

Publicado en:
Bengoa, José (editor)
Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina.
RIMISP-Catalonia, Santiago de Chile, 2007, ISBN 956-8303-53-2,
(611p.).

CAPITULO XVIII
p. 482-496

**ACTORES RURALES Y NEGOCIACIONES EN EL NORTE
ARGENTINO¹**

*Mabel Manzanal*²
CONICET
Facultad de Filosofía y Letras, UBA

Resumen

El objetivo que perseguimos en este documento es aportar información, análisis y reflexiones dirigidas a la formulación de políticas públicas para el sector pobre del campo argentino.

En una primera parte exponemos los principales conceptos que sustentan nuestra investigación y que resultan necesarios para la comprensión del informe que aquí se presenta. Comenzamos con la definición de *desarrollo rural-local* planteando algunas diferencias con el desarrollo territorial rural; para luego pasar a otros conceptos que estructuran este análisis, como sucede con las *interacciones* y *articulaciones* entre organizaciones.

En la segunda y tercera parte, presentamos experiencias organizacionales y territoriales vinculadas con el ámbito rural, y en particular con la población de menores recursos localizada en tres provincias del norte argentino: Jujuy y Salta (noroeste) y Misiones (noreste). Espacios, todos, altamente representativos de la problemática de la pobreza rural en Argentina. Enfatizamos el análisis de los aspectos institucionales del desarrollo rural-local con el objetivo de analizar su viabilidad para constituirse en nuevas perspectivas, nuevos desafíos, para la política de desarrollo del presente. Para ello, en la segunda parte, presentamos casos seleccionados de fortalecimiento organizacional y en la tercera, ejemplos de tramas territoriales.

Por último, en la cuarta parte, reflexionamos acerca de los principales aprendizajes y desafíos que resultan del análisis de las distintas prácticas locales (tanto por parte de las

¹ Este artículo forma parte de una investigación, dirigida por Mabel Manzanal: "Problemática Institucional y Desarrollo Rural (el caso de las provincias de Salta y Misiones)", y cuenta con el apoyo del FONCyT (PICT 08811-02) y de UBACyT (F009)

² Mabel Manzanal, Economista, Dra de la UBA (Geografía), Investigadora del CONICET, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina

organizaciones como de los PDR (programas de desarrollo rural) y de su interrelación en el territorio, buscando aportes para el diseño de políticas de desarrollo rural-local.

Desarrollo rural y praxis de los actores locales

en provincias del norte argentino

Introducción

Durante la década de 1990 se produce un aumento y consolidación de organizaciones, foros, encuentros y redes relacionados con los sectores de menores recursos y en particular con la población pobre del campo. Este proceso, aunque resulte paradójico, responde al retiro del Estado de su función como proveedor de servicios públicos y asistencia social. La contracara del modelo neoliberal fue el auge y crecimiento de diferentes modelos de intervención, en los que el sujeto social devenía en el actor principal que debía “auto-instrumentar” formas de superación de su pobreza y marginalidad, centradas en la promoción de sus “organizaciones”. Por ello, no debe sorprender que conjuntamente con las políticas regresivas, crecieran y se expandieran organizaciones, bajo diferentes modalidades de acción y formas institucionales.

Sin embargo, no todas fueron exitosas (en el sentido de consolidarse y sostenerse en forma autónoma). Y las que lo fueron, no han podido mayormente avanzar para sostenerse en el mediano y largo plazo, insertándose en procesos de desarrollo rural o local. Y tampoco mejoró la calidad de vida de los pobres rurales.

Aún así, no puede negarse que se están gestando mayores fortalezas entre los actores participantes, pues al acceder a información, aprendizaje, capacitación, van consolidando su capital social y potenciando su compromiso y participación social y política. Lo cual apuntala la construcción y acumulación de poder, condición necesaria para que estos sectores sociales logren, desde su praxis cotidiana, transformar su histórica realidad de pobreza y marginalidad.

1. Referencias teóricas y conceptuales

Sintetizamos abajo los conceptos sustantivos y necesarios para la comprensión del presente trabajo.³

Consideramos *desarrollo rural-local* a un proceso territorialmente definido y contradictorio, dirigido al fortalecimiento de las organizaciones locales y *representativas* de los sectores mayoritarios de la población y de sus instituciones (normas y reglas) y enmarcado en un contexto de integración social y cultural,

³ En este apartado se sintetizan lineamientos conceptuales desarrollados en trabajos anteriores (véase Manzanal, M.: 2005, 2006; Manzanal et al: 2006 y Arqueros y Manzanal: 2004).

sustentabilidad ambiental y crecimiento productivo y re-distributivo a favor de los sectores de menores recursos.⁴

Para un efectivo *desarrollo rural-local* es necesario un funcionamiento interrelacionado, no sin conflictos, entre el Estado, las organizaciones representativas de la población local (en particular, la población de menores recursos) y el sector productivo. En otras palabras, se requiere:

- a) *participación social organizada* para impulsar la transparencia de la gestión e intervenir en los procesos políticos de control y manejo de la cosa pública, buscando mejorar la distribución del ingreso, el acceso a la tierra, el agua, la educación, la vivienda y los servicios en general;
- b) *intervención del Estado nacional, provincial y municipal* para el diseño y ejercicio estratégico de la política pública, organizando y controlando el uso sustentable de los recursos y promoviendo las grandes inversiones necesarias para el desarrollo (educación, salud y vivienda, obras de infraestructura, investigación y extensión, crédito y asistencia comercial);
- c) generación de *desarrollo productivo local* para garantizar la inserción productiva y laboral de la población local.

En este trabajo consideramos al *territorio* como la *trama* resultante de comportamientos institucionalizados y localizados en un determinado ámbito, de actores sociales y de organizaciones, con diferente poder político y económico, que se vinculan a través de actividades productivas y/o de consumo, en forma contradictoria, regular y continuada en tiempo y espacio.⁵ El *territorio* se construye a partir de su “puesta en valor”, sea para la subsistencia de una comunidad o como ámbito de valorización del capital. Y esto se da a partir de procesos contradictorios (sociales, económicos y políticos) que persiguen dominar el poder social y económico sobre el espacio y controlar su devenir. Resultando un proceso caracterizado: (a) tanto por acciones conflictivas como

⁴ Utilizamos el término *desarrollo rural-local* y no *desarrollo territorial rural* (Schejtman y Berdegué: 2003) para subrayar que desde esta concepción nuestro objetivo prioritario es generar alternativas institucionales asociadas a la *construcción de poder* por parte de los sectores rurales de menores recursos. Por ello, acentuamos y focalizamos en el fortalecimiento de las organizaciones y en la consolidación de la participación de la población organizada. En cambio, el enfoque del *desarrollo territorial rural* pone el acento en la transformación institucional y productiva; cuestiones que, aunque son también importantes y necesarias desde nuestra perspectiva, pueden quedar relegadas a un segundo plano cuando operan contradictoriamente respecto a la construcción de poder de los sectores mayoritarios.

⁵ Esta conceptualización, aunque abrevia en sustantivos desarrollos sobre el tema, es una construcción operativa para esta investigación. Diferentes perspectivas sobre “territorio” aparecen en Caravaca Barroso (1998); López de Souza (1996); Santos (1994, 1996).

asociativas y solidarias; y (b) por vínculos interpersonales, “concretos” no “virtuales”, con continuidad física (o sin discontinuidades espaciales).

Es decir, asociamos el *territorio* con el ámbito de los contactos frecuentes, que se reconoce como el lugar “local” (que suma urbano y rural) y que se complementa y opone a lo “global”. De este modo, el ámbito local se constituye en uno de los pilares (los otros son las propias organizaciones de base y los movimientos sociales representativos) desde donde la población participa para controlar, transformar e intervenir en la gestión pública; y en definitiva construir y consolidar su poder en el ejercicio de la política a favor del crecimiento productivo con equidad y del desarrollo rural-local.⁶

Dentro de este campo analítico, definimos *organizaciones* como los grupos de personas unidas por un objetivo común; e *instituciones* como las reglas de juego que reglamentan el comportamiento de las organizaciones y que pueden ser formales o informales, explícitas e implícitas, pero aceptadas y conocidas por todos los involucrados (ver North: 1995). A los fines de una definición operativa y para esta investigación son *organizaciones*: los grupos de personas unidas por un objetivo común con una estructura jerárquica u horizontal de funcionamiento, con actividades especializadas organizadas según normativas explícitas. Las organizaciones que estudiamos pueden tener personería jurídica, o bien una estructura de funcionamiento y/o una antigüedad y/o regularidad de encuentros y/o financiamiento, que justifique considerarla como una organización formal.

Respecto a las organizaciones es importante analizar:

1. Las *vinculaciones* que operan entre ellas, porque su interrelación constituye una fuerza con potencial para impulsar el desarrollo rural-local. Según la naturaleza de la relación distinguimos: (a) las que están determinadas por la *función* que a cada organización corresponde, de acuerdo a sus propias normas o reglamentaciones institucionales, que denominamos *interacciones* (pudiendo clasificarse en económicas, jerárquicas, etc.); y (b) las que responden a relaciones acordadas para fomentar la cooperación mutua (en una o algunas acciones determinadas o para encarar un plan

⁶ Corresponde aclarar que esta circunscripción operativa a “lo local” es a lo fines de delimitar territorialmente el caso bajo análisis y de identificar el origen predominante de los procesos sociopolíticos de renovación y transformación institucional y estructural. En cambio, no se corresponde con el alcance espacial que alcanza o debería alcanzar la política y la gestión del desarrollo rural.

común) que llamamos *articulaciones*. Estas son *estratégicas* y tienen mayor capacidad para generar y multiplicar los encadenamientos entre actividades e impulsar el desarrollo rural-local.

2. El *fortalecimiento institucional*, es un proceso de consolidación de las organizaciones, regular y creciente a través de: (a) normas y reglas de funcionamiento - transparentes, acordadas, ejecutadas y controladas-; (b) vínculos, interacciones y articulaciones con otras organizaciones; y (c) independencia y autonomía en el uso de los recursos productivos, económicos, financieros, culturales y medioambientales.

2. Experiencias de fortalecimiento organizacional

Los casos que siguen son ejemplos de *organizaciones* que han alcanzado algún grado de *fortalecimiento institucional*. Están localizados en tres provincias del norte argentino (Jujuy, Salta y Misiones) y son realidades que se asemejan a varias otras esparcidas por diferentes lugares del país. Persiguen, de distinta forma, mejorar la calidad de vida de sus miembros a través de acciones vinculadas con lo productivo (acceso a la tierra, al agua, diversificación y aumento de la productividad, mejoras en la comercialización) lo organizacional (formación de cooperativas, personería jurídica) y lo cultural (recuperación de costumbres, valores e identidad campesina y/o indígena).

Son experiencias en las que la confluencia de más de una institución, PDR u ONG (Organizaciones no Gubernamentales) está altamente determinada por una actitud *activa de todos o algunos de sus integrantes* y no pasiva de meros receptores.

La mayoría comenzó atraída por propuestas del sector público. Pero no son casos individuales, resultantes de proyectos que responden a PDR en los que los productores se asocian como condición para acceder a los beneficios. Aunque los grupos resultantes del accionar de los PDR son muy numerosos (dada la cantidad de programas y beneficiarios existentes⁷) no es a éstos a los que nos referimos. Porque recibir apoyo de una o más fuentes, tener vínculos, no es suficiente para considerarlos *organizaciones* en proceso de *fortalecimiento institucional*.

Son ejemplos de fortalecimiento:

⁷ En el tercer trimestre del 2004, los 7 programas de desarrollo rural de la SAGPyA trabajaban con 8.239 grupos en las 23 provincias argentinas. <http://www.sagpya.gov.ar/new/0-0/programas/desarrollo_rural>, 12-1-05)

1. **Asociación de Mujeres Warmi Sayajsunqo**⁸. Creada en 1995 por Rosario Quispe (una líder campesina de origen kolla) está formada exclusivamente por mujeres andinas (campesinas y kollas) y trabaja en un área extendida localizada en Abra Pampa. Agrupa, en la actualidad, a 64 comunidades de la Puna y Quebrada (en Jujuy) de Valle Nazareno y Santa Victoria (en Salta) llegando hasta el sur de Potosí (Bolivia).

Desarrolla y financia proyectos comunitarios en artesanías, producción de carne, curtiembre, otorga microcréditos y genera servicios de desarrollo de negocios, comunicación y capacitación. Y tanto la decisión política, como la ejecución, el control y seguimiento de las acciones es responsabilidad directa de la población vinculada, sea como socia o beneficiaria, de esta ONG.

A partir de 1997-1998 Warmi comenzó a obtener *importantes recursos* para aplicar al desarrollo local de parte de la Puna (y de otros ámbitos territoriales cercanos); llegando a disponer una magnitud de fondos superior a los aportados para el área por el Estado provincial y nacional.

Una de sus actividades principales es *reclamar por las tierras comunitarias* al Estado provincial. Tema de gran alcance y consecuencias sociopolíticas desde que la Constitución Nacional de 1994 (artículo 75 Inciso 17) reconoció el derecho de los pueblos originarios a la propiedad comunitaria de las tierras que habitan.

2. **Ferias Francas**. La primera surgió en Oberá, Misiones, en 1995. Son agrupaciones de pequeños productores agropecuarios dirigidas a *comercializar directamente sus excedentes productivos*. Las ferias constituyen un modelo novedoso y en franco crecimiento de *organización comercial articulado con el mercado*, que ha impactado en la dinámica de desarrollo económico y social de varias localidades del interior argentino y en los ingresos y calidad de vida de las familias involucradas. Las ferias son una alternativa para la difusión, colocación y venta en el mercado de la producción de los pequeños productores rurales, para los que generalmente el eslabón comercial constituye el nudo gordiano de su circuito productivo.

La feria franca de Oberá comenzó a partir de un grupo de pequeños productores que fueron apoyados por el Movimiento Agrario Misiones -MAM-, por programas nacionales -PSA, Pro-Huerta- y por el Ministerio del Agro y la Producción de Misiones. Rápidamente se constituyó en un éxito que logró difusión en todo Misiones. Dan cuenta de ello: 40 ferias con unas 1500 familias involucradas y la creación de la Asociación de Ferias Francas de Misiones. Muchos gobiernos municipales promovieron y colaboraron en su surgimiento y en su reglamentación, incluso por propia iniciativa. Y el gobierno provincial creó en el año 2000 la Dirección General de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas vinculada a esta experiencia.

3. **Feria de Aguaray, Salta**. Se creó en abril de 2000 con sólo 8 puestos y unas 10 familias productoras, que rápidamente se fueron multiplicando. Esta feria *nace en un contexto de crisis local (y nacional)*.⁹ Fue una iniciativa de los técnicos de ADE (Asociación para el Desarrollo) y del PFD (Programa Forestal de Desarrollo de la SAGPyA) motivados por la preocupación de los productores por las dificultades de comercialización de sus productos. Según sostienen, informantes y productores entrevistados, la situación económica de las familias participantes ha mejorado considerablemente. Esta feria ha impactado positivamente no sólo en lo económico, también ha facilitado el vínculo entre pobladores urbanos y rurales, entre criollos y aborígenes, *contribuyendo a la autovaloración de la gente de campo*.

⁸ Los apartados 1. 2. y 3 han sido parafraseados de Manzanal, Mabel (2003)

⁹ Aguaray fue (junto con Tartagal) un epicentro en el norte salteño de la empresa petrolera nacional Yacimientos Petrolíferos Fiscales -YPF-, con cuya privatización se generaron despidos y conflictos locales.

4. **Consejo Social Local de Yavi (CSLY)**, Jujuy¹⁰. Creado en el 2002 fue un resultado de la política nacional dirigida a articular el accionar de los representantes de los gobiernos locales con los de organizaciones y sectores de la sociedad civil.¹¹ El objetivo era actuar conjunta y coordinadamente entre funcionarios y sociedad, para enfrentar la crisis de diciembre de 2001 y las consecuentes demandas y necesidades de la población. El CSLY se conformó con el Comisionado Municipal y tres vocales, representantes de las 12 comunidades rurales de la Comisión Municipal de Yavi, un representante de la Asociación de Pequeños Productores de la Puna (APPP) y uno de la ONG API, ambas organizaciones integrantes de la Red Puna; más un representante de la Iglesia y uno de la policía local. El CSLY ha tenido una amplia actividad y participación en múltiples cuestiones locales. El exitoso funcionamiento del CSLY y su fortalecimiento se explica por la existencia de *productores con un importante capital social*, en términos del entrenamiento adquirido para la participación y la articulación con otras organizaciones locales y regionales, como la Red Puna¹².

Todas estas experiencias refieren a *organizaciones* que en su desarrollo se fortalecieron y ganaron autonomía, que no sólo actuaron en el marco de su propia estructura sino que se vincularon y articularon con otras organizaciones, conformando redes y participando de encuentros, jornadas, foros. Aún así, su sustentabilidad está aún en riesgo, porque sus diversas vinculaciones no conforman todavía una *trama* que garantice su *fortalecimiento institucional* en el largo plazo.

3. Experiencias de tramas territoriales

En este apartado cambiamos el foco de análisis hacia el *territorio*. Como siempre sucede, las *organizaciones* que conforman el *territorio*, tendrán distintas y variadas fortalezas: tanto encontraremos organizaciones similares a las descritas arriba, como otras de menor consolidación y aún otras que no pueden considerarse organizaciones. Y a su vez, en cada *trama o territorio* se darán tanto vinculaciones sólo funcionales (*interacciones*) entre las organizaciones como formas de mayor compromiso, trabajo y cooperación (*articulaciones*). De esto modo, según la modalidad de estas vinculaciones, encontraremos *territorios con tramas de mayor densidad y fortaleza* a medida que se multiplican las relaciones de *interacción y articulación* entre sus organizaciones.

¹⁰ Apartado parafraseado de Arqueros y Manzanal (2004)

¹¹ A través de los decretos nacionales 108/02 y 565/02 se pusieron en marcha las estructuras de Consejos Consultivos previstas como ámbitos de participación y complementariedad entre el Estado y la sociedad civil. La creación de Consejos Consultivos fue una estrategia del Estado Nacional para afrontar una etapa de mucha turbulencia social; en la que la distribución y control de los planes sociales era una cuestión estratégica para el manejo del conflicto.

¹² La Red Puna es una confluencia de organizaciones de primer y segundo grado que nace en octubre de 1995. Venían trabajando aisladamente en Jujuy y se juntaron para reflexionar sobre la situación del noroeste y coordinar acciones. Es una propuesta que intenta contrarrestar la atomización y desarticulación de las políticas públicas (<http://www.imagine.com.ar/redpuna/>)

Para observar *tramas territoriales*, sus limitaciones y potencialidades, hemos seleccionado tres territorios. Ellos son: San Carlos en Salta, Quebrada de Humahuaca en Jujuy y San Pedro en Misiones.¹³ Los tres fueron investigados y analizados a partir de un misma metodología consistente en:

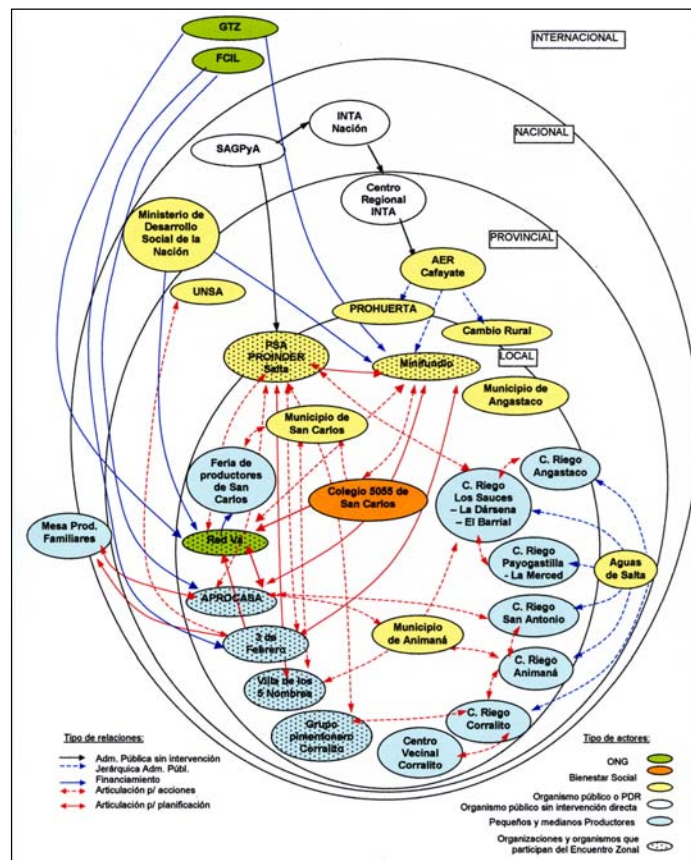
a) identificar y sistematizar a los actores organizacionales siguiendo igual tipología¹⁴; (organizaciones de ppa –pequeños y medianos productores agropecuarios-, PDR, ONG, organizaciones de bienestar social, y b) analizar el tipo de relaciones según su modalidad (interacciones o articulaciones).

Tanto en San Carlos, en Quebrada, como en San Pedro, se observan *tramas* que van adquiriendo consolidación, por el número de organizaciones participantes, por la regularidad y frecuencia de las relaciones de proximidad y por la forma de vinculación. A continuación los respectivos sociogramas muestran particularidades, semejanzas y diferencias:

¹³ Lo que sigue ha sido parafraseado de Manzanal et al (2006). Mayores precisiones sobre el análisis territorial de San Carlos, Humahuaca y San Pedro aparecen en trabajos inéditos de Arqueros, Arzeno y Nardi , respectivamente, pertenecientes a este proyecto.

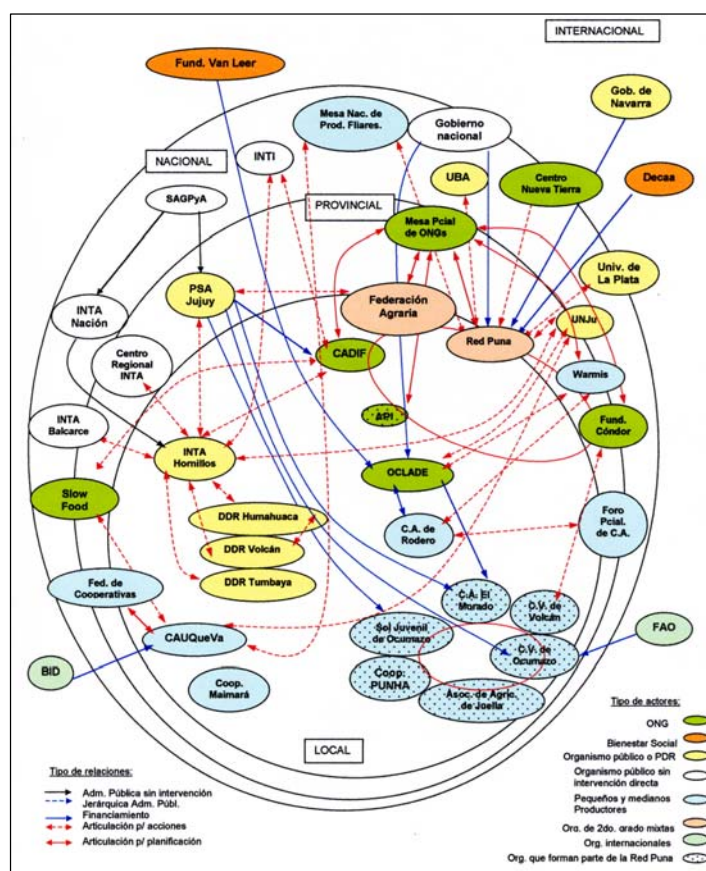
¹⁴ Se construyó la siguiente tipología: (a) Organizaciones de primer grado, diferenciadas según: (a₁) pequeños y medianos productores gremiales o de representación de intereses del sector o económicas y (a₂) trabajadores rurales. (b) Organizaciones de no productores, diferenciadas en: (b₁) organismos públicos nacionales, provinciales y locales; (b₂) programas nacionales o provinciales de desarrollo agropecuario y/o rural; (b₃) ONG de desarrollo; (b₄) organizaciones de bienestar social públicas o privadas. (c) Organizaciones de segundo grado de pequeños y medianos productores y/o de trabajadores rurales. (d) Otras organizaciones que no tienen un accionar directo o una política explícita hacia el sector ppa y/o trabajadores rurales.

Gráfico I: Departamento de San Carlos. Sociograma de los actores locales para el desarrollo rural-local



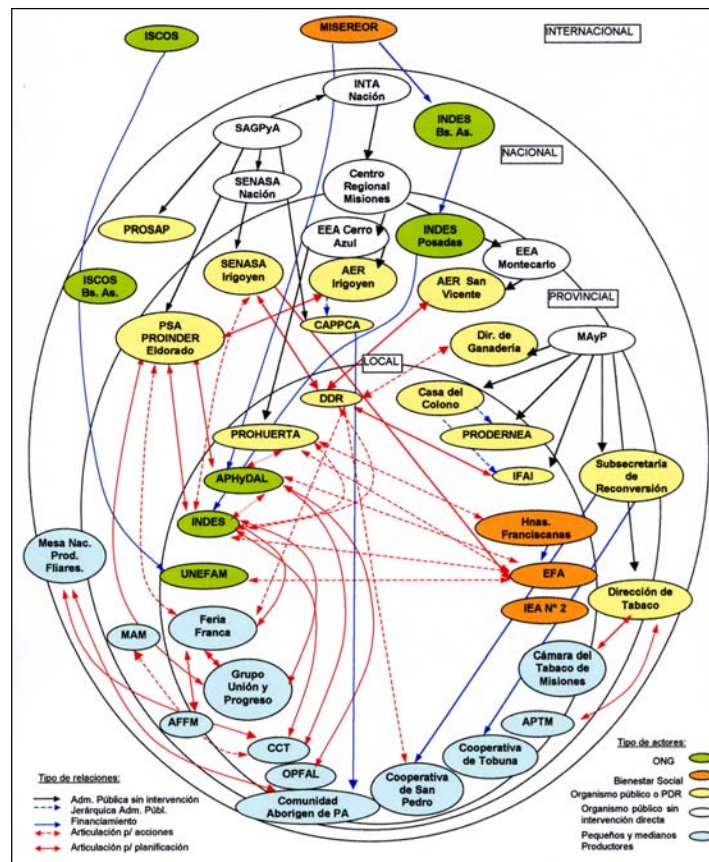
Fuente: Elaboración de Ximena Arqueros a partir de entrevistas a informantes calificados. San Carlos 2004.

Gráfico II: Quebrada de Humahuaca. Sociograma de los actores locales para el desarrollo rural-local



Fuente: Elaboración de Mariana Arzeno a partir de entrevistas a informantes calificados. Quebrada de Humahuaca, 2005.

Gráfico III: Municipio de San Pedro. Sociograma de los actores locales para el desarrollo rural-local



Fuente: Elaboración de Andrea Nardi a partir de entrevistas a informantes calificados. San Pedro, 2004.

Pensando en la formulación de políticas, estos tres territorios se asemejan por ser ámbitos de localización de familias de pequeños productores rurales pobres y por ser zonas marginales del contexto nacional. Las familias de ppa allí asentadas tiene muchos problemas similares, como tenencia precaria de la tierra, fuerte polarización en la estructura de tenencia, inserción subordinada en la cadena productiva, problemas para la comercialización de su producción, dificultades de acceso y manejo del agua, depredación y problemas ambientales. Sin embargo difieren en cuestiones importantes, como: (a) La magnitud total de población (San Carlos no alcanzaba en el 2001 los 10.000 habitantes, San Pedro superaba los 20.000 y La Quebrada los 30.000, y mientras La Quebrada tenía el doble de población urbana que San Pedro -8.600 habitantes- San Carlos no tenía población urbana). (b) La diferente composición étnica de la población, existiendo una mayor preponderancia de población indígena en Quebrada respecto a San Carlos y San Pedro. (c) La principal producción agropecuaria destinada al mercado de los ppa (horticultura en Quebrada, pimiento para pimentón en San Carlos, y tabaco y yerba mate en San Pedro. (d) La diferente división administrativa del territorio y la distinta cantidad de municipios en cada uno (1 en San Pedro, 3 en San Carlos y 9 en La Quebrada). (e) La inserción provincial (Salta, Jujuy y Misiones) que en un país constitucionalmente “federal” como Argentina implica diferentes normativas y modos de gestión de los territorios y de sus municipios (y esto ocurre más allá del unitarismo “encubierto” que la historia institucional delata)

Todo esto da cuenta que, aún con problemas similares, las propuestas de política deberán ser específicas y adaptadas a cada uno de estos territorios para poder afrontar soluciones a la pobreza rural.

En lo que sigue presentamos aspectos significativos de las diferentes modalidades de vinculación entre las organizaciones pertenecientes a estas tramas territoriales:

1. En San Carlos, varias organizaciones (de productores y no productores) operan en el ámbito local. Este es un proceso relativamente nuevo que surge a mediados de los años 90 de la mano de los PDR que aportaron financiamiento para proyectos dirigidos a ppa. Gran parte de las relaciones entre PDR y ONG y organizaciones de productores son *interacciones funcionales y de carácter económico*: en buena medida asociadas al financiamiento, o al suministro de recursos. Estos llegan a los productores fundamentalmente desde el sector público nacional (PSA, PROINDER, INTA-Minifundio) estando una parte significativa de los mismos ligados a la deuda pública externa y originados en recursos de organismos internacionales (BM, BID, FIDA). También cuentan con recursos de ONG internacionales, como GTZ. Los beneficiarios -organizaciones de productores- son receptores *pasivos*, en general, de estos recursos. Y, en la mayoría de los casos, no hay una relación de interdependencia mutua, en la que cada

parte actúe en forma autónoma. Por el contrario, hay diferencia de poder, de recursos y de información entre estos actores -PDR, ONG y organizaciones de productores-.

Recientemente han comenzado a aparecer *interacciones* entre varias organizaciones locales de productores -ONG, técnicos y referentes de PDR- a veces promovido por los propios PDR. Esto va modelando una nueva cultura institucional y conduciendo hacia el fortalecimiento de la identidad. Y ha sido un resultado de la disponibilidad de financiamiento que incentivó la conformación de procesos organizativos (en la medida que los recursos no se otorgaban individualmente sino a grupos de productores). Y también de la voluntad o el interés de algunos referentes locales. Es el caso de PDR presentes en la zona (INTA-Minifundio y PSA-PROINDER) que si bien con diferencias en sus estrategias, comenzaron a complementar acciones. En San Carlos, la instancia de vinculación, donde se reúnen los principales actores del desarrollo rural-local, es el *Encuentro Zonal de Productores del Sur de los Valles Calchaquíes* (EZ). Los ppa están interesados porque valoran el acceso a información (financiamientos, intercambios de experiencias) y porque les interesa discutir temas como el agua de riego, la comercialización, Muchos consideran al EZ una “fortaleza” porque les proporciona recursos para organizar sus estrategias de vida.

II. En Quebrada de Humahuaca, la mayor parte de las vinculaciones entre las ONG o los DDR (departamentos de desarrollo rural municipales) y las organizaciones de base pueden considerarse *interacciones funcionales de carácter económico*. Porque en general, se relacionan con la función de las respectivas administraciones públicas y consisten en intercambio de recursos (asesoramiento en la elaboración de proyectos, capacitación en temas productivos, organizativos y asistencia en tramitación de personería jurídica). El tipo de intercambio en estas *interacciones* es *asimétrico*: las ONG o DDR tienen el rol activo, aportando la información y los medios humanos y materiales.

Las *vinculaciones* entre el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y algunas ONG, DDR y PDR también son *interacciones económicas* dirigidas a acciones concretas, aunque en forma discontinua. La *interacción* más frecuente es con los DDR a partir de demandas puntuales o en el marco de proyectos productivos.

Un caso particular lo constituye la *Red Puna*, porque la misma se encamina hacia un proceso de conformación y consolidación de *articulaciones estratégicas* en el ámbito territorial ampliado de Puna y Quebrada. Esta red comenzó en 1995, a partir de la iniciativa de algunas ONG locales y el INTA. Su evolución pasó, de compartir información y elaborar un diagnóstico de la zona, a incorporar organizaciones, realizar proyectos colectivos y consolidar una estructura organizativa y de gestión a cargo de dirigentes de las comunidades. A lo largo de los años, la estructura de la Red fue aumentando su complejidad, creándose 4 microrredes (Norte, Centro, Sur y Quebrada).

Otro aspecto de esta trama institucional a destacar, es la búsqueda de vinculación con espacios organizativos extra locales. En particular con: (a) la Mesa Provincial de ONG y (b) la Federación de Cooperativas a nivel provincial; ambas ofrecen posibilidades para consolidar la trama local con vinculaciones extendidas a todo el ámbito provincial.

3. En San Pedro, se están dando *interacciones* cada vez más estratégicas, perfilándose la posibilidad de constituirse en un futuro en “*articulaciones*”. Esto es posible porque existen varias organizaciones u organismos que tienen coincidencias en el modelo de desarrollo para los pequeños productores, confluyendo en acciones e instrumentos vinculados con el acceso a la tierra, la soberanía genética y alimentaria, con pautas orgánicas y sustentables de producción. Por ello, se están gestando mayores posibilidades de emprender acciones conjuntas de apoyo al sector (como sucede con el control bromatológico, la lucha contra aftosa, el rescate y revalorización de material genético autóctono)

La mayoría de las *interacciones y articulaciones* se han ido desarrollando y consolidando a lo largo de 2003-2004 producto de: (a) un contexto nacional y provincial más favorable al sector pequeño productor agropecuario y a la expansión del mercado interno y (b) una mayor cantidad de recursos, tanto nacionales como internacionales, dirigidos a la atención de ppa a través de organismos públicos y ONG.

Además se están generando interesantes espacios de vinculación y articulación interinstitucional. Muchas organizaciones participan en: (a) el Foro de Tierra; (b) la Feria Departamental de Semilla y (c) los Encuentros de Técnicos y Productores. Estos últimos surgieron para contrarrestar la propuesta del Instituto de Fomento Agropecuario, (dependiente del gobierno provincial) dirigida a favor de los cultivos transgénicos. Los “Encuentros” buscaron delinear acciones a mediano plazo, convirtiéndose en un espacio estratégico para la negociación de los ppa y técnicos de ONG y PDR nacionales con el poder político provincial.

Todas estas *tramas* se refieren a vinculaciones entre organizaciones con proyectos de colaboración, cooperación y asistencia a favor de los ppa. En ellas, no se observa la presencia de los actores territoriales de peso y poder económico (como grandes productores y acopiadores de pimentón de San Carlos o empresarios y acopiadores de tabaco y yerba mate de Misiones). Y esto es así porque ellos *no participan de un accionar en pos del desarrollo rural-local*.¹⁵ Desde la perspectiva del *desarrollo territorial rural* esta ausencia sería incompatible con el desarrollo mismo. Desde nuestra postura, el fortalecimiento de las redes debe *comenzar* por el afianzamiento del poder de negociación de los ppa junto a las micro, pequeñas y medianas empresas y productores urbanos y rurales. Es necesario primero “empoderar” a estos sectores para que puedan luego estar en condiciones de interactuar, negociar y acordar estrategias con los más poderosos (frecuente y tradicionalmente reconocidos como sus “patrones”).

Todas las tramas aquí referenciadas, están aún en una etapa primaria de conformación. Si bien hay diferencias entre ellas. La mayoría de las organizaciones tienen su origen en los años ´90. Sin embargo, tanto en San Pedro como en la Quebrada, algunas ONG de desarrollo venían trabajando desde la década del ´80. Por ello, estas dos tienen una mayor complejidad.

En los tres casos expuestos, es a través de las ONG y técnicos de PDR que se motoriza el proceso de inclusión de los ppa en proyectos y organizaciones. Es decir, los ppa se han comportado como receptores y en general actores pasivos. Sólo en el caso de

¹⁵ El hecho que algunas grandes empresas (como las tabacaleras en Misiones o las petroquímicas en Salta y Jujuy) aporten recursos para ciertas reconversiones o subsidios de ayuda a ppa, no invalida esta afirmación. Porque este tipo de “ayudas” son paliativos que no pretenden revertir las limitaciones estructurales vinculadas al mantenimiento y aumento de la pobreza.

algunas organizaciones que conforman la Red Puna se observa mayor autonomía en su relación con las organizaciones de apoyo y los PDR.

Por su parte, en la Quebrada hay una mayor cantidad y diversidad de actores; que incluye, a diferencia de los otros casos, organizaciones de segundo grado y mayor presencia de organismos internacionales. También aquí hay ámbitos de coordinación interinstitucional ausentes en las otras zonas. Esto tiene que ver con la gran cantidad y diversidad de recursos que históricamente viene recibiendo el área (en general de fuentes internacionales). Lo cual también explica la existencia de la propia Red Puna y, más recientemente, de la Mesa Provincial de ONG.

En este contexto, la amplia difusión de foros, encuentros, ferias y redes (especialmente los dirigidos a la defensa de los intereses de los ppa) son una forma de crecimiento organizacional, de acceso a la información y de mayor participación política. Está por verse, en qué medida estos procesos impulsan o son contradictorios con el desarrollo rural-local de los ámbitos dónde los ppa trabajan y viven.

Sin embargo, tampoco los casos relatados pueden considerarse “modelos” de *fortalecimiento institucional*, en parte porque están en etapa de formación -como casi cualquier otro con predominio de población rural pobre del país, porque este proceso raramente se remonta más de 10 años-. Y en parte, porque su futuro desarrollo es aún dudoso, por un lado por el aún incierto futuro nacional, y por otro, por la debilidad de las respectivas tramas territoriales, dadas su composición, interacción y consolidación de vínculos y redes.

4. Reflexiones sobre las experiencias organizacionales y territoriales

Hasta aquí hemos expuesto experiencias organizacionales y territoriales (acotadas social, económica y espacialmente) buscando evidencias sobre realidades y actores sociales que den cuenta de la heterogeneidad que caracteriza al *desarrollo rural-local*.

Las formas de gestión institucional analizadas se han presentado como alternativas para un modelo de transformación local más equitativo e inclusivo socialmente. Todas se encuadran, de diferente modo, dentro de una búsqueda de cambio socioeconómico a favor de los sectores pobres. Como el origen principal de las vinculaciones entre organizaciones, ONG y PDR, proviene del financiamiento (público e internacional) se trata, en su mayoría, de *interacciones funcionales de carácter económico*, asociadas al

aporte de recursos para el sector de ppa. Pero las *interacciones* resultantes de estos contextos tuvieron muchas dificultades para afianzarse, en tanto la crisis social y económica avanzaba desplazando al sector ppa (fines de los años '90 hasta 2002).

Al respecto, no debería olvidarse que las distintas formas de vinculación entre organizaciones surgieron en contextos de políticas macroeconómicas neoliberales, contrarias a los intereses de los ppa. Por ello, se gestó un modelo cuyos fines eran meramente asistencialistas, sin motivación a favor de una transformación efectiva de superación de la pobreza. De donde, no puede esperarse que en el presente existan, a una década del modelo, redes y tramas de organizaciones de ppa consolidadas y fortalecidas (salvo excepciones muy puntuales).

Con la finalización de la convertibilidad, la política ortodoxa tendió hacia otra más heterodoxa, dando lugar a la reafirmación paulatina de los procesos de interacción y articulación. Asimismo, aunque con restricciones, se produjeron mejoras en la colocación de los productos en el mercado interno, más oportunidades de trabajo extrapredial, más apoyo del Estado para políticas sociales y, conjuntamente, reaparecieron importantes recursos de parte de organizaciones internacionales. Todos estos factores potenciaron la dinámica de interacción entre organizaciones.

En este contexto merece reflexionarse sobre algunas cuestiones importantes para el diseño de una política de desarrollo rural local:

1. *La presencia dominante del Estado en casi todas las experiencias.*

Ha habido una significativa acción del sector público, tanto desde los orígenes como posteriormente. El Estado, aún con menos recursos y menor disponibilidad, ha sido y sigue siendo la figura promotora, aunque desdibujada y deteriorada, de muchas actividades de este tipo.

2. *El surgimiento y crecimiento de ONG de distinto origen, recursos y capacidad, dirigido a reemplazar al Estado en su rol de asistencia social.*

Las ONG han tenido un accionar en el ámbito rural significativo, aunque aislado y descoordinado. Su rol debe ser valorizado e incorporado en la política de desarrollo rural local, pero reconociendo la necesidad de una gestión más transparente y un mayor control de su funcionamiento. Esto implicará reestructuraciones de las ONG acordes a la política de desarrollo rural y/o territorial que se geste. Esta deberá contemplar una descentralización planificada -no indiscriminada- de funciones, actividades y recursos

públicos, acorde con las respectivas experiencias, habilidades, eficiencias y territorios de acción.

3. *La expansión en todo el territorio nacional de múltiples y variadas experiencias organizacionales, de conformación de redes y tramas territoriales, con diferente grado de desarrollo y consolidación.*

Se modificó la realidad rural y local, la forma de visualizarse, reconocerse y relacionarse entre la población del campo y de los pueblos, contribuyendo a conformar una nueva ruralidad, que avanza por sobre la tradicional dicotomía rural-urbana.

Se trata de importantes y positivas experiencias para la población, que generan aprendizaje y capital social y que deberán incorporarse y viabilizarse en el diseño de la futura política para el sector. De lo contrario, la ausencia de reconocimiento y valoración de las mismas, se caerá en diferentes modalidades de confrontación con el sector público.

4. *El crecimiento del mercado interno como generador de mejoras en los ingresos y calidad de vida de las familias de ppa.*

El crecimiento del mercado interno se ha dado sin existir una política de Estado vinculada al desarrollo rural o territorial, situación que es recurrente en la historia argentina. Las mejoras que se observan son impactos indirectos resultantes de la política económica: mientras tanto la política de desarrollo rural está y estuvo ausente. El rol positivo que la expansión del mercado interno tiene para la mejora en la calidad de vida de los ppa exige considerarla un instrumento necesario de la política de desarrollo rural local.

5. *La ausencia de coordinación y complementación por parte de los diferentes PDR que actúan en zonas rurales.*

A más de una década del origen de los PDR, se evidencia la ausencia de voluntad política para gestionar un efectivo desarrollo rural. Hay una sumatoria de diferentes PDR superpuestos y descoordinados entre sí. La coordinación entre PDR en sus lugares de influencia y acción es más una excepción que una regla y depende en cada ámbito de los técnicos responsables, dado lo cual existe una gran diversidad de situaciones locales, aún dentro de una misma provincia. La política futura debe abandonar la multiplicidad de PDR, sostener una única institución de desarrollo rural e instrumentar formas de gestión coordinada entre los niveles centrales, provinciales y locales.

6. *Reconocer la potencial contradicción de objetivos entre las redes que operan en diferentes territorios rurales y las redes o tramas de organizaciones de un mismo territorio.*

En el caso de las *redes* el desarrollo del territorio “local” es un tema secundario, mientras que es central en el análisis de las *tramas territoriales*. Una explicación es que mientras las *redes* expanden su radio de acción por varios territorios locales (como el caso de la Red Puna o Warmi) las *tramas territoriales* refieren a un territorio específico. Las *redes* impulsan interacciones entre organizaciones, en general con objetivos vinculados a la identidad, la producción y la política, siendo el desarrollo de los territorios involucrados una cuestión accesoria o un resultado asociado a sus objetivos principales. En cambio, en las *tramas territoriales* es central el desarrollo del territorio respectivo, y esto implica el fortalecimiento de la identidad, el aumento de la producción y el acceso a mayor poder político por parte de la población respectiva. Entonces, podría suceder que el objetivo de fortalecimiento de alguna o más de las *tramas territoriales* que integran una *red* sea contradictorio al fortalecimiento político de la *red* en su conjunto. La posible presencia de estas situaciones obliga a considerarlas al momento de formulación de la política, discerniendo si se trata o no de dos maneras complementarias o contradictorias para el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los pobres del campo.

7. *Contemplar la particular situación de la población que vive de los planes sociales de atención a desocupados y/o que subsiste por la migración estacional.*

Hay ámbitos rurales que concentran la localización de población desocupada y hay población asentada en ambientes con fuertes limitaciones productivas para el sostenimiento de la población que allí habita: familias que no tienen posibilidad de subsistencia en su medio sin migrar o sin el apoyo de planes de bienestar social. En estos casos, se deberá discutir si esta población debe ser incluida o no en la formulación de una política de desarrollo territorial, o rural-local o bien deben ser sujetos de una política social.

Todas estas cuestiones no podrán soslayarse cuando se busca formular una *política de desarrollo rural-local* a favor de la población de menores recursos. Pero además, su

viabilidad exige: (a) *decisión política* para impulsar este tipo de desarrollo; (b) *participación de las organizaciones e instituciones representativas de los territorios* para formular las estrategias de esta política; (c) *proyectos específicos* para cada territorio, enmarcados en el contexto de la política general; y (d) *contexto institucional* a favor de la participación y de formas transparentes de decisión y de control de los grupos mayoritarios y representativos de cada ámbito local.

Finalmente, debemos enfatizar que para esta *política de desarrollo rural-local* no es suficiente con el fortalecimiento de las organizaciones y la capacitación de la población respectiva, también se necesitará fortalecer y acrecentar *la trama de actores locales* (entre organizaciones públicas y privadas). Porque desde aquí se consolida el *poder local* necesario para proyectarse más allá del propio ámbito hacia lo regional, nacional y aún internacional.

Bibliografía

- ARQUEROS, María Ximena y Mabel MANZANAL (2004). “Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino”). III Congreso Latinoamericano de Antropología Rural, UBA, 3 a 5 de marzo, CD, Tilcara, Jujuy.
- CARAVACA BARROSO, Inmaculada (1998). “Los nuevos espacios emergentes”, en *Revista de Estudios Territoriales* N° 50, pp. 39-80. Universidades de Andalucía.
- LOPES DE SOUZA, Marcelo (1995). "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento", en de Castro, E. Geografía: conceitos e temas, Bertrand, Brasil.MANZANAL, Mabel (2006). “Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural”, en Manzanal M, Neiman G y Latuada M (coord), *El desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios. Enfoques y perspectivas*, Edit. CICCUS, Buenos Aires (en prensa).
- MANZANAL M., ARQUEROS M.X., ARZENO M., GARCÍA A., NARDI M.A., PEREIRA S., ROLDÁN I, VILLARREAL F. (2006), “Territorio e Instituciones en el Desarrollo Rural del norte argentino (estudios de caso en Misiones -Oberá y San Pedro-, Salta -San Carlos- y Jujuy -Quebrada de Humahuaca-)” en Manzanal M, Neiman G y Latuada M (coord), *El desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios. Enfoques y perspectivas*. Edit. CICCUS, Buenos Aires (en prensa).
- MANZANAL, Mabel (2005), “Instituciones, territorio y gestión del desarrollo rural-local (teoría y praxis desde la realidad del norte argentino)”, III Parte, 30p., en Ana Clara Torres Ribeiro, Hermes Magalhães Tavares, Jorge Natal, Rosélia Piquet (comp.), *Globalizao e território. Ajustes periféricos*, Arquimedes Edições – IPPUR, ISBN: 85-89667-11-1, Rio de Janeiro, p. 390 – 419.
- MANZANAL Mabel (2003), “Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina (experiencias y enseñanzas)” (2003), en *Realidad Económica 197*, IADE, Buenos Aires, ISSN 0325 1926, p.92-115.
- NORTH, Douglass (1995). The new institutional economics and third world development, en John Harris, Janet Hunter and Colin. Lewis, The new institutional economics and third world development, Rutledge Editores, London, p. 17-26.

- SANTOS, Milton (1994). "O retorno do territorio". En: Santos, Milton et al. Territorio, globalizacao e fragmentacao, HUCITEC/ANPUR, San Pablo.
- SANTOS, Milton (1996). A natureza do espaço. Técnica e Tempo. Razao e Emoçao. Editora HUCITEC, San Pablo.
- SCHEJTMAN, Alejandro y Julio BERDEGUÉ (2003). "Desarrollo territorial rural", RIMISP, FIDA-BID, Buenos Aires, pp. 54.