información resulta por demás relevante de las dificultades que tiene gestar una estrategia de desarrollo rural nacional con cobertura en las 23 provincias en un contexto de: (a) notable desactualización de la información sobre pp a nivel nacional y provincial; (b) diversidad de concepciones sobre el sujeto beneficiario; (c) desconocimiento de las características productivas y socioeconómicas de los pp y los tta; (d) ausencia de una estrategia nacional definida en forma centralizada y coordinada y de estrategias provinciales de desarrollo rural; (e) falta de conexión de las organizaciones e instituciones provinciales que se ocupan del desarrollo rural con las instituciones de pp y de apoyo.

Como vemos, el análisis a nivel provincial, revela restricciones muy fuertes para implementar una estrategia de desarrollo rural alternativa centrada en los recursos de las instituciones públicas provinciales. Y especialmente queremos destacar que si bien existen organizaciones de productores, éstas en varios casos no son referentes para los funcionarios provinciales. Nos preguntamos ¿lo serían si se impusiera un sistema de control y seguimiento de sus acciones conformado por una unidad en la que organizaciones representativas tuvieran poder de decisión?.

Pasemos entonces a observar la tercera instancia: el ámbito de “lo local”.

El ámbito de la participación, algunas realidades locales

El ámbito de lo local, es aquél en dónde buscamos encontrar esa “atmósfera” particular, que viabilice un modelo alternativo para el crecimiento y el desarrollo socioeconómico. Es el “territorio o lugar” dónde es factible visualizar el accionar articulado entre el estado (en sus diferentes instancias –nacional, provincial y municipal-), la sociedad civil y el sector empresario (instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales y gremiales, instituciones educativas, de investigación). Accionar que permitiría conducir un proceso de transformación institucional y de desarrollo productivo general y particular.

Precisamente, al analizar el caso particular de los sectores campesinos y pequeño productores, se observa que ellos, en su ámbito espacial de interrelación, demuestran en general una fuerte aptitud para el trabajo solidario y para el intercambio de insumos, productos y mano de obra. Su antigua historia de participación en movimientos cooperativos, locales o regionales, les ha enseñado que la solidaridad y la cooperación es la forma que tienen para poder acceder a bienes y recursos que de otro modo le estarían vedados. Es decir, existe entre los pp una

praxis instalada y una capacidad que potencia las estrategias vinculadas con la promoción de organización del sector.

Sin embargo, y a tono con las carencias institucionales del sector público, en Argentina no hay una presencia significativa de movimientos y organizaciones sociales vinculadas al desarrollo rural, tanto de carácter reivindicativo -gremial, sindicatos, cámaras, uniones, cooperativas-, como de asistencia y promoción -ONG's, fundaciones, asociaciones civiles, iglesias-. Argentina por ahora, está lejos de reproducir movimientos sociales rurales con la profundidad y difusión de los que se suceden en otras partes de América latina (Brasil por ejemplo con el de los campesinos sin tierra). Aún así, esta realidad tiene marcadas diferencias de una provincia a otra, incluso entre zonas de una misma provincia, dónde juegan un papel decisivo las respectivas historias productivas, identidades culturales y formas de lucha de los movimientos sociales.

El análisis del accionar de las organizaciones rurales del presente debemos enmarcarlo en el contexto de dos efectos disruptores. Uno, la dictadura militar (1976-1983) que buscó la destrucción de las organizaciones y la “desaparición” o alejamiento de dirigentes y militantes. La persecución a todo pensamiento opositor era el modo de legitimar la ideología del “proceso” y garantizar la aplicación plena del modelo neoliberal de mediados de los '70. Otro, el impacto expulsor del empleo y de la actividad productiva del modelo neoliberal, que afectó a amplios sectores de la población (excluidos, desocupados). Es sabido que se viene produciendo una significativa disminución del número de pequeños productores agropecuarios, quiénes abandonan o venden sus predios y que, por lo tanto, tampoco son parte de los movimientos sociales del sector⁸.

Acerca de las organizaciones de pequeños productores

Golsberg (1999) en un trabajo dónde analiza el Movimiento Agrario Misionero -MAM- como la única organización de las antiguas Ligas Agrarias⁹ que logró reconstruirse luego de la dictadura, señala un conjunto de causales que explicarían los bajos niveles de participación del presente. Podemos sistematizar dichas causales del siguiente modo: (i) la represión y su consecuente pérdida de militantes, (ii) la crisis económica, porque exige una mayor cantidad

⁸ Indicadores diversos e informantes clave señalan una fuerte retracción de la cantidad de pequeños productores en las economías regionales. Vale recordar, además, el escaso interés del sector público por actualizar los datos que revelarían esta situación: el Censo Nacional Agropecuario, que debería haberse relevado en 1998, a 10 años del anterior. Los datos censales disponibles tienen ahora casi 15 años de antigüedad cronológica. Antigüedad mucho mayor si se observa en relación a la profundidad de los cambios ocurridos. Ya que la década del '90 coincide, posiblemente, con la mayor transformación de la economía argentina ocurrida en el lapso de 10 años.

⁹ Las Ligas Agrarias es un movimiento organizado en la década del '70, coincidentemente con el auge de la protesta social en Argentina del período 1969-1973. Comenzó en la provincia del Chaco para luego extenderse a otras provincias y tomar cada vez mayor relevancia social. En sus comienzos surgió representado los intereses de la burguesía agraria nacional enfrentada al capital monopolista en el agro. La dictadura de 1976 persiguió a sus dirigentes y el movimiento se desarma.

de tiempo para abastecerse de los ingresos mínimos de subsistencia, (iii) la falta de reconocimiento del rol de las organizaciones como un ámbito de resolución de los problemas inmediatos de los pobres rurales, y (iv) la deslegitimación de la participación, producto de la corrupción de los dirigentes políticos en general. A esto nosotros agregaríamos la caída absoluta en el número de pequeños productores ocurrida desde mediados de los '80 hasta la actualidad.

En consecuencia, con la vuelta de la democracia, la reconstrucción y reinstalación de los movimientos sociales agrarios ha sido muy difícil, lenta, y despereja según las realidades locales y regionales. Y al respecto, hay situaciones que resultan paradójicas por lo contradictorias. Por ejemplo, hay organizaciones que se consolidaron, como tales, por vincularse con el Estado nacional o provincial en acciones de desarrollo social (como el Movimiento Agrario Misionero -MAM-, véase Golsberg: *ibidem*) mientras que a otras les sucedió todo lo contrario. El enfrentamiento con esas mismas políticas consolidó el poder y la representatividad del sector pequeño productor agropecuario (es el caso de la Unión de Pequeños Productores Agropecuarios del Chaco -UN.PE.PRO.CH-, véase Benencia:1999).

El análisis de la situación y potencialidad de los movimientos sociales de los pequeños productores conduce a sus organizaciones, y a sus características en número y tipo participantes, estructura organizativa, representatividad. Y entre estas organizaciones nos interesan, fundamentalmente, las que representan a los pp en conjunto, y no las organizadas según sector o actividad productiva¹⁰.

Algunas de las organizaciones de pequeños productores agropecuarios con mayor reconocimiento y presencia (siguiendo, salvo expresa mención, un relevamiento de PROINDER; 1999: 36) son por provincia las siguientes:

- Corrientes, Federación de Asociaciones y Cooperativas de Productores engloba a 22 organizaciones de base. Asimismo hay una Asociación Provincial de Pequeños Productores con 1.000 asociados y 13 Asociaciones locales distribuidas en 11 departamentos provinciales (PROINDER; 1999:35).
- Chaco, Unión de Pequeños Productores del Chaco -UN.PE.PRO.CH, Asociación de Pequeños Productores del Chaco -A.PE.P.CH.- y la Coordinadora de Tacuruzal (Benencia,; 1999: 4).
- Formosa, Movimiento Campesino de Formosa y Movimiento Agrario Formoseño -MAF- que surgió en 1984 con dirigentes de la Unión de Ligas Campesinas de Formosa (Golsberg, 1999: s/n).

¹⁰ Como ya fue señalado en la primera parte, importa impulsar y reconocer especialmente el accionar de las organizaciones de base, y no las organizaciones por sector productivo, o tipo de actividad, utilizadas para atomizar la demanda de los pp como grupo con demandas propias. Las provincias dónde las organizaciones de productores funcionan fundamentalmente por sectores productivos son Catamarca (dónde existenn cámaras y cooperativas de productores nogaleros, cítrícolos, cabriteros, pimentoneros, tamberos, orgánicos, con distinto grado de representatividad espacial y productiva) y Tucumán (Liga de Cooperativas Cañeras Unión de Cañeros Independientes de Tucumán - UCIT-, FOTIA, Unión de Tabacaleros de Tucumán, Asociación de Productores de frutas y hortalizas).

- Misiones, Movimiento Agrario Misionero -MAM-. En esta provincia también hay varias organizaciones de productores por sectores productivos (la de productores de tabaco -APTM- y la de té -APTÉM-)
- Santiago del Estero, Movimiento Campesino de Santiago del Estero -MOCASE- .
- Salta, Asociaciones de pequeños productores de La Viña, Cachi y Molinos, UPASSOR en San Martín, Orán y Rivadavia) y organizaciones representativas de intereses aborígenes.
- San Juan, Federación de Cooperativas, es de alcance provincial y representa a 11 cooperativas y a 15 grupos pre-cooperativos de pp.
- Chubut y Neuquén, se distinguen por la presencia de organizaciones representativas de aborígenes en defensa de sus identidades y producción.

En 1995 algunas de estas y otras organizaciones deciden coordinar sus esfuerzos y constituyen la “Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares” como entidad independiente de los partidos políticos, los gobiernos , las iglesias y las ONG, a fin de tener voz a nivel nacional. Representantes de esta mesa han estado participando en distintos foros de discusión de la política sectorial y en diferentes manifestaciones de protesta. Como por ejemplo en el paro nacional y marcha del 21-7-1999 dónde la clave simbólica era llegar a la Capital Federal, a la Plaza de Mayo, para mostrarse y sensibilizar a los referentes nacionales de la difícil realidad del campo argentino y de las economías regionales, siempre ausente de las políticas nacionales. La presencia de la Mesa en esta manifestación trajo la representatividad de las organizaciones y de los movimientos sociales más alejados y con mayores dificultades para acceder a la Capital Federal.

Por otra parte, está la Federación Agraria Argentina (antigua entidad gremial -creada en 1912- de tercer grado y de alcance nacional) que ha aumentado, en la última década, su vinculación con los sectores agropecuarios más pequeños y pobres. Y es así como ha dirigido numerosas acciones de protesta contra el modelo neoliberal (sosteniendo que es el modelo más concentrador y excluyente que ha existido en la Argentina). A lo que debe agregarse el movimiento de confluencia y articulación que se está generando en el presente entre estas organizaciones nacionales con otras con intereses semejantes como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y el Movimiento de Mujeres en Lucha. Sin contar con que la recesión y crisis actual están haciendo confluir en los movimientos de protesta a distintos sectores (estudiantes, desocupados, piqueteros, movimientos ambientalistas, profesionales, entidades de la Iglesia católica, ONG’s de promoción y desarrollo).

En lo que sigue veremos, en primer lugar ejemplos de la provincia de Misiones. Tomamos esta provincia porque entendemos que aquí se dan posibilidades de un desarrollo rural alternativo. Es un ejemplo de algún modo paradigmático, ya que Misiones es dónde los movimientos de productores y la dinámica local ha tenido un desarrollo muy superior al resto.

Luego expondremos sobre la situación de las ONG's que actúan en desarrollo rural, ya que éstas deberían constituir otro de los pilares de la estrategia de transformación institucional que estamos postulando.

El Movimiento Agrario Misionero y las Ferias Francas de Misiones¹¹

Según Golsberg (1999) las condiciones que posibilitaron el retorno del MAM en 1987 -había surgido en 1971 en la etapa de las Ligas Agrarias- a la acción gremial tienen que ver con: (i) la vuelta de sus antiguos dirigentes y la necesidad de reencontrarse con su identidad; (ii) una estrategia de construcción del poder a través de la ocupación de los distintos espacios claves que estuvieran al alcance, la concertación y la negociación; (iii) la extensión de la red de articulaciones hacia aquéllas que facilitaban los recursos. Esto significó, en este caso particular, un mayor acercamiento a las distintas estructuras de gobierno para la discusión permanente y la negociación.

Golsberg afirma que de la concreción de lo anterior se desembocó, finalmente, en la creación de las Ferias Francas. En 1993 se había comenzado con cursos de capacitación en mercados locales, por otra parte ya estaba divulgada la venta domiciliaria sin mayores resultados económicos. Entonces “el MAM irrumpe en la escena con una alternativa concreta: la Feria Franca”. Un hecho que no es, la repetición del modelo reivindicativo de protesta de los '70, sino por el contrario una propuesta técnico-productiva.

Este proyecto contó con el apoyo político provincial y la participación de numerosas instituciones (PSA, Pro-Huerta, Cambio Rural, Red de Agricultura Orgánica de Misiones, Municipalidad de Oberá, Agencia de Extensión Rural Oberá). Antes de comenzar se hizo una visita de aprendizaje a la Feria Regional de hortigranjeros de Santa Rosa en Río Grande Do Sul, Brasil (en julio de 1995 se recorrió tanto la feria como las chacras de los productores).

La primera feria se inauguró en la localidad de Oberá a los pocos días de regresar del viaje a Río Grande, el 26 de agosto de 1995 con apenas 7 productores (en la actualidad ya suman 70). Esta primera feria resultó una experiencia muy positiva en términos de mejora en los ingresos monetarios de los productores, conformación de redes, capacitaciones en nuevas técnicas y producciones, promoción de redes de solidaridad y de organización de los productores, y articulación con la problemática local de los municipios dónde la feria se lleva a cabo.

En un comienzo, los comerciantes locales se quejaban de la competencia que los feriantes iban a hacerles con sus productos frescos (más aún cuando habían sido eximidos en un 20% del pago de impuestos). Pero rápidamente notaron los beneficios conexos que el aumento de

¹¹ La información de este acápite ha sido extraída en su mayoría de Golsberg (1999), aunque se ha actualizado alguna información con datos aportados por informantes calificados.

los ingresos de la comunidad local implicaba para incrementar sus ventas de otros productos, los que los feriantes no estaban en condiciones de producir (como el arroz, o el azúcar).

El resultado fue que las ferias se fueron expandiendo por toda la provincia, crecen día a día. Según los últimos datos relevados, en mayo del 2002, hay 40 ferias en Misiones que agrupan a 2.500 familias. Cada feria tiene su propia Asociación y todas las asociaciones confluyen en la Interferia o Asociación de Ferias Francas de Misiones.

La Feria ha posibilitado la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, la capacitación de los feriantes a cargo de diferentes organizaciones, la diversificación de la producción de los pp, el aumento de sus ingresos monetarios o bien la regularidad en la percepción de los mismos, la conformación de asociaciones locales, la expansión de redes de solidaridad, el estrechamiento de vínculos con la población local y con los consumidores, en definitiva la conexión con la problemática de cada lugar.

Puede afirmarse, que la potencialidad de las Ferias hacia un desarrollo local alternativo es muy grande. Es una realidad que entendemos debe ser más analizada, para adentrarse en su complejidad y avanzar en sus claves y limitantes, y poder aprehender y replicar con éxito esta rica experiencia. Son este tipo de experiencias las que entendemos constituyen ejemplos para ir avanzando hacia la transformación institucional en los ámbitos locales en primera instancia, y para, conjuntamente, ir modificando la praxis y las condiciones de vida de los habitantes locales y de los pequeños productores rurales.

Las ONG de Desarrollo Rural

Las ONG's de desarrollo rural, contradictoriamente a otras organizaciones, lograron subsistir durante la dictadura¹². Luego, durante la década del '80, las ONG's constituyen, también, una alternativa a la crisis de los sistemas públicos de prestación social. En esos años, la problemática que centraba el interés de la mayoría era la pobreza rural¹³.

Con la vuelta de la democracia (y especialmente hacia los '90) algunas organizaciones de financiamiento internacional empezaron a retirarse paulatinamente.¹⁴ Y, efectivamente,

¹² Esto fue producto del apoyo internacional. Algunas organizaciones europeas y americanas, conscientes de la situación de persecución y violencia que se vivía en la Argentina, dieron recursos para este sector, persiguiendo mantener en algunas áreas la ayuda social y evitar mayores procesos migratorios de técnicos y profesionales contrarios al régimen. Estos financiamientos para las ONG's provinieron de fuentes como Misereor, Pan para el Mundo, Interamerican Foundation, SAREC y otras organizaciones europeas y americanas.

¹³ Esta importancia sectorial relativa comienza a cambiar en la década del '90, a favor de un mayor número de ONG's que se dedican a la atención de los sectores urbanos pobres.

¹⁴ Esto sucedió por no ser Argentina un país prioritario en términos de índices de pobreza. Y porque instalada la democracia se estimó que existirían condiciones para que las ONG's accedieran a otros recursos alternativos. Y también, porque se consideraba que las ONG's existentes ya se encontraban consolidadas para emprender una tarea más independiente en la búsqueda de financiamiento. Esto último fue parcialmente cierto, y válido para algunas. Pues, hay que tener presente que en este universo hay notorias diferencias, en materia de objetivos, métodos, historias y tipos de vinculaciones con el Estado y la política nacional.

comenzó a aparecer el Estado Nacional como alternativa financiera para las ONG's con una participación creciente¹⁵.

Es decir, una nueva política económica puso en manos de la sociedad civil parte de las tareas sociales que tradicionalmente habían correspondido al ámbito de lo público. Y esto se fue dando desde los '80, y especialmente en los '90, a través de programas de asistencia y desarrollo social, financiados fundamentalmente con recursos multinacionales¹⁶.

Desde entonces, la intervención de las ONG's -específicamente las vinculadas al desarrollo- en las políticas sociales se ha caracterizado por un gran dinamismo, tanto por su crecimiento acelerado, como por la diversificación de sus campos de acción (Pfr. Palomares et al; 1996: 87).

En definitiva, el boom del accionar de las ONG's de desarrollo aparece con la presión de los organismos multilaterales a los gobiernos nacionales para que las incorporen en la ejecución de sus políticas. Los organismos de financiamiento internacional vienen exigiendo que parte de los fondos de los proyectos financiados por ellos se canalicen a la población a través de la terciarización de ciertas actividades a favor de las ONG's.

De todos modos, corresponde advertir que el surgimiento de nuevas ONG's, como resultado de la fuerte demanda operada, no siempre implicó la solvencia y capacidad necesaria requerida por la actividad en cuestión. Asimismo, que al depender del Estado, el accionar de las ONG's se tornó muy vulnerable por la discontinuidad del financiamiento público, producto de la cambiante e inestable coyuntura política nacional, y por los cortos plazos para los que se otorga recursos (1 año).

En el ámbito rural y especializadas en desarrollo rural existen pocas ONG's con historia y experiencia de trabajo. Las de más antigua trayectoria con el sector son: INCUPO -Instituto de Cultura Popular-, INDES -Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana-, FUNDAPAZ -Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz-.

Un estudio sobre estas instituciones (Cowan Ros; 2000: 105) ha estimado que en 1988 había unas 20 ONG de desarrollo rural operando en la Argentina con un presupuesto anual para 1998 de u\$s 10,4 millones (u\$s520.000 anuales/ONG). Aunque hay mucha heterogeneidad entre ellas. Unas pocas, las más antiguas (o de primera generación, las que devienen desde

¹⁵En realidad, lo que dio fue la cada vez menor participación del sector público en la problemática social, producto del modelo neoliberal y del ajuste. La ausencia del Estado pretende compensarse con el accionar de las ONG's en la ejecución de las políticas sociales. La argumentación es que éstas tendrían beneficios operacionales, con menores costos operativos, y contribuirían a dar intervención y comprometer a la sociedad civil en temas públicos.

¹⁶ (BID -Banco Interamericano de Desarrollo, BIRF -ó BM, Banco Mundial-, FIDA -Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario-)

fines de los '60 hasta 1975) manejarían anualmente las mayores cifras (cercas a los u\$s 900 mil/año). Pero la mayoría tendría presupuestos inferiores a los u\$s 150.000 anuales.¹⁷

Según este mismo estudio (ibid: 104) las ONG's de desarrollo rural habrían atendido a 23.200 familias rurales, la mayoría de ellas localizadas en las provincias del norte argentino (44% localizadas en el noroeste -NOA-, 42% en el noreste -NEA-, 13% en la Patagonia, y cifras muy insignificantes en la región de Cuyo y Pampeana). A través del estudio de Cowan, se observa que ha habido un cambio en el peso regional de las familias atendidas. Históricamente las acciones de las primeras ONG's se concentraron casi exclusivamente en el noreste argentino, y es a partir de la vuelta a la democracia que aparece el noroeste como un nuevo ámbito de operación tanto de las antiguas ONG's como de las nuevas. Lo cual sería producto del cambio operado en la década del '90 y vinculado con la creciente participación del Estado Nacional en el financiamiento.

Evidentemente, el número de familias atendidas y el presupuesto destinado en 1998 constituye una cifra no despreciable de la importancia del accionar conjunto de las ONG en el país. Más aún, pensando que el presupuesto anual de uno de los programas nacionales más importantes (PSA) es equivalente a la cifra dada por Cowan para el conjunto de las ONG. Del mismo modo, puede pensarse la población atendida, comparándola con los beneficiarios de algunos de los programas que figuran en el cuadro 1.

Sin embargo, es cierto que estas magnitudes tienen estrecha vinculación y dependencia con los programas nacionales arriba mencionados. Hay una alta proporción de estos beneficiarios y de estos fondos cuyo destino depende de lo que suceda con los programas nacionales. De aquí la vulnerabilidad de estas acciones ante la precariedad con que en el Estado se maneja la política de desarrollo rural, la falta de apoyo político para el diseño de una estrategia de desarrollo rural, y en definitiva la latente presencia de inestabilidad política y social resultante del excluyente modelo económico.

Consideramos importante recuperar, como fuente de aprendizaje y capacitación, las modalidades de intervención de aquellas ONG's que han logrado una estrecha, duradera y transformadora acción con los pequeños productores, han contribuido a la multiplicación de las organizaciones de pp -como el caso de UN.PE.PRO.CH y otras-, y han recuperado organizaciones gremiales diezmadas por la dictadura.

¹⁷ Nótese que estos datos corresponden al período de la convertibilidad, es decir son anteriores a la altísima devaluación producida a partir de enero del 2002. Por lo tanto estas cifras en la actualidad deben haberse, seguramente, reducido también en valores muy significativos, quizá en hasta un 50% o aún más.

Conclusiones

Entonces, observando la situación institucional y de gestión global del desarrollo rural, en parte desde la perspectiva nacional, y en parte desde la provincial, y cotejándola con nuestra perspectiva teórica, queda claro que un modelo de desarrollo rural alternativo en la Argentina demandará un largo proceso de participación social que construya capacidades y forme dirigentes.

Y esto es consecuencia de varias cuestiones. En primer lugar, de la falta de interés desde el poder (nacional y provincial) por estructurar una política y una estrategia de desarrollo rural que marque el rumbo a seguir con coherencia interna. El desarrollo rural en Argentina es una sumatoria de acciones cada una con su propia dinámica y sello (según qué programa se observe, qué provincia e incluso qué ámbito local y qué participantes están involucrados).

Lo anterior lleva, por su parte, a una conformación institucional nacional y provincial muy precaria y sin recursos, humanos y materiales en la materia. Sin contar con el juego de alianzas y luchas internas entre los poderes del Estado y el manejo arbitrario y clientelístico que de estas cuestiones se suele hacer desde el poder político

De todos modos aquí corresponde diferenciar entre el accionar poco o nada transparente de buena parte de los políticos que tienen cargos electivos y pretenden imponer la dirección de las políticas de Estado y el de los funcionarios y profesionales y técnicos que llevan adelante los programas de desarrollo rural. Estos, por diferentes circunstancias, suele darse que no tengan relación directa o de subordinación con aquéllos. Y, entonces, es más común que los responsables de los programas puedan y tengan un comportamiento serio y consecuente con los objetivos particulares de sus respectivos áreas, aún siendo frecuentemente asediados por los políticos para que revean sus acciones en su beneficio particular o en el del partido que representan. Aún así, no es extraño que se vean en dificultades para cumplir con la estrategia de sus programas por los diferentes obstáculos que los referentes políticos locales y provinciales diseñan e instrumentan cuando no se alían a sus prácticas prebendarias. Con lo cual los que en definitiva siempre pierden son los beneficiarios de los programas, por superposición de acciones, actividades contrapuestas, manejo inadecuado o contradicciones en sus procesos de aprendizaje y participación, etc.

Aún así y a pesar de todas estas debilidades y envilecimientos múltiples, aparecen indicadores que estarían mostrando que en ciertas zonas se ha dado una confluencia de factores que estarían contribuyendo a la conformación de un modelo de desarrollo rural con mayor integración al desarrollo local de la comunidad respectiva, más interactivo entre los sectores involucrados y con un mayor compromiso de parte de los mismos. En este trabajo relevamos

el caso de la provincia de Misiones con su experiencia de las ferias francas, que auguran indicios al respecto. Pero sabemos que hay otros. Solo en el caso de las ferias francas ya son 8 provincias que se han sumado a esta experiencia, habiendo 120 ferias distribuidas por todo el país.

Se trata de casos donde confluyen, por un lado, diversos programas e instituciones, nacionales, provinciales y locales, con objetivos comunes y serios a favor de la promoción de un desarrollo rural participativo y por otro, diversos sectores provinciales y locales (públicos y privados) apoyando estas nuevas experiencias. Pero son, fundamentalmente, ámbitos donde se ha dado una movilización social importante, cadenas y redes de solidaridad. En lo cual tiene mucho que ver el accionar de renovadas organizaciones representativas de los intereses de los productores pequeños en general –como el MAM- y el de ONG's de consolidada y reconocida trayectoria. Y es esta fuerte movilización representativa lo que ha fortalecido a beneficiarios y técnicos y los ha armado de recursos para afrontar los embates disruptores originado en otros sectores (políticos, empresariales y sindicales) que se sienten amenazados por estas experiencias.

La provincia de Corrientes es otro caso que merece una mirada especial desde la perspectiva del accionar local en la búsqueda de alternativas de desarrollo rural. En este caso cuenta la existencia de una institución previa a los programas de desarrollo rural -la SAPP-, que con objetivos y estrategias definidos facilitó y ayudó al posterior accionar de las organizaciones de pp.

Creemos que en estos dos casos, no es indiferente el hecho que en ambos, Misiones y Corrientes, confluyan al promediar los 90 programas nacionales de desarrollo rural (PSA y PPNEA), con sus propias estrategias, en parte complementarias y en parte contradictorias. Pero que, en definitiva, a través de técnicos y dirigentes consecuentes contribuyeron a una penetración y comprensión más profunda de la problemática del sector y permearon con mayor fuerza a la sociedad local en su conjunto. Esto se observa a través de instituciones locales más consolidadas, con objetivos definidos, en la presencia de organizaciones de pequeños productores reconocidas, como el MAM, la Asociación Provincial de Pequeños Productores Correntinos o la Federación Correntina de Asociaciones y Cooperativas de Productores.

En definitiva, casos como éstos confirman la fuerza de transformación que pueden llegar a producir las instituciones que funcionan regularmente, promoviendo formas transparentes y participativas y sostenidas en un accionar transversal, donde participan tanto el Estado, los productores como la sociedad local en general. Y, esto es posible cuando existe una

propuesta de participación y organización para los actores interesados, con dirección y capacidad de acción y con capacitación para esos mismos actores.

De todos modos, falta mucho todavía en el sendero de esta investigación dirigida a reconocer estos y otros casos similares, buscando parámetros que los expliquen e identifiquen, y que al mismo tiempo puedan ser utilizados para la promoción de políticas de transformación institucional y, consecuentemente, de desarrollo socioeconómico alternativo.

Bibliografía

1. Beinstein, Jorge (1999), *La larga crisis de la economía global*, Corregidor, Buenos Aires, ISBN 950-05-1259-9, 317 p.
2. Benencia, Roberto (1999), "Formas de construcción del poder entre pequeños productores rurales. Experiencias de organización en noreste argentino", mimeo, FAUBA, Buenos Aires.
3. Borja, J. y Castells, M., *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, junio 1998, Madrid, ISBN 84-306-0260-0, 418 p
4. Boscherini F. y Poma L. (2000) , "Introducción", y "Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global", en Boscherini, F. y Poma, L. comp., *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Edit., Buenos Aires, p. 15-38.
5. Brett, E.A. (1999a), 'Understanding institutions and organisations' in Robinson, D. & others, *Managing development: Understanding inter-organizational relationships*, London, Sage, ISBN 0761964797 p. 17-48.
6. Bret E.A. (1999b), "Participation and accountability in development management", mimeo Development Studies Institute, London School of Economics, London, 23 p.
7. Coraggio, José L. (1997), *Descentralización, el día despues*, Cuadernos de Postgrado, CBC-UBA, Buenos Aires, ISBN 950-29-0413-3, 120 p.
8. Cowan Ros, Carlos (2000), "ONG's de desarrollo rural: estructura, dimensión y desafíos ante el nuevo siglo", *Realidad Económica 176*, IADE, Buenos Aires, p. 99-115.
9. Gilly J.P. y Torre, A. (2000) "Proximidad y dinámicas territoriales" en Boscherini, F. y Poma, L. (comp.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Edit., Buenos Aires, p. 259-294.
10. Golsberg, Celeste (1999), "El Movimiento Agrario de Misiones en los nuevos escenarios", mimeo, FAUBA, Buenos Aires.
11. Manzanal, Mabel (1998) "Vicisitudes de la comercialización de hortalizas entre los pequeños productores agropecuarios (el caso de la producción de tomate fresco en Cachi, Salta)", en *Realidad Económica 153*, p. 58-75, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926.
12. Manzanal, Mabel (2000), "Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)", *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXVI, N° 78, setiembre, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile, p. 77-103.
13. North, Douglass (1995), "The new institutional economics and third world development", in Harris J, Hunter J. and Lewis C., *The new institutional economics and third world development*, Edit. Routledge, London, ISBN 0-415-15791-9, p.17-26
14. Oszlak, Oscar, (2001), "El estado transversal", en *Encrucijada UBA 6*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, abril 2001, p. 30-41.
15. Palomares, Marta, et. al (comp) (1996), *Las ONG's y los pequeños emprendimientos ante los desafíos del Mercosur*, Comisión Mercosur y Encuentro de Entidades no Gubernamentales, Buenos Aires, 93 p.
16. Poma, Lucio (2000), "La producción de conocimiento. Nuevas dinámicas competitivas para el territorio", en Boscherini, F. y Poma, L. (comp.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Edit., Buenos Aires, p. 373-422.
17. PROINDER (1998), "Taller de diagnóstico de la capacidad institucional para el desarrollo rural de las provincias", mimeo, SAGPyA, Buenos Aires.
18. PROINDER (1999), "Diagnóstico de la situación de desarrollo rural provincial en el inicio del PROINDER", mimeo, SAGPyA, Fortalecimiento Institucional, Buenos Aires.
19. SAGPyA (2000), "Los programas nacionales de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA", Serie Estudios e Investigaciones 1, PROINDER, Buenos Aires.