

**Plan Fénix**  
**Economías Regionales**  
**V Encuentro de Universidades Nacionales**

**Facultad de Ciencias Forestales**  
**Universidad Nacional de la Patagonia Austral**  
**18 y 19 de Octubre de 2004**  
**Río Gallegos, Santa Cruz**

**“El desarrollo territorial en Argentina: un historia plena de contradicciones. Sus alternativas desde la perspectiva institucional”\***

Mabel Manzanal\*\*

### **Introducción**

La exclusión laboral, la pobreza, el hambre y la desnutrición son *una demostración de la inseguridad jurídica e institucional existente en Argentina*. La creciente polarización y desigualdad social, producto del modelo neoliberal, no puede sostenerse bajo formas representativas y democráticas que operen dentro de la legalidad. Sólo un estilo de gestión pública (articulada con el accionar de ciertos sectores privados) lindante entre lo ilícito y lo ilegal pero devenido en “legítimo” tras la máscara de la eficacia (en el “logro” de determinados fines) es funcional al modelo de exclusión social.

Justificaciones “facilistas” y formas corruptas, prebendarias, dolosas, existen desde larga data en la historia nacional, pero con el neoliberalismo se constituyeron en un “sistema” enquistado en el poder. José Nun (2003:2) califica la actual crisis institucional de la Argentina como estructural, descartando que pueda calificársela como una crisis de representatividad (coyuntural).<sup>1</sup>

Desenmascarada la crisis socioeconómica (latente durante los años 90 pero evidenciada para la gran mayoría de la población recién a fines del 2001) existen condiciones favorables para reconstruir una Argentina que priorice la justicia social, dada la *nueva conciencia social* sobre la real situación socioeconómica y sus posibilidades y limitaciones. Precisamente, nuestro objetivo en esta presentación es plantear la importancia que la cuestión institucional tiene para ese tipo de transformación nacional.

Para ello, comenzaremos esta exposición precisando las características que ha asumido la problemática regional en la Argentina desde una perspectiva histórica, se analizará tanto el contenido ideológico de las propuestas de políticas públicas como el resultado de las mismas en relación a sus objetivos originales y a sus efectos territoriales. La conformación de desigualdades regionales es una constante que se ha profundizado aún en los períodos de mayor crecimiento del producto nacional. Algunas de sus

---

\* Esta presentación está vinculada a la investigación “Problemática Institucional y Desarrollo Rural” dirigida por la autora. La misma se realiza con el apoyo financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -CONICET-, de la Universidad de Buenos Aires -UBA-, y del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología de la SEPCyT, 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>

<sup>1</sup> Nun identifica a las crisis estructurales como aquéllas donde las instituciones dejan de cumplir los fines para los que fueron creadas, y donde sucede que la población no recurre a las instituciones porque desconfía o supone que no le solucionarán su problema, o incluso se lo agravarán.

particularidades serán ejemplificadas y se contrastarán con las políticas sectoriales que se diseñaron para enfrentar la desigualdad social, económica y la marginación y exclusión de los sectores sociales más postergados. Finalmente, nos centraremos en bosquejar el campo de alternativas y posibilidades que se abren en el marco de una transformación institucional para avanzar hacia un desarrollo territorial con equidad.

La siguiente exposición está dividida en tres apartados. En el primero, se comienza con una revisión simplificada acerca del devenir de las principales teorías que buscaron analizar y comprender las relaciones entre espacio y economía. En el mismo, se presenta luego una síntesis interpretativa acerca de las políticas vinculadas al desarrollo regional y sus impactos sobre la configuración territorial argentina desde 1880 hasta la actualidad. Precisamente, esta presentación tiene por objetivo dar cuenta de la necesidad de profundizar la búsqueda de nuevas alternativas teórico-políticas para el diagnóstico y la acción en materia de desarrollo local - rural. En el segundo, se desarrollan aspectos teóricos y metodológicos vinculados al enfoque territorial-institucional, una cuestión en incipiente exploración desde variadas disciplinas de las ciencias sociales y de las humanidades (incluso a nivel internacional). Finalmente en el tercero, exponemos ejemplos correspondientes a las provincias de Salta y Misiones sobre algunas de las variables seleccionadas en el modelo propuesto en el apartado 2.

## **El análisis territorial y el caso argentino**

### **Antecedentes teóricos**

Al recorrer la génesis del análisis del espacio y del territorio en las ciencias sociales se observa una historia muy reciente, con carencias y ausencias según períodos sociopolíticos.

En sus orígenes, el análisis económico clásico y neoclásico no incorporó al espacio, ni a las instituciones en sus interpretaciones. Entonces la mayor parte de las construcciones teóricas en economía han hecho abstracción de los problemas espaciales, como si la actividad del hombre tuviera características de ubicuidad, con absoluta movilidad de los factores (con la excepción de von Thünen<sup>2</sup>). Es recién en el siglo XX (hacia 1920) cuando el tema de las características del espacio y la distancia comenzaron a revisarse, a partir de Alfred Weber y su teoría de la localización de las actividades económicas y Alfred Marshall y su análisis sobre las economías externas y la aglomeración industrial (basamento de las actuales teorías territoriales vinculadas con los distritos industriales, los clusters, los medios innovadores).

Desde entonces se multiplican las contribuciones<sup>3</sup>. Diferentes perspectivas fueron construyendo modelos de análisis espacial, interpretaciones, diagnósticos y propuestas de acción. Algunas estaban centradas en el análisis de las relaciones espaciales mientras otras priorizaban el estudio de los fenómenos sociales como determinantes de la configuración del espacio. En general, en ambos casos, sus preocupaciones se vinculaban con el diagnóstico e interpretación de procesos socioeconómicos en creciente desarrollo, como las desigualdades regionales, la concentración en metrópolis centrales y la urbanización acelerada.

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

---

<sup>2</sup> La primera edición de su obra más importante fue en 1826. Von Thünen fue considerado un predecesor de la teoría de la localización, por su planteamiento referido a que las actividades económicas se organizan, según los costes de transporte, en círculos concéntricos en torno a la ciudad (la economía intensiva cercana a la ciudad y la extensiva más lejos).

<sup>3</sup> Aparecen autores como Walter Isard (1960) que buscan sistematizar y compilar los aportes para el análisis del espacio desde una visión del modelo de economía competitiva y equilibrio general. Conjuntamente, y desde otra visión, comienzan a perfilarse los primeros trabajos sobre planificación regional.

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.<sup>4</sup>

De este modo, aparecieron análisis y propuestas, como: (i) el modelo centro-periferia de Raul Prebisch en los años 50, (ii) el análisis estructural del ILPES-CEPAL (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - Comisión Económica para América latina y el Caribe) (iii) el modelo de intercambio desigual de Samir Amin, (1972) (iv) los complejos agroindustriales transnacionales impulsados desde México en la década del '70, (v) los circuitos de acumulación regional incorporando el rol de los agentes sociales (Rofman, 1984) (vi) la teoría de la base de exportación de Douglas North (1955). En general, el desarrollo de este pensamiento se dio desde los años de la postguerra y hasta el resurgimiento del pensamiento neoliberal (de los años 50 a los 80 aproximadamente).

Durante el dominio del pensamiento "único" la problemática regional perdió entidad. Aunque en la década de los '90 y desde el modelo neoliberal aparece un renovado discurso regional vinculado a temas y acciones relacionados con el desarrollo endógeno (de Mattos: 1999) la competitividad y la productividad y centrado en aquellos territorios con condiciones de "atractividad" para captar el capital y las inversiones foráneas (Manzanal; 1999:73). Casi paralelamente se pone el acento en el desarrollo local y en la gestión estratégica de ámbitos locales (Vázquez Barquero: 1996).

Por otra parte, 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) obligaron a repensar el análisis territorial y redefinir los modelos interpretativos existentes para enmarcarlos en el contexto de la globalización. De este modo nuevos paradigmas se construyen 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 y la producción de conocimiento constituyen variables estratégicas.

Por otro lado y desde otra vertiente, hacia el final del siglo XX comienza una nueva perspectiva de análisis institucional que viene de la mano del neoinstitucionalismo económico. 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 reglas de juego y los intereses sectoriales en el funcionamiento económico (Douglas North, 1990).

Precisamente, en este trabajo se persigue vincular la renovada perspectiva territorial con la vertiente de análisis institucional para afrontar la problemática del desarrollo territorial. En esta vinculación es decisivo aprehender y comprender tanto el rol del estado como el accionar público de los sectores sociales involucrados en el desarrollo territorial objeto de estudio.

---

<sup>4</sup> Las cuestiones que entonces preocupaban eran recurrentes y prácticamente las mismas: i) excesiva concentración geográfica de la población (macrocefalia), (ii) desigualdades regionales (de producción, productividad y consumo), (iii) "centralismo" político de un área (en general la región circundante a las capitales nacionales). Sus causas recibían distintas explicaciones según las perspectivas teórico políticas: (i) dualismo geográfico, o dicotomías espaciales entre tradicional/moderno, urbano/rural, (ii) colonialismo interno (dominación política, social y económica de un área por sobre el resto), (iii) causación circular acumulativa (postura keynesiana para la cual los procesos de desarrollo económico avanzaban en forma acumulativa, sea hacia el crecimiento o el decrecimiento, Gunnar Myrdal -1957).

## El caso argentino

En el caso de Argentina, cuando se recorre su historia de configuración espacial se observa que siempre el papel cumplido por el Estado ha sido decisivo, sea por acciones explícitas o implícitas, por presencia o por ausencia. Ausencia que en los hechos es 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. Es el caso del período de la Organización Nacional -1860-1880- que, con la promoción y construcción de los ferrocarriles, conformó espacialmente a la nueva Nación Argentina. Es también el caso del mucho más reciente período neoliberal cuya enunciada “prescindencia del Estado” se concretó a través de la desregulación y privatización de las actividades económicas y de la liberalización de los mercados. Todas medidas que significaron transformaciones territoriales y medioambientales en su mayoría de carácter irreversible.

También se observa que los resultados de las acciones públicas siempre han estado muy lejos de los propósitos explícitamente enunciados, que la argumentación vinculada a la necesidad de enfrentar las desigualdades sociales y regionales entre habitantes y zonas del país ha estado lejos de lograrse y que ha sido más un recurso político que un objetivo realmente perseguido por la política pública.

Son estas circunstancias que llevan a la necesidad de encontrar otras alternativas de desarrollo, donde se pueda garantizar la presencia y el compromiso del Estado y de las políticas públicas con los sectores más desprotegidos. Ahora bien, dada la historia de fracasos y de experiencias contrarias a estos objetivos, aquí se sostiene que sólo con una transformación institucional que provenga del compromiso y la participación de la población involucrada, organizada según sectores de actividad, representatividad o identidad social o localizaciones territoriales, es posible generar un vuelco en la tendencia histórica de desarrollo territorial nacional.

La conformación territorial desigual (entre una zona moderna, de rápido crecimiento y productivamente desarrollada -integrada por las provincias pampeanas- y una zona de resabios coloniales, crecimiento lento y producciones rezagadas -el noroeste y noreste del país) tiene su origen en la etapa de la Argentina criolla (1776-1852) cuando se organiza la Confederación Nacional y se inicia el proceso denominado de la Organización Nacional cuyos objetivos eran conformar una Nación unificada, pacificada e inserta en el mercado mundial (como proveedora de carnes y posteriormente granos). Desde entonces, el territorio y su conformación están altamente determinados por las políticas públicas, explícita o implícitamente formuladas

La Argentina agroexportadora (que se prolonga entre 1880 y la crisis de 1930) exigió la construcción de los ferrocarriles, que se orientaron en forma radial hacia el puerto, con el objetivo de facilitar la entrada y salida de las materias primas y de los productos manufacturados. Durante este período dominaba el pensamiento neoclásico: el libre juego de las fuerzas del mercado era la brújula que guiaba el funcionamiento económico. El Estado debía limitarse a su mínima expresión,<sup>5</sup> Alcanzar la pacificación y la unificación nacional era la prioridad política, que estaba ligada estrechamente a otra de carácter económico: asegurar la libertad de comercio interno.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> La función del Estado era proveer las condiciones necesarias para asegurar la inserción del país en el sistema económico mundial (bajo la hegemonía británica). Esto significaba centrarse en garantizar la pacificación y la seguridad interna hasta alcanzar la unificación de las provincias en una única Nación. En otras palabras: dominar y controlar las luchas y resistencias de los caudillos provinciales -y sus pretensiones autonomistas- y los malones indígenas que, enfrentándose a la autoridad, hacían peligrar el crecimiento del comercio.

<sup>6</sup> O dicho de otro modo, la libertad de mercado y tránsito para la penetración en el territorio nacional de la abundante producción inglesa.

A pesar del liberalismo económico dominante (contrario a toda intervención pública en la actividad económica): el Estado también fue empresario en esta etapa, ya que construyó y explotó ferrocarriles (las grandes obras de infraestructura de impacto territorial de aquella época). Así ocurrió con el Ferrocarril Central Norte, que unía Córdoba con Tucumán: necesario para garantizar la unificación nacional y la paz interior. Y lo mismo pasó con el ramal que vinculaba Río Cuarto con Mendoza. Y esto sucedía en aquellas obras que el capital inglés no estaba interesado porque su trazado no garantizaba rentabilidad inmediata.<sup>7</sup>

¿Por qué, entonces, se mantenía el interés para que la construcción de estas líneas se hiciera de todos modos (aunque no fuera una empresa autónomamente rentable y eficiente)? La razón radicaba en que eran obras necesarias para asegurar la unidad y pacificación del país. Ya que el ferrocarril era el mejor instrumento de control de los malones indígenas y de los caudillos rebeldes; quiénes con sus luchas, dificultaban o impedían el crecimiento del comercio interno y, consiguientemente, el intercambio comercial con la corona inglesa. Si bien aquellos ferrocarriles no garantizaban buenas y rápidas ganancias eran, sin embargo, necesarios para: (i) la libre circulación de las mercancías a través de la comunicación entre el puerto y el interior argentino; (ii) la consolidación y conformación de la Nación Argentina y, en última instancia (iii) la expansión capitalista de Inglaterra.

El avance del capitalismo mundial, con eje en Inglaterra, necesitaba países unificados, con los que comerciar su creciente producción manufacturera. En el caso de Argentina la unificación y la pacificación vendrían de la mano de los ferrocarriles, que conectaban pueblos remotos y facilitaban el traslado rápido de mercancías y personas, y el control de aborígenes y caudillos rebeldes.<sup>8</sup>

En décadas posteriores, el tendido de todas las líneas del interior en forma convergente hacia el puerto se constituiría en el anatema de los problemas regionales de la Nación. Pues dicho trazado favoreció la concentración de la actividad económica en beneficio de la zona portuaria y del área pampeana. Y esta conformación territorial espacial desigual se irá acrecentando a lo largo de las sucesivas políticas y etapas del desarrollo nacional, aunque asumirá particulares expresiones según cada una de ellas.

Durante la etapa de sustitución de importaciones (1930 y 1952) si bien continuó y aumentó la tendencia espacialmente “distorsiva” de la organización territorial nacional, se alcanzó un período de crecimiento económico, de acumulación y de ahorro interno, conjuntamente con mejoras en la distribución del ingreso nacional. En buena medida fue el resultado de la segunda guerra mundial que colocó a Argentina en una posición privilegiada. Su no alineamiento en esta contienda le permitió avanzar con su proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, ya que la guerra inhibió el ingreso de mercadería importada. Además, una vez finalizada, comenzó a nivel mundial una ola económica expansiva bajo el modelo del “estado de bienestar”.

Se dio entonces una fuerte dinámica de crecimiento económico y redistribución de ingresos, con aumentos productivos y mejores niveles de vida para los trabajadores (con acceso a la educación, la salud y la vivienda) y oportunidades de inversión para los empresarios nacionales. Conjuntamente, y como consecuencia del crecimiento del mercado interno, se expandieron *muchas economías regionales* dedicadas al abastecimiento interno (frutas, hortalizas, azúcar, yerba mate, algodón).

---

<sup>7</sup> Las ganancias privadas provenían del tráfico de productos (carnes, cereales hacia el puerto y productos manufacturados hacia las provincias) y de la cesión gratuita de las tierras colindantes al trazado de las vías férreas (como sucedió con las valiosas tierras de la productiva y fértil zona pampeana). Pero si dichas ganancias no estaban aseguradas, los empresarios ingleses perdían interés. Aunque igualmente presionaban al Estado nacional para que se constituyera en el empresario de las mismas con el capital resultante de la toma de empréstitos (captados en el mercado financiero inglés como deuda pública externa).

<sup>8</sup> Una tesis desarrollada sobre este tema aparece sintetizada en Manzanal (2002a)

Todo esto no impidió que las desigualdades regionales se mantuvieran y en muchos aspectos aumentaran, producto de la continuidad del proceso de concentración de la actividad económica y poblacional en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires: en este área se localizaban la mayoría de las plantas industriales, dadas las economías externas de aglomeración que allí se daban. Por ello, en aquél período, la mano de obra excedente de las zonas del interior argentino, conformada por campesinos y pequeños productores urbanos y rurales, migraba hacia el gran Buenos Aires -GBA-, en busca de trabajo y de mejores condiciones de vida -resultantes de las mayores facilidades para acceder a la vivienda, la educación y los servicios de salud-. Estos beneficios, precisamente, fueron una de las formas de promover y asegurar una mayor oferta de trabajadores que permitiera sostener la creciente demanda de empleo por parte de las plantas industriales, partícipes del acelerado proceso sustitutivo desencadenado.

Se dio entonces, un aumento de las desigualdades regionales, producto de la concentración espacial en el área metropolitana. Sin embargo, es importante subrayar que durante la etapa sustitutiva las *economías del interior argentino se vieron favorecidas por dos procesos concomitantes*. Por un lado, por (i) la posibilidad de colocar su producción en un mercado interno dinámico y en crecimiento. Por otro por (ii) la demanda de trabajo que este proceso producía desde el área central y que disminuía la presión de esa mano de obra sobre su propia economía local. Es decir, este es un período en el que el país continúa con su *crecimiento desigual en materia espacial pero no así social*. La expansión del mercado interno, mejoró la distribución del ingreso: amplios sectores sociales del interior tuvieron acceso a servicios que nunca antes habían alcanzado.

En esta etapa nuevamente, al igual que en la anterior con los ferrocarriles, no existió una política regional. Si bien en la legislación sobre la promoción industrial hubo menciones sobre las desigualdades regionales no se operó una legislación positiva al respecto (ver Lindenboim, 1982). Pero sí se produjeron consecuencias territoriales producto indirecto de la política económica sustitutiva de importaciones en un contexto favorable interno e internacional.

El resultado concreto fue un crecimiento que logró un avance en la *equidad social* que, en definitiva, es un objetivo central de la cuestión territorial. Aquí es importante recordar, nuevamente, que esto se dio a pesar que la conformación regional mantuvo sus desigualdades previas e incluso las aumentó (si se la evalúa en términos de localización y concentración de la población y de la actividad productiva en el área de Capital Federal y Gran Buenos Aires).

Lo anterior da cuenta que las desigualdades regionales (mayor concentración de actividades y población en un área respecto a otras) no constituyen un problema en sí mismo. Las desigualdades en la ocupación y uso del espacio son intrínsecas al propio proceso de desarrollo, que avanza en forma selectiva sobre el territorio. *Las desigualdades se constituyen en un problema para la política pública cuando operan conjuntamente con procesos económicos recesivos del mercado interno y excluyentes socialmente, generando desempleo y empobrecimiento de amplias capas de la población nacional*.

Sin embargo, en los años de la postguerra y hasta los '80, la retórica política se ha ocupado de señalar, repetidamente, la importancia de " paliar desigualdades". El análisis de ciertas experiencias concretas de esos años da cuenta que se ha hecho uso frecuente de este argumento para justificar obras y acciones particulares que, más que dirigidas a solucionar el problema de la configuración espacial desigual, estaban diseñadas en beneficio de intereses o sectores productivos particulares.

Al revisar la historia y los resultados de múltiples programas y acciones públicas, promovidos para enfrentar algunas de esas desigualdades, se observa que su postulación se debía más a una cuestión de retórica política que a una real intención de

modificar la estructura territorial. Un ejemplo paradigmático al respecto son los proyectos de irrigación para el área de influencia del sistema del río Dulce, en la provincia de Santiago del Estero<sup>9</sup>. En esta provincia se ha pasado, a través de su historia, y especialmente desde la década de 1920, por distintos métodos de planificación hídrica que finalmente confluyeron y culminaron en el Proyecto del Río Dulce de 1966, basado en producir un desarrollo regional integral a través del riego<sup>10</sup>. El riego es una necesidad para la actividad agrícola provincial que se remonta a la época de la colonia<sup>11</sup>.

Se sostenía, en el proyecto, que las obras de riego producirían un cambio en la estructura socioeconómica de la zona y darían la posibilidad de articular a la provincia, históricamente rezagada, a los ciclos favorables del desarrollo nacional.<sup>12</sup>

Sin embargo, un estudio realizado con información posterior a 1972 (fecha en que el proyecto debió quedar finalizado) indica que los planes de irrigación y colonización han seguido, desde sus inicios, un rumbo incierto (décadas para la conclusión de algunas obras, mientras otras quedaban inconclusas o nunca fueron iniciadas -como los canales de desagüe, por los que los suelos continuaron con su progresiva salinización). El proyecto de atracción de colonos de hasta 50 has en sí mismo fracasó y posteriormente se cambiaron las directivas para afincar productores de mayor tamaño.

Los problemas fueron muchos y se manifiestan en el largo período atravesado para ejecutar estas obras, con multiplicación y superposición entre numerosos organismos intervinientes (nacionales, provinciales e internacionales)<sup>13</sup> y continuas reestructuraciones de los planes proyectados. Ausencia de planificación, evaluaciones de costos de las obras ex post (y por ende dificultades de financiamiento), incumplimientos de las acciones proyectadas, fueron una constante. Asimismo, existieron grandes dificultades para encontrar minifundistas elegibles, a lo que se sumaba la resistencia de los colonos hacia el proyecto en general (por justificados motivos).<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Este caso ha sido parafraseado de Aufgang y Manzanal (1978)

<sup>10</sup> La zona de influencia era un área de 180.000 Ha, de las que se regarían 118.000 Ha. Era un proyecto de desarrollo integral (a través de riego, drenaje, colonización y rehabilitación) y de infraestructura en un área de 70.000 Ha. Además incluía obras de infraestructura económica y social, previendo subvencionar servicios públicos y educacionales especializados para los agricultores a radicarse en las colonias. Se preveía el asentamiento de 480 colonos que debían ser minifundistas y arrendatarios relocalizados en tierras fiscales colonizadas con explotaciones de 10, 20 y 25 Ha, y se preveía erradicar las explotaciones con las parcelas menores a 5 Ha.. Y éstos serían atraídos con planes de crédito, cultivos y estudio. Par ello también se programó la construcción de caminos, la electrificación rural y la instalación de un parque industrial (para alimentos balanceados, deshidratadoras de alfalfa, envasadoras de frutas y hortalizas, industrializadoras de subproductos de algodón, cítricos, aceites esenciales. etc.)

<sup>11</sup> Aún antes del período colonial, la población indígena utilizaba el riego artificial.

<sup>12</sup> Santiago del Estero ha sido “desde siempre” una provincia pobre, con una mayoría de pequeños productores ligados a la actividad agrícola, especialmente de algodón y azúcar y también hacheros.

Paralelamente, los grandes productores se dedicaron a la explotación de forestal (cuyo modelo extractivo aceleró la fragilidad y el deterioro de los suelos provinciales). Estos, junto con los ganaderos, han dominado el desarrollo agropecuario histórico de la provincia, actuando articulados a los intereses políticos del Estado nacional y provincial. Y para ambos las obras de riego tenían una importancia menor o eran marginales.

<sup>13</sup> Participaron Agua y Energía Eléctrica de la Nación, Dirección de Recursos Hidráulicos de Santiago del Estero, la Corporación de Río Dulce, Banco Interamericano de Desarrollo, Consejo Federal de Inversiones, Consejo Agrario Nacional, Consejo Nacional de Desarrollo, Agencia Interamericana para el Desarrollo, Harza Engineering Company, entre otros. Entre estos organismos hubo numerosas interferencias y desconocimiento.

<sup>14</sup> Se desarraigó a los colonos de su anterior actividad sin evaluar sus consecuencias y las limitaciones. Se entregaron parcelas sin estar terminadas las actividades de preparación respectivas. Se diseñó un modelo de predio diferente al que ellos estaban acostumbrados: las viviendas estaban muy alejadas de la parcela a producir. Todo esto motivó su disconformidad con la acción de la asistencia social, con la cooperativa e incluso con la Corporación de Río Dulce. Y condujo al abandono definitivo o temporario de los predios (habiendo épocas de trabajo estacional que las familias migraban y las parcelas quedaban vacías).

En general, no hubo identificación de los colonos con el proyecto, con el sistema cooperativo, y el descreimiento para con las instituciones y con el proyecto se generalizaron. Junto a lo cual debe sumarse la campaña en contra al Proyecto llevada a cabo por medianos y grandes productores que querían aprovechar ciertas ventajas vedadas por el tamaño máximo de parcela aceptado. De hecho, ya en 1971 se cambiaron las normativas referidas al tamaño máximo de 25 has y al mínimo de 10 has.<sup>15</sup>

El funcionamiento clientelístico de las instituciones y a favor de sectores que pueden ejercer más poder y presión, junto con el continuado incumplimiento y modificación de las reglas de juego, es una realidad que ha estado presente en este proyecto y en muchos otros vinculados al desarrollo regional promovido durante la etapa del Estado del bienestar (1940-1975).

Y qué sucedió después de este período? A partir de la nueva política económica de liberalización de los mercados, planteada explícitamente por la dictadura militar que se instaló en 1976, se comenzó a abandonar toda la terminología vinculada con la planificación y el desarrollo regional. Pero ello no impidió, obviamente, que el territorio siguiera cambiando según el derrotero de las transformaciones socioeconómicas resultantes del modelo neoliberal cada vez más dominante. Y en este proceso no fueron favorecidos, precisamente, los sectores sociales más rezagados y marginales.

Los sucesivos ajustes macroeconómicos llevaron a muchos pequeños y medianos productores y empresarios a la quiebra y desaparición producto directo de: la apertura de los mercados a la competencia de la producción extranjera, la falta de crédito, el aumento de costos de los servicios (resultante de las privatizaciones) la desregulación y la consecuente eliminación de los subsidios a determinadas producciones regionales.

Este mismo proceso, junto con los diferimientos impositivos dirigidos a favor de los empresarios de mayor tamaño (equivalente a otorgar crédito a interés 0) permitió a grupos de inversionistas internacionales, asociados al gran capital nacional, acceder al control y tenencia de empresas ferroviarias, aéreas, portuarias, telefónicas, bancarias, petroleras, mineras y de otros recursos básicos.

Paralelamente, inversores nacionales y extranjeros aprovechaban las ventajas de la apertura y la desregulación para comprar tierras baratas y desarrollar producciones altamente rentables, como la soja y la deforestación. Ambas avanzaron desde la tradicional zona pampeana hacia el interior argentino<sup>16</sup>, construyendo una nueva configuración espacial y comprometiendo por sus prácticas productivas el futuro alimentario y ambiental del país. Precisamente, Teubal (2003:55) se pregunta si vamos camino a transformarnos de “granero del mundo a republiqueta sojera”

De hecho, la transformación territorial operada en estos años ha sido mayúscula en términos de modificaciones del espacio y del modelo productivo, socioeconómico e institucional. La aceleración del endeudamiento, especialmente su surgimiento en las provincias a partir de la convertibilidad (Pon, 2003:60) conjuntamente con el notable aumento de la pobreza, el hambre, la desocupación y la desaparición de productores agropecuarios y empresarios pequeños y medianos, determinan consecuencias sociales irreversibles en el mediano plazo y son la **expresión de una política territorial**. Y aunque la misma nunca haya sido explicitada ha originado numerosas reacciones en distintas localidades de casi todas las provincias. La población se ha manifestado con diferentes estrategias de acción resistiéndose a las consecuencias de la política de ajuste sobre su nivel y calidad de vida y sus ámbitos locales (huelgas, boicot, cortes de rutas,

---

<sup>15</sup> El fracaso de este proyecto también está señalado en informes más recientes sobre la zona (ver Renolfi y Ortuño Pérez, 2004)

<sup>16</sup> Por ejemplo, Santiago del Estero que se ha constituido en la cuarta provincia productora de soja (Teubal, 2003: 57)



manifestaciones sectoriales y ampliadas, ocupación de tierras y viviendas, toma y ocupación de fábricas, etc.).<sup>17</sup>

En definitiva, según se viene viendo, se puede concluir que:

La organización territorial y conjuntamente las desigualdades regionales no han sido en los hechos un problema de Estado. Y sólo lo fueron, en determinados períodos históricos, cuando ciertas circunstancias especiales (guerras internas, disturbios sociales, huelgas, piquetes, manifestaciones) obligan a los gobiernos a tratarlas, para garantizar y proteger el proceso de acumulación del sector del capital hegemónico a nivel nacional en dicho período particular.

Asimismo, el análisis del devenir histórico de las políticas vinculadas con el territorio indica que:

Las desigualdades regionales no constituyen un problema para el desarrollo nacional per se, lo cual se constata cuando se observa que, en determinados períodos, a pesar de una creciente e importante desigualdad territorial el país ha podido crecer y mejorar la distribución del ingreso nacional (es el caso de la etapa sustitutiva de importaciones, por ejemplo). El problema, visto desde la perspectiva de promover un desarrollo nacional sustentable, ocurre cuando una conformación territorial desigual opera regresivamente, impidiendo el crecimiento y la redistribución de ingresos, generando ineficiencias productivas, económicas y sociales.

## El marco teórico-metodológico de análisis

### Las premisas básicas

La historia del desarrollo territorial de la Argentina indica la necesidad de repensar esta problemática, indagando otras perspectivas que puedan aportar tanto un diagnóstico de las razones de la sucesión de fracasos en las políticas territoriales y de desarrollo regional como otros modelos de acción.

Partimos de la siguiente premisa:

Las diversas y variadas formas *de participación de la población local*, reclamando y expresando sus demandas sociales y económicas en forma organizada, articulándose con otras organizaciones, son una condición necesaria para la generación, promoción y sostenimiento de un modelo de desarrollo territorial, regional o rural-local alternativo (eficiente, productivo, distributivo, sostenible, transparente).

Lo anterior no implica menospreciar el rol de otros determinantes importantes para este desarrollo, como sucede con: *el financiamiento de acciones, proyectos y programas, la decisión política de transformación socioeconómica, el rol del Estado en el diseño de la política respectiva*. Los procesos de participación de la población local favorecen la concreción de estos procesos, sin embargo también puede suceder que los mismos aparezcan en forma independiente y autónoma de las demandas locales.

En cualquier caso, las demandas locales tendrán serias dificultades para alcanzar sus objetivos si no cuentan con la decisión del Estado a su favor y con el financiamiento necesario. Y a la inversa, los proyectos del Estado y el financiamiento de acciones locales se verán obstaculizadas para promover el desarrollo local sin la participación de la población respectiva.

Nos ocupamos del ámbito "local" porque es "el lugar" dónde se localiza la población y desde el cual tiene posibilidades de *organizarse y proyectarse* para influir, e incluso tomar

---

<sup>17</sup> Al respecto véase entre otros Favaro (2002: 110 -sobre el caso de Neuquen); Rau, (2002:122, sobre la huelga y boicot a la industria yerbatera de Misiones); Pérez (2001:122 donde analiza cómo a través de la judicialización y desjudicialización se contribuye a la exclusión social y a la criminalización de las luchas sociales).

las decisiones que la involucran y que tienen que ver con la política y con el ámbito de lo público.

En este último sentido, la *participación organizada* es el principal instrumento que en democracia tiene la población de menores recursos para transformar su propia realidad y su calidad de vida (y en definitiva aumentar su participación en la distribución de ingreso nacional). Sólo desde “su” lugar, la población históricamente marginada de las grandes decisiones nacionales podrá proyectarse hacia el ámbito mayor de la política pública provincial y nacional. Pero para ello, hay una sucesión de pasos intermedios que deben alcanzarse.

## **El análisis institucional del desarrollo territorial rural**

### *Antecedentes*

En Argentina, la problemática institucional y de desarrollo local vinculada a ámbitos urbanos, especialmente en ciudades medias ligadas a la industria y a los servicios, ha sido parcialmente explorada (asociada a la búsqueda e identificación de realidades que se asemejan a los famosos distritos industriales del norte de Italia -en particular véase CEPAL, 2000).

Sin embargo, se desconoce la cuestión institucional del desarrollo local articulado al agro y al desarrollo rural. Este ha sido un aspecto poco estudiado salvo excepciones (véase Martínez Nogueira, 1998; Cowan Ros, 2000 y 2002, Manzanal 2002b). Sólo recientemente han comenzado algunos estudios a nivel internacional que vinculan el desarrollo rural con el territorio y lo institucional (Schejtman y Berdegué, 2003).

Se dispone de inventarios de Organizaciones de la Sociedad Civil (como el del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad -CENOC-) diagnósticos sobre varios aspectos de la situación institucional provincial en desarrollo rural (PROINDER, 1998 y 1998<sup>a</sup>; Craviotti, 1996) y diferentes relevamientos de organizaciones rurales realizados por las provincias en el marco del componente Fortalecimiento Institucional del programa PROINDER. Sin embargo, en todos los casos tienen limitaciones vinculadas con su falta de actualización regular o con la ausencia de identificación de las variables necesarias para el análisis de la situación institucional del desarrollo rural -local.

Por otra parte, desde lo académico se carece de propuestas centradas en el análisis de las instituciones vinculadas al desarrollo rural, como así también de trabajos de campo que analicen las articulaciones institucionales y lo vinculen con el impacto a nivel del desarrollo territorial y local. Prácticamente los antecedentes existentes se refieren a “lo institucional” desde una descripción general de las “organizaciones públicas y privadas”, pero existe un déficit de estudios teórico -empíricos que revelen:

|   |
|---|
| la <i>trama territorial</i> expresión de la estructura socioeconómica en su complejidad, de los procesos institucionales en materia de desarrollo rural con su sistema de normas y reglas, de sus comportamientos regulares y de las particulares articulaciones entre lo público y lo privado. |
|---|

### **Los temas y las hipótesis**

¿Por qué nos interesa desentrañar las cuestiones arriba señaladas?. ¿Cuál es el campo de estudios que nos ocupa?.

Superar el tradicional clientelismo (cambio de votos por prebendas económicas) con que opera la política en general, con sus propias particularidades en ámbitos provinciales y locales, es uno de los mayores escollos con que se enfrenta el desarrollo rural-local. La perspectiva institucional, precisamente, ofrece instrumentos que permiten avanzar en la dilucidación de estas restricciones y avanzar en la consolidación de formas de gestión transparentes en el ámbito de lo público, a través de: a) una mayor información y difusión

de las acciones institucionales; y b) la participación organizada de la población involucrada en las decisiones públicas que las afecten (programas, proyectos, gestión, seguimiento, legislación, evaluación).

De aquí surgen los dos variables y los temas centrales que entendemos deben ser sometidos a una investigación exhaustiva para poder avanzar en el modelo de diagnóstico, análisis y propuesta que propiciamos:

1. La participación (en sus diferentes manifestaciones, procesos de fortalecimiento organizacional y ejercicio de control social) por parte de grupos de población territorialmente organizados.
2. Las articulaciones interinstitucionales (en su multiplicidad y frecuencia) en dicho ámbito territorial

Ambos ejes analíticos son centrales porque nos preocupa el desarrollo rural -local con base en el territorio; lo cual implica investigar y analizar el accionar de las organizaciones sobre un ámbito local territorial determinado.

Las hipótesis que justifican y explican la aplicación del enfoque institucional territorial para el análisis y para la formulación de políticas en el campo del desarrollo rural -local son:

1. La descentralización de las decisiones a favor de los actores locales (públicos y privados y organizaciones de la sociedad civil) y la promoción y aumento de la participación y control social tienen un carácter estratégico para el desarrollo territorial rural-local por su potencialidad para democratizar las instituciones.
2. Todo aumento de control social implica reformas del sistema político institucional, que tornarán inoperante el funcionamiento clientelístico de compensación social, utilizado por gobiernos y políticos.
3. Los procesos participativos crecientes dirigidos hacia la autogestión de los actores locales redefinen la manera de hacer política.
4. El motor del desarrollo local está en la promoción de la participación y de la organización de la población respectiva, desde donde se re-construye "dialécticamente" la relación entre el sistema político y sociedad.
5. Se alcanza una instancia superior cuando el desarrollo local se constituye en parte de una política nacional estratégica de desarrollo socioeconómico.

De lo anterior surge *la importancia del fortalecimiento de las organizaciones de base y de la capacitación de la población (rural y de ámbitos locales) para alcanzar mayores grados y formas más transparentes de participación, de decisión y de control institucional.*

Las formas avanzadas de *participación* conducirán: a) en el corto y mediano plazo a mejoras -de carácter social, económico, ambiental, jurídico y político- a favor de los habitantes locales de menores recursos; y b) en el largo plazo, a la conformación de una malla de *articulaciones* económicas, institucionales, políticas y sociales en el ámbito *rural-local*. Lo cual fortalecerá y consolidará el desarrollo rural -local del territorio en cuestión.

La búsqueda, indagación, sistematización y análisis de modelos institucionales resultantes de distintas formas de capacitación y organización de la población rural y local es una necesidad de la gestión del desarrollo rural -local para disponer de propuestas y metodologías de desarrollo territorial acordes con una estrategia de desarrollo nacional, eficiente productivamente, redistributiva en términos sociales, sustentable ambientalmente y transparente en la gestión.

### *Definiciones, conceptos, premisas y avances metodológicos*

Entendemos por *desarrollo rural-local* un proceso territorialmente definido que conlleva a un crecimiento productivo y a una redistribución a favor de los sectores de menores recursos de los resultados de dicho crecimiento.

Para una mayor comprensión, precisamos definir algunos conceptos involucrados:

1. El *ámbito local*, es el lugar dónde la población puede accionar políticamente para cambiar su propia realidad en forma progresiva. Es aquí dónde la población y la ciudadanía, en general, tienen en su praxis cotidiana la potencialidad para organizarse y practicar interacciones frecuentes.
2. El ámbito local es un territorio caracterizado y delimitado básicamente por la posibilidad "espacial" (en tiempo y distancia) para practicar *interacciones frecuentes y regulares* entre los habitantes respectivos (éstos pueden vivir en una o más áreas de población aglomerada ó en la zona rural circundante).
3. Las *interacciones frecuentes* son los intercambios sociales, políticos o económicos que con regularidad y frecuencia tienen los habitantes de un determinado territorio y constituyen la oportunidad para que dicha población local pueda organizarse y participar.

Para concretar estas *interacciones* la población se traslada en distancias mayores o menores de un lugar a otro. Los más frecuentes traslados de la población son para abastecerse de mercadería, comprar insumos, asistir a la escuela, atenderse en el hospital. Y en general, todos estos servicios se localizan en forma aglomerada en torno a un centro de servicios, municipio o localidad.

4. El alcance máximo en distancia (kilómetros) que recorren los habitantes y que les permite practicar interacciones frecuentes y regulares entorno a un centro de servicios, municipio o localidad determina una superficie que llamamos *área de influencia* del mismo.
5. El *centro de servicios* es el lugar dónde la población se traslada para abastecerse de productos y servicios -escuelas, hospitales, talleres, cultos religiosos, autoridades municipales, trámites administrativos- y en ese traslado interactúa con otros habitantes y grupos sociales.

En el *centro de servicios* suelen concentrarse comercios y actividades en general. Toda o parte del área podría definirse según variables administrativas, sociales, políticas o jurídicas y podría ser un ámbito urbano o rural (localidades menores a los 2000 habitantes). Desde esta definición entonces podría ser una comunidad rural, un municipio, una localidad urbana. Pero es importante distinguir que *no está definido exclusivamente por la unidad política-administrativa de un municipio*. Podría no haber municipio y sí un *centro de servicios* en la medida que en el mismo se concentren un conjunto de actividades de servicios y comercios que implican que la población circundante frecuenta con regularidad ese ámbito para abastecerse de los mismos.

6. El centro de servicios, o la localidad, o el municipio, junto a su área de servicios, conforman operativamente lo que denominamos *ámbito local* o *ámbito de desarrollo rural-local*.

Ahora bien, ¿cómo identificamos los límites físicos que definen el *ámbito local* donde la población practica interacciones frecuentes con regularidad?. Pues, en definitiva se trata de delimitar el área territorial de análisis o el ámbito físico correspondiente a los estudios de caso a seleccionar. Para ello, podrán utilizarse diferentes criterios dependiendo de las características particulares de cada lugar, en cuanto a su cultura, etnia, educación, infraestructura de transporte y de comunicación, alcance y cobertura espacial y poblacional de la administración del poder político local (municipios, intendencias). Y según el criterio más conveniente, a aplicar en cada lugar, se utilizarán diferentes métodos de relevamiento de la información (encuestas, entrevistas o estadísticas) para determinar el *área de influencia* del lugar bajo estudio. También se podría aplicar más de un criterio y comparar sus resultados, sus similitudes y diferencias.

Un posible criterio es utilizar los desplazamientos físicos máximos vinculados con la escolaridad primaria como el referente clave para definir el *área de influencia* del ámbito local. Esta elección se justifica porque la actividad escolar determina vínculos regulares entre padres, escolares, maestros. Pero, además, dichos desplazamientos también implican otros contactos e intercambios regulares con otros habitantes relacionados o no con la educación. Nótese que, el área que con estos desplazamientos regulares

quedaría delimitada, involucra también otros desplazamientos regulares de las familias de los escolares, como los dirigidos al *centro de servicios* para la provisión de otros servicios (reparaciones, compra de mercaderías o insumos). Es decir, en esa área existen y se dan diferentes tipos de contactos que se multiplican en forma directa e indirecta entre quienes la habitan.

?? Veamos algunas de las cuestiones a considerar si el criterio elegido fuera, por ejemplo, delimitar el área de influencia del centro de servicios utilizando los desplazamientos máximos (medidos en kilómetros) realizados por los alumnos y maestros desde y hacia la escuela. En este caso se deberá indagar: (i) acerca de las máximas distancias recorridas para llegar desde las viviendas hasta la escuela y desde esas mismas viviendas hasta el centro de servicios. Una vez que se conozcan estos desplazamientos, (ii) se estará en condiciones de delimitar el área. Pero para llegar a esto previamente se requerirá elegir: en una primera instancia, las escuelas que se consideran con vínculos o interacciones frecuentes y cercanas al centro de servicios en cuestión. Para luego averiguar, en las mismas, las máximas distancias recorridas por sus alumnos. En una segunda instancia, podrán agregarse o sacarse escuelas en función de los resultados obtenidos de la primera indagación. Es posible que en ese análisis alguna población que asiste a la misma escuela se abastezca regularmente en diferentes centros de servicios. Será aquí donde deberá aplicarse otro nuevo criterio para seleccionar y diferenciar los casos que aparezcan como fronterizos para el análisis.

Enfocamos el análisis en la actividad y en el ámbito rural porque el desarrollo rural es condición para viabilizar un desarrollo local y regional que se integre a una perspectiva nacional de desarrollo. Conjuntamente, entre las condiciones de factibilidad del desarrollo rural está considerarlo en una perspectiva territorial articulada al ámbito local de referencia, al ámbito local con el que se articula más cotidianamente.

El sector social de pequeños y medianos productores, y los trabajadores rurales permanentes y transitorios han venido siendo desplazados por el avance de grandes inversiones capitalistas en el campo y por el sistemático ajuste neoliberal. A lo que se suma, como causa y efecto, el deterioro creciente del ambiente rural seriamente erosionado. Consideramos que esta producción agropecuaria así como quiénes la sustentan (los pequeños y medianos productores) deben ser incorporados al desarrollo nacional como agentes con potencialidades para integrarse productivamente y para fortalecer el desarrollo nacional.

- Nuestra perspectiva *territorial del desarrollo rural-local* observa y trata como *una única unidad y como una misma realidad* lo que frecuentemente suele ser visto en dos niveles (el del ámbito local y el del ámbito rural). Para nosotros, en la medida que constituyen ámbitos de interacciones frecuentes que vinculan áreas de producción agropecuaria con áreas de servicios constituyen una *unidad de análisis*.

Precisamente las zonas agropecuarias con mayor presencia de pequeños y medianos productores son las que tienen mayor vinculación, interacción y articulación de actividades con ámbitos locales cercanos.

Normalmente esto no ocurre cuando las zonas rurales circundantes al ámbito local en cuestión, se caracterizan por procesos productivos extensivos basados en el gran capital agropecuario. Este no genera *encadenamientos* ni *articulaciones* con las localidades circundantes. Precisamente porque lo común es que sea un área rural sin ocupantes, sin agricultores que consuman en la zona local aledaña y porque sus insumos son comprados en grandes centros de servicios, fuera del ámbito local, incluso provincial y hasta a veces nacional.

- Desde esta perspectiva analítica el *territorio* tiene una particular definición. Lo conceptualizamos como la *trama* resultante de *los comportamientos institucionalizados y localizados* en un determinado espacio de actores sociales y de organizaciones, que se

vinculan por actividades productivas y/o de consumo, en forma regular y continuada en tiempo y espacio.

Es decir, nos estamos refiriendo al “territorio” que se produce a partir de vínculos interpersonales, “concretos” no “virtuales”, con continuidad física (o sin discontinuidades espaciales). Es el ámbito de los contactos frecuentes, el ámbito de lo “local” (que suma urbano y rural) opuesto a lo “global”, aunque sin desconocer su existencia e influencia.

Asimismo, corresponde precisar qué se entiende por “*articulaciones*” pues es un término muy usado, porque en la praxis del accionar público y privado y ante la crisis socioeconómica se ha constituido en una herramienta buscada recurrentemente y aplicada para afrontar en forma compartida dificultades de financiamiento y de recursos humanos y materiales. Esto implica que hay múltiples acepciones y comprensiones individuales, acordes con la heterogeneidad de las situaciones que pueden encontrarse en terreno.

- Aquí definimos “*articulaciones*” como el tipo de vinculación voluntaria entre dos (o más) organizaciones que implica una *complementación recíproca* y un *enriquecimiento mutuo*, y pueden darse dentro de un mismo territorio (en el ámbito de los lugares) o fuera de él (en el ámbito de lo global), y en el espacio concreto o en el espacio virtual

En el ámbito rural-local, las “articulaciones” constituyen un recurso territorial (“un capital social territorial”) y suponen un trabajo conjunto y compartido entre organizaciones con un alto grado de simetría en los intercambios, en los compromisos y en la toma de decisiones. Pueden tener como objetivo compartir financiamiento, recursos humanos y materiales o acciones y responsabilidades. Pueden tratarse indistintamente de *relaciones público-privado, privado-privado o público-pública* (entre una institución o programa público y una OSC -organización de la sociedad civil-; entre dos OSC; o entre dos organismos públicos).

Un organismo de financiamiento que impone reglas a otro no es una articulación (excepto, quizá, en el caso de donaciones sin condicionamientos) tampoco lo es un programa de desarrollo que financia acciones de una OSC, salvo que ésta tenga libertad absoluta de acción o participe en las decisiones de gestión y se guimiento del otro.

- En la medida que la institución que recibe el financiamiento debe atenerse a las condiciones del proyecto y actividades que impone la entidad financiadora no se estarían dando reales articulaciones -en los términos aquí definidos- más bien se trataría de relaciones *subordinadas*, un determinado tipo de *interacción*.

En este sentido, hay una zona ambigua o fronteriza en las vinculaciones asociadas con aportes de financiamiento que tienen un dador y un receptor en un solo sentido (de una organización hacia la otra y no la inversa). Aquí debería indagarse y evaluarse el peso de los intercambios, identificando cuáles actividades son dependientes del financiamiento y siguen normativas pre-establecidas y cuáles son autónomas y se comparten.

- Entonces, consideramos que correspondería diferenciar entre i) *articulaciones* y ii) *interacciones*. Las primeras son relaciones voluntarias entre dos o más organizaciones que acuerdan un funcionamiento conjunto (general o particular) complementario y/o solidario a partir de criterios de reciprocidad y objetivos mutuos consensuados. Las segundas se dan en los casos de vinculaciones donde pueden aparecer relaciones funcionales (entre ámbitos de una misma repartición pública o privada) ó de subordinación financiera, ó una combinación de elementos de subordinación financiera con otros de reciprocidad.

Pero, tanto en el caso de *articulaciones* como de *interacciones* es posible (y deseable) aplicar formas o modelos de coordinación de actividades.

- Aquí ponemos el acento en las *articulaciones* porque es a partir de éstas que se generan procesos autónomos y virtuosos de *fortalecimiento organizacional y de desarrollo territorial*.

De todos modos, esta cuestión de las *interacciones y articulaciones* “es un campo nuevo y de conceptos en construcción” donde aún falta consenso. En la praxis ha habido un uso abusivo de ellos, en la medida que fueron planteados como “las herramientas” para afrontar situaciones de crisis y dificultades de financiamiento y de recursos. La falta de precisión, identificación y diferenciación de estos conceptos, en tanto expresan realidades diferentes con impactos territoriales también muy distintos, conducen inevitablemente a conclusiones y diagnósticos territoriales equivocados con todas las consecuencias que esto implica al momento de la formulación de políticas y estrategias.

#### *La participación organizada*

El concepto de “participación”<sup>18</sup> condensa las diversas formas que tiene y aplica la población en general, y en particular los integrantes de organizaciones, los beneficiarios de proyectos 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 una gradiente que empieza con estar simplemente informado hasta diseñar acciones, individuales o grupales y tomar decisiones estratégicas. Por otra parte, para los sectores sociales, históricamente postergados, su posibilidad y potencialidad de participación depende en buena medida de la decisión pública y privada para permitirle e impulsarla. Y en este sentido, nos interesa:

1. La participación que se da desde los grupos de interés organizados, no la participación que puede operarse en forma individual o aislada.
2. El modelo de promoción de la participación social operado desde las acciones públicas (provinciales y nacionales) y desde las organizaciones de la sociedad civil.

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 hasta alcanzar la autogestión. Es decir, el primer grado en este proceso es “estar informado” de las cuestiones públicas que les atañen y afectan, el siguiente es “ser consultado” por las decisiones que se toman al respecto, luego es “ser parte de la toma de decisiones” y el paradigmático es llegar a integrar el “cuerpo de decisión” que dirige la cosa pública respectiva.

Ir pasando por estos sucesivos “estados” exige capacitación y “praxis” de participación en un ejercicio continuado y ascendente. Este es un proceso contradictorio y fluctuante que se va gestando con el apoyo de múltiples determinantes. como:

- a. La voluntad de la población participante, sus características personales e identidad, su formación e inserción laboral, su nivel socioeconómico.
- b. La historia, cultura, identidad de la o las organizaciones que la representan.
- c. El nivel de desarrollo socioeconómico y institucional y la cultura y historia política del ámbito territorial donde vive y trabaja.
- d. El accionar en el ámbito local de OSC, organizaciones de la sociedad civil -de apoyo, de intereses y económicas, nacionales, regionales e internacionales - que en forma puntual o continuada actúan en el territorio en cuestión .
- e. La decisión política del sector público nacional y provincial para constituirse en facilitadores y promotores de estos procesos de participación.
- f. La disponibilidad de financiamiento, nacional e internacional, para sustentar procesos locales de transformación socioeconómica e institucional.

Pero además, 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

---

<sup>18</sup> En Arqueros y Manzanal (2004) se desarrolla un marco teórico que amplía y justifica más acabadamente las premisas que aquí se exponen acerca de la participación.

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. Son una consecuencia del acento y del condicionamiento impuesto por los organismos de financiamiento internacional para que la participación esté presente en “todo” proyecto de desarrollo social que se gesticione. De este modo, es común que tanto los gobiernos como los programas y las ONG’s -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 beneficiarios respectivos. 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 postergada y más pobre “supuestamente” solicita, en general a través de proyectos diseñados bajo una “manipulada” forma participativa. De este modo, la población permanece “atada” a “pedir participativamente” lo que 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.

Y además, hay que tener en cuenta, que todo esto sucede mientras el modelo macroeconómico continúa expulsando población del aparato productivo y polarizando a la sociedad, aumentando la masa de desocupados y marginados. Así, mientras las acciones puntuales en desarrollo rural otorgan cifras ínfimas para los pobres rurales y su “desarrollo”, la política económica global y nacional los continúa marginando y expulsando del aparato productivo. A lo cual se agrega que, 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, de expulsión del aparato productivo y de participación para inclusiones marginales y acotadas.

*En definitiva, el tipo de participación que postulamos es aquella 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 qué temas no (por ejemplo el estado nacional o el provincial ¿estarán dispuestos a seguir y apoyar las demandas por la tierra crecientemente presentes en la realidad rural actual de la Argentina?)*

#### *Organizaciones e Instituciones*

Dentro de este campo analítico, definimos:

- “Organizaciones” como los grupos de personas unidas por un objetivo común.
- “Instituciones” como las reglas de juego que reglamentan el comportamiento de las organizaciones y que pueden ser formales o informales, explícitas o implícitas, pero aceptadas y conocidas por todos los involucrados.

Aparece, aquí, otra cuestión no menos importante y también objeto del análisis institucional, la población participa a través de sus organizaciones pero: ¿cuándo éstas pueden considerarse “representativas”?; bajo qué circunstancias de conformación, de elección, de regularidad y de continuidad en el ejercicio de su acción, una organización es representativa de sus representados o no.

Para saberlo, será necesario indagar y conocer cuestiones como:

- a. Historia y características de conformación de la organización.
- b. Ambito local de acción y alcance real de las acciones (especificación de actividades según localidad, número de socios involucrados y representatividad de las mismas -territorial y social).
- c. Número y características del sector social que representa.
- d. Cantidad de miembros integrantes.
- e. Condiciones para ser miembro y cumplimiento de estas normativas.
- f. Miembros activos y sus características.



- g. Características del cuerpo o comisión de dirección (composición social, representatividad, condiciones para integrar este ámbito de decisión, funciones y acciones concretas, normativas que lo regulan y cumplimiento).
- h. Forma de renovación del cuerpo de dirección (frecuencia, forma y condiciones para ser electo, aplicación de premios y castigos por buen y mal desempeño).
- i. Evaluación, con perspectiva histórica, del desempeño de sus procesos de decisión y de elección de representantes y su impacto en el medio local (interacciones con otras organizaciones, acciones y reivindicaciones logradas - considerando dos momentos en la historia institucional).

En un análisis del desarrollo local territorial con eje en las instituciones, como el que aquí se plantea, evaluar el desempeño de las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el ámbito elegido está dirigido a distinguir las OSC que tienen un manejo consecuente con los objetivos que enuncian, de aquellas que no lo tienen y sólo están aprovechando ciertas circunstancias coyunturales por las ventajas político económicas que pueden obtener. En un momento que las OSC tienen un crecimiento explosivo, un análisis de este tipo se torna imprescindible. Pues el manejo oscuro, poco claro y clientelístico no es prioridad exclusiva de los políticos y del sector público, también afecta al sector privado articulado a la actividad pública.

## Reflexiones finales

Un recorrido por la historia del desarrollo regional y de la gestión territorial de Argentina da cuenta de una realidad con muchas propuestas y muy pobres resultados para la mayor parte de su población, tanto en términos de calidad de vida como de inserción productiva en el desarrollo nacional. Y si en alguna etapa, como en la sustitución de importaciones, se dio una dinámica de crecimiento que podía percibirse como una característica del país, tendiente a favorecer la inclusión de los sectores pobres y marginales, hace ya más de 30 años que ese designio terminó.

Casi la mitad de la población pobre y un quinto pasando hambre en un país productor de alimentos indica que los procesos de crecimiento y desarrollo han estado mal encaminados. Un 15% de desempleados y un 11 % de subempleados (INDEC, segundo trimestre 2004), el 44% de la población de sus 28 principales aglomerados bajo la línea de pobreza y el 17% bajo la línea de indigencia (INDEC, primer semestre 2004) nos están indicando una situación social que ha venido para quedarse a menos que un cambio radical en las formas de hacer política logren modificar esta situación.

Precisamente, este artículo pretende ser una contribución para pensar la política desde otro lugar, empezando por el fortalecimiento de los actores y las organizaciones locales en sus propios lugares. Y como tal, constituye un aporte analítico y metodológico para identificar en los territorios los procesos que tienen potencialidad para encaminarse hacia otro modelo de gestión y acción pública.

## Bibliografía

1. Amin Samir (1972) *Le développement inégal*, Paris, Anthropos
2. Arqueros X. y Manzanal M. (2004) "Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino", III Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, Tilcara, Jujuy , 3 al 5 de marzo.
3. Aufgang, L. y Manzanal, M. (1978), "Un análisis crítico de la planificación en las obras de riego: el caso de Río Dulce, Santiago del Estero", mimeo Comisión de Desarrollo Urbano y Regional, CLACSO, 54 p.
4. CEPAL (2000) "La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina", CEPAL -GTZ, Buenos Aires, paper 45 p.

5. Cowan Ros, Carlos (2000), "ONG's de desarrollo rural, estructura, dimensión y desafíos ante el nuevo siglo", *Realidad Económica* 176, IADE, p.99-115.
6. Cowan Ros Carlos (2002) "ONGs de Desarrollo Rural: estructura, dimensión y estrategias ante el nuevo siglo". *ONGs y Estado, Experiencias de Organización rural en Argentina*. Editorial La Colmena –CEDRU, Facultad de Agronomía UBA. Buenos Aires.
7. Craviotti, Clara (1996) "Capacidad institucional a escala local", PROINDER – SAPyA, Buenos Aires.
8. 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.
9. Favaro, Orietta (2002) "Neuquen. La sociedad y el conflicto. ¿Viejos actores y nuevas prácticas sociales?" en *Realidad Económica* 185, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p.110-121.
10. Isard, Walter (1960), *Métodos de análisis regional*, Ariel, Barcelona, 815 p.
11. Lindenboim, J. (1982), "Promoción industrial y distribución de la población", *Cuadernos del CEUR* 1, Buenos Aires, 30p.
12. 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.
13. Mabel Manzanal (2002a) "El primer ferrocarril a Tucumán (discutiendo las razones que explican su construcción)", en *Población y Sociedad* N° 8/9, Tucumán, Ed. Fundación Yocavil, ISSN 0328-3445, pp. 71 -114.
14. Manzanal Mabel (2002b) "Instituciones y Gestión del Desarrollo Rural en Argentina", en *Economía, Sociedad y Territorio* N° 12, vol. III, núm. 12, julio-diciembre 2002, El Colegio Mexiquense, A.C., México, ISSN 1405-8421
15. Manzanal Mabel (2003), "Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina (experiencias y enseñanzas)", en *Realidad Económica* 197, IADE, Buenos Aires, 2003, ISSN 0325 1926, p.92 -115.
16. Martínez Nogueira, R. (1998) "Las transformaciones de la agricultura y la nueva institucionalidad", en Reca L. y Echeverría R., *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en la Argentina*, IICA – BID.
17. Myrdal, G. (1957) *Economic Theory and the Underdeveloped Regions*, London, G. Duckworth.
18. North, Douglass (1999), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge (first published 1990).
19. North, Douglass (1955) "Location Theory and Regional Economic Growth", in *Journal of Political Economy*, Vol LXII, N° 3.
20. North, D., (1995), "The new institutional economics and third world development", in J Harriss & others, *The new institutional economics and third world development*, Routledge.
21. Perez, Pedro E. (2001) "Argentina en la década de los '90: judicialización y desjudicialización para la exclusión social", en *Realidad Económica* 178, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p. 122 -141.
22. Pon, Matías (2003), "Orígenes del endeudamiento provincial", en *Realidad Económica* 199, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p.60 -80.
23. Renolfi, Marta y Ortuño Pérez, Sigfredo (2004) "Optimización productiva en el área de riego del Río Dulce de Santiago del Estero", en *Realidad Económica* 203, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p.121-136.
24. Rau, Víctor (2002) "Yerba mate el paro verde (Misiones , 4 de abril -8 de mayo de 2000)" en *Realidad Económica* 185, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p.122 -144
25. PROINDER (1998) "Taller de Diagnóstico de la Capacidad Institucional para el Desarrollo Rural de las Provincias", SAGPyA, Buenos Aires, diciembre.

26. PROINDER (1998<sup>a</sup>) "Manual Operativo Tomo 3: Fortalecimiento Institucional para las Políticas de Desarrollo Rural", Unidad Técnica de Preparación del Proyecto, Buenos Aires, junio.
27. Rofman, Alejandro (1984) "Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional" en *Revista Interamericana de Planificación*, N° 70, México.
28. Schejtman A. y Berdegú, J (2003), *Desarrollo Territorial Rural*, mimeo, FIDA-BID, Buenos Aires.
29. Teubal, Miguel (2003) "Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino" en *Realidad Económica* 196, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p.52 -74
30. 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