

Territorios en construcción

Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto

Mabel Manzanal
Mariana Arzeno
Beatriz Nussbaumer
(Compiladoras)

**Arqueros, Arzeno, Cowan Ros,
García, Manzanal, Nardi,
Nussbaumer, Pereira y Villarreal.**

Prólogo de Rodolfo Bertonecello

AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



EDICIONES
ciccus

Este libro presenta resultados de investigación de los proyectos
PICT 08811, FONCYT; UBACyT F009; y PIP 5459, CONICET.



Territorios en construcción : actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto / Mabel Manzanal ... [et al.] ; compilado por Mabel Manzanal ; Mariana Arzeno ; Beatriz Nussbaumer - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2007. 288 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-9355-49-7

1. Desarrollo Local. I. Manzanal, Mabel, comp. II. Arzeno, Mariana, comp. III. Nuss Baumer, Beatriz, comp. CDD 338.9

Fecha de catalogación: 08/11/2007

Colección "Trabajo, integración y sociedad" Dirigida por Guillermo Neiman"

Fotos de tapa: Beatriz Nussbaumer
Composición y Armado: ♣ Valeria Gorza
Tapa: María Laura Palumbo

Primera Edición: Noviembre 2007

© Ediciones CICCUS - 2007

✉ Bartolomé Mitre 4257 PB 3
(C1201ABC) Buenos Aires - Argentina

☎ (54 11) 49 81 63 18

✉ ciccus@ciccus.org.ar

Hecho el depósito que marca ley 11.723

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

Impreso en Argentina

Printed in Argentina

INDICE

| | |
|---|-----|
| Prólogo | 7 |
| <i>Rodolfo Bertonecello</i> | |
| Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio | 15 |
| <i>Mabel Manzanal</i> | |
| Participación y control político. ¿Un resultado de la descentralización? | 51 |
| <i>Federico Villarreal</i> | |
| Relaciones intergubernamentales y federalismo fiscal. El municipio San Pedro, Misiones | 75 |
| <i>Ariel García</i> | |
| Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos | 105 |
| <i>Beatriz Nussbaumer</i> | |
| Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta | 135 |
| <i>María Ximena Arqueros</i> | |
| Desarrollo rural y tramas institucionales. La construcción de un modelo alternativo en San Pedro, Misiones | 167 |
| <i>María Andrea Nardi</i> | |
| Procesos organizativos en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy. Las organizaciones de base | 197 |
| <i>Mariana Arzeno</i> | |
| De la producción del capital social a la proyección de luchas simbólicas en el territorio. Estudio de caso de la Puna y Quebrada de Humahuaca | 225 |
| <i>Carlos Cowan Ros</i> | |

| | |
|---|-----|
| Instituciones, participación y capacitación en el fortalecimiento de la feria franca de Oberá, Misiones | 255 |
| <i>Sandra G. Pereira</i> | |
| Glosario de siglas..... | 277 |
| Los autores | 281 |

Estrategias de fortalecimiento institucional y políticas de desarrollo rural. El caso de Entre Ríos.

Beatriz Nussbaumer

Introducción

El acento en la promoción de estrategias de fortalecimiento institucional (FI), en diversos campos del accionar público y privado, genera expectativas en relación con la planificación y la ejecución de políticas de desarrollo. Enmarcadas en las reformas de segunda generación, se plantea que el 'fortalecimiento institucional' es un proceso que llevará al mejoramiento y la transparencia de la gestión pública y al aumento de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Otra meta planteada es lograr una mayor articulación y coordinación entre las organizaciones vinculadas al desarrollo buscando, de esta manera, un aumento de la eficiencia en el uso de recursos económicos como humanos destinados a la política pública. Precisamente, en el ámbito del desarrollo rural, el enfoque de Desarrollo Territorial Rural tiene como uno de los pilares de su estrategia la transformación de la arquitectura institucional⁽¹⁾.

(1) "El enfoque de Desarrollo Territorial Rural es una perspectiva que han impulsado los organismos internacionales de financiamiento (FIDA, BID, BM, FAO, IICA, CEPAL-ILPES, GTZ) desde inicios de la presente década. El mismo se ve resumido en la propuesta que formularon Schejtman y Berdegúe (2004) que plantea como ejes de desarrollo el crecimiento productivo y la construcción de una arquitectura institucional que acompañe este proceso (Arqueros, Nardi, 2005:3).

Beatriz Nussbaumer

Bajo esta perspectiva, el 'fortalecimiento institucional' implicaría una transformación tanto de la estructura organizacional de las entidades públicas y privadas involucradas, como del sistema de reglas que enmarcan las acciones de las mismas, hacia una mayor democratización de la toma de decisiones. En consecuencia, el discurso indica la intención de modificar con mayor o menor profundidad las actuales estructuras de poder, a través de la incorporación de actores de la sociedad civil a la discusión de las políticas.

En la esfera de las políticas de desarrollo rural en la Argentina, este proceso ha comenzado a mediados de los años 90' impulsado principalmente desde la SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación). A través de un componente del PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios) se lleva adelante un trabajo sistemático con las provincias que incluye financiamiento y acompañamiento en el diseño de estrategias de FI vinculadas al desarrollo rural.

En este marco nos preguntamos, ¿cuál es el impacto de las estrategias de FI? Teniendo en cuenta que se pretenden introducir cambios en las formas de accionar y de interacción entre las organizaciones públicas y privadas, ¿cuál es la reacción de los diferentes actores?, ¿se modifica la distribución de poder en la toma de decisiones y ejecución de acciones? ¿Quiénes se benefician y quiénes se ven afectados en su dotación de poder?

El objetivo de este trabajo es responder a estas preguntas a través del análisis de la experiencia de la Provincia de Entre Ríos que implementa las políticas de FI desde el año 2004⁽²⁾.

La organización del presente texto comprende un primer apartado donde se presentan los principales conceptos que atraviesan el análisis; las instituciones, el Estado y las políticas de desarrollo rural. Un segundo apartado, en el cual se enmarcan las políticas FI en las denominadas reformas de segunda generación en la Argentina. Un tercero, donde se realiza el análisis de caso de la Provincia de Entre Ríos. Finalmente se reflexionará sobre el impacto de estas estrategias en la esfera de las políticas de desarrollo rural.

(2) Una parte importante de la información que sustenta este artículo (secundaria y primaria -entrevistas en profundidad, observación participante y desarrollo de talleres) proviene de un trabajo de campo realizado entre marzo y diciembre de 2005 en el marco de una consultoría denominada "Diagnóstico Participativo para el Área Centro Sur de la Provincia de Entre Ríos". Sin embargo, las reflexiones y conclusiones aquí expuestas son independientes y trascienden los resultados de aquél trabajo. Aprovechamos la oportunidad para agradecer a PROINDER y a la Secretaría de la Producción de Entre Ríos por permitir el uso de dicha información.

Aspectos conceptuales

A nuestro entender el trabajo exige hilvanar tres conceptos centrales (las instituciones, el Estado y las políticas de desarrollo), lo cual se hará tomando como eje las estructuras de poder, los mecanismos de mantenimiento y de reproducción de las mismas.

Desde la economía, en los últimos 25 años, la discusión acerca de *las instituciones* ha recibido un nuevo impulso, plasmado en la corriente teórica neoinstitucional, cuyo más reconocido exponente es Douglass North. Para este autor, las instituciones son concebidas como “las reglas de juego en una sociedad, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1993:13). Estas reglas, son consideradas instituciones, solamente si existe una aceptación voluntaria o no, consciente o naturalizada por parte de la sociedad (ibid. 1993). Si bien, esta definición nos ofrece un punto de partida, dado que reconoce la existencia de un contexto social que condiciona la acción del hombre, es necesario profundizar el análisis de la estructuración de esas sociedades para entender más claramente el papel de las instituciones en su contexto.

Recientemente, Alejandro Portes (2006) ha publicado un trabajo en el cual analiza las diferentes corrientes teóricas que abordan el concepto *instituciones*. Desde la crítica al uso normativo que realizan los autores que adhieren a la economía institucional⁽³⁾ y a los economistas del desarrollo, destaca la necesidad de contextualizar el análisis de las instituciones en la cultura y la estructura social para comprender el funcionamiento de las mismas. En este marco, el autor enfatiza la necesidad de recuperar en el análisis las relaciones de dominación y de disputa por el poder⁽⁴⁾.

Portes acuerda en que las *instituciones* son un conjunto de reglas formales o informales, sin embargo, agrega que éstas regulan las relaciones entre

(3) Otros autores plantean que el neoinstitucionalismo ha abandonado el análisis del papel que juegan las relaciones de poder en la configuración institucional, las organizaciones y la sociedad, temas que eran abordados por los estudios clásicos marxistas y neomarxistas predominantes en los años 1970 (Lawrence, Suddaby, 2006).

(4) Portes recupera el concepto de poder de Weber [1922] sosteniendo que “poder es conferido tanto por el control de los medios de producción y apropiación de conocimiento, el control de los medios de difusión de información, así como por el más tradicional control de los medios de violencia” (ibid., 2006:239, traducción nuestra).

Beatriz Nussbaumer

“los ocupantes de roles en organizaciones sociales como la familia, las escuelas, y otras áreas institucionalmente más estructuradas de la vida organizada: la política, la economía, la religión, las comunicaciones y la información” (ibid, 2006:241, traducción nuestra).

La noción de ‘rol’ es central en esta conceptualización y se presenta como el nexo entre los elementos de la cultura y de la estructura social. Los portadores de estos roles personifican las normas (restricciones y estímulos) provenientes de los valores culturales, que representan los principios morales de cada sociedad. En la misma línea que Bourdieu, Portes entiende que las relaciones de poder configuran una determinada estructura de clases, que se traduce en jerarquías sociales legitimadas, en diferentes estatus dentro de la sociedad. Estas jerarquías estatuidas se corporizan en organizaciones que, como por ejemplo el Estado, son reconocidas por la sociedad como las expresiones tangibles de poder (ibid, 2006:237-239).

Partiendo de Weber (2006 [1919]), que ha evidenciado que el Estado resume el mayor poder materializado en las sociedades modernas a través del uso monopólico que realiza de la violencia física legitimada como instrumento de poder, otros autores han destacado el uso de la violencia simbólica. En particular, Bourdieu (1997:97-98) sintetiza las diferentes fuentes de poder contenidas en el Estado definiendo que éste “reivindica con éxito el monopolio del empleo legítimo de la violencia física y simbólica en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente. Si el Estado está en condiciones de ejercer la violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo la forma de estructuras y mecanismos específicos y en la ‘subjetividad’ o, si se prefiere, en los cerebros, bajo la forma de estructuras mentales, de percepción y de pensamiento”. En la misma dirección, Castoriadis (1996:2-3) plantea que este infraproder radical e implícito, producto de la socialización, es el que garantiza la conservación de la institución, sus significaciones imaginarias y por ende la perpetuación de los mecanismos de poder. En consecuencia, aunque naturalizadas, estas *instituciones* son aceptadas y respetadas por el conjunto de la sociedad.

El dominio del Estado en la (re)producción⁽⁵⁾ simbólica se advierte especialmente en tanto que sus estructuras y funcionarios son los productores más

(5) La ambigüedad del término ‘(re)producción’, introducida deliberadamente, refiere a que el mismo puede entenderse como una resultante de un proceso de creación endógeno o como la reproducción de un discurso proveniente de otras esferas. Este último aspecto será profundizado en la siguiente

importantes de problemas sociales, ya sea desde la instalación de estos temas, así como también de las posibles soluciones a los mismos (Bourdieu, 1997).

En el caso puntual que nos ocupa, el problema social se identifica con el fracaso de las políticas de desarrollo rural anteriores, ante la persistente pobreza, marginación y exclusión de su población. Una parte de la solución es concebida desde el Estado a través de las estrategias de FI para instaurar una 'nueva institucionalidad' que tendría como fines: a) aumentar la participación de los actores involucrados -especialmente de la sociedad civil en la toma de decisiones en las políticas específicas-, b) facilitar una mayor circulación de información y, c) garantizar mayor transparencia en la gestión pública en torno a los programas de desarrollo rural mediante la articulación de éstos.

'Abrir' entonces la discusión sobre las *políticas de desarrollo rural*, puede entenderse como la creación de 'arenas de acción y de debate público', que, según Fuks (1998:89) refiere a un conjunto de prácticas y argumentos que enmarcan la disputa en torno a la definición de asuntos públicos. Puntualmente, el debate en torno a qué se considera un espacio rural desarrollado y los medios y vías para llegar a ello, conformaría la 'arena' donde se expresan implícita y explícitamente los conflictos sociales. Como asunto de Estado, las *políticas de desarrollo rural* representan una esfera del campo burocrático en el cual participan diversos actores con sus estrategias y recursos⁽⁶⁾ para imponer sus diferentes visiones de mundo, en este caso, en la definición de los asuntos públicos.

Existen numerosas definiciones y estrategias de desarrollo rural y coincidimos con Rist (1994:9) en que el problema fundamental de las definiciones de desarrollo es que derivan principalmente de lo que personas o grupos de personas conciben como una sociedad ideal a alcanzar. O, en otras palabras, cada uno de estos agentes busca instalar su visión particular acerca del ordenamiento social, y de las *instituciones* que el mismo conlleva, visión que es producto de su condición social y trayectoria. Si bien puede haber acuerdos acerca de ciertos valores sociales como aumento de la calidad de vida (en

sección en la cual se enmarcan a nivel internacional las políticas de FI en la Argentina.

(6) Los recursos, o capitales en juego que mayor incidencia tienen en el campo de disputa son: el capital económico, el cultural, el social y el simbólico. Con respecto al capital simbólico, la condición esencial es la percepción de los agentes respecto de cualquier especie de capital físico, económico, cultural, social, al que reconocen y dan valor. Provee al agente de reconocimiento, prestigio y legitimidad, fuentes de poder para mejorar su posición y fortalecer su visión de mundo frente al resto de los agentes (Bourdieu, 1997: 107).

Beatriz Nussbaumer

este caso de los pequeños productores y trabajadores rurales), eliminación de la pobreza, equidad de oportunidades, la traducción de estos valores en normas e *instituciones* ha adoptado diferentes formas a lo largo de la historia.

Una de las reglas que pretende instituirse en el marco de esta nueva institucionalidad para el desarrollo rural, se refiere a la articulación entre los organismos públicos y privados vinculados al desarrollo rural para lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos y mayor transparencia en la gestión. Partimos de la base que las articulaciones son relaciones voluntarias y funcionales a objetivos compartidos y a los intereses de cada una de las partes involucradas (Arqueros, Manzanal, 2004:5). Luego complejizaremos esta noción rescatando las características que toman esas interacciones entre los actores sociales, a partir de sus representaciones, acciones y la coyuntura social.

El *Estado* es un actor fundamental en esta arena, sin embargo no tiene una única y sola posición. De hecho, el *Estado* se diferencia hacia el interior de su estructura expresándose como un campo de disputa política. A una escala menor de análisis, las diversas dependencias estatales, que en la esfera de las políticas de desarrollo rural son principalmente el INTA, los programas de la Secretaría de Agricultura (como el PROINDER y el PSA) y a nivel provincial otras estructuras administrativas, también son concebidos como ámbitos conflictivos en materia de definición política. En consecuencia, se advierte que cuando se hace referencia en este texto a las posiciones que sostienen o representan los diversos actores en los espacios de discusión y articulación, nos referimos al discurso oficial o hegemónico del organismo que representa, pudiendo existir visiones divergentes que no logran imponerse dentro de la estructura y su discurso público.

Origen de las estrategias de FI en la Argentina

Las reformas de primera generación son las asociadas al ajuste estructural de los años '80 y principalmente de los '90. En relación con ellas, Oszlak planteaba que "no se trataba, como ocurría en las décadas de la prehistoria reformista, de introducir cambios, sino de extraer áreas de la competencia estatal, de desprenderse de dominios funcionales. La intención no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito" (ibid, 1999:86)⁽⁷⁾.

Según la interpretación de este autor, se buscaba de esta forma la creación de un Estado ágil que no interviniera, más que lo mínimo indispensable, en una economía de libre mercado. Sin embargo, las políticas de ajuste

estructural, de achicamiento del Estado y privatizaciones de las principales ramas productivas, promovida y financiada por organismos financieros internacionales, han dejado resultados heterogéneos en los países en donde se han aplicado, mientras que en la Argentina condujeron a un deterioro social, económico y productivo.

En el año 1994, de Capitani y North analizaron para el Banco Mundial las tendencias en el desarrollo económico de los países del 'tercer mundo' en los últimos años. Los autores concluyeron que las grandes diferencias entre los países en *performance* económica, se deben a que las reformas han sido introducidas sin considerar las características culturales y políticas de los países receptores y por ende tampoco sus contextos institucionales, los cuales a su vez, han sido fuertemente afectados.

Este debate sobre el crecimiento económico (ó en términos más amplios sobre las diferencias entre países ricos y pobres⁽⁸⁾) puso el acento en los factores de la producción no materiales, como el capital social, el humano y los aspectos institucionales. En consecuencia, los organismos internacionales de financiamiento, impulsaron las denominadas reformas de segunda generación, siendo el *leit motiv* de ellas, la adecuación de la estructura institucional para el crecimiento económico⁽⁹⁾. Como parte de las conclusiones del estudio realizado por de Capitani y North, los autores plantean que "después de todo, uno de nuestros objetivos siempre ha sido el desarrollo de mercados eficientes [...] y hemos aprendido que éste es el punto de intersección de un gran número de reglas del juego formales e informales. Nuestro trabajo en políticas de reforma en los países del Tercer Mundo, ha sido, de hecho, un intento de redefinir o reorientar algunas reglas de juego básicas de esas sociedades".

A diferencia de las reformas anteriores, el financiamiento internacional está condicionado a la adopción de las reformas de segunda generación que ofrecen nuevamente un conjunto de instrumentos orientados a "reestablecer una

(7) Según estimaciones del autor, en el caso argentino, el aparato estatal nacional pasó de tener una planta de 900.000 trabajadores en 1990 a 300.000 en 1997 (Oszlak, 1999:90).

(8) Véase North (1990), Olson (1996) y para una revisión actual Svensen, Svensen (2003).

(9) El BID (2004) plantea que existe un creciente consenso acerca del requerimiento de reformas institucionales de amplio alcance, para estimular la eficiencia económica y la equidad social. Y sugiere que, a diferencia de muchas de las reformas anteriores, que en su mayoría involucraron aspectos técnicos, estas reformas no pueden concebirse por fuera de la política. Cualquier intento por poner en práctica las llamadas "reformas de segunda generación" estaría destinado al fracaso si no tiene en cuenta la política y las instituciones políticas.

Beatriz Nussbaumer

cierta armonía en el ámbito político y social”. Estos instrumentos, aunque difusos, se reconocen en los términos que han adquirido una significativa presencia en todos los organismos como: descentralización⁽¹⁰⁾, fortalecimiento institucional, prácticas de buen gobierno o ‘good governance’, etc. Sin embargo, estas prácticas subyacen a la asunción de un nuevo rol del Estado: para el orden nacional, éste debe mantener las funciones de planificación, coordinación y control, mientras que para las unidades subnacionales (estados provinciales y municipales) éstas deben ser las ejecutoras de las acciones. Sin embargo, Oszlak sugiere que el Estado, no necesariamente dispone de las capacidades necesarias para asumir este nuevo rol (ibid, 2001:38).

En este marco de políticas internacionales, reconociendo el mecanismo producción y reproducción de arriba hacia abajo, se instalan en la Argentina las estrategias de FI. O, lo que en la perspectiva de Oszlak equivaldría a: «fortalecer» lo que queda [del Estado] e incorporar nuevas funciones que procuran restablecer los equilibrios políticos y sociales perdidos, más allá de mantener los macroeconómicos ya logrados” (Oszlak, 1999:95).

Estudio de caso: la articulación institucional en la Provincia de Entre Ríos

Para el caso de la Provincia de Entre Ríos se analizará el impacto de las estrategias de FI desarrolladas en el marco del convenio firmado entre la SAGPyA y la Secretaría de la Producción del Gobierno provincial. Se focalizará en una de las estrategias de FI: ‘la articulación entre entidades vinculadas al desarrollo rural’. Para el análisis de la inserción de estas prácticas en el contexto político provincial, comenzaremos con una caracterización económica y política del sector agropecuario entrerriano. En segundo y tercer lugar, se introducirán los principales actores en juego en la arena de las políticas de desarrollo rural y la configuración de la arena de disputa en torno a las políticas públicas.

(10) Se entiende por descentralización un nuevo esquema de distribución de responsabilidades. Según Oszlak (2001:38) “esta transferencia de responsabilidades de gestión implica por lo general la retención, y sobre todo el fortalecimiento, de capacidades centralizadas de formulación de políticas, planificación, información, evaluación y control de gestión por parte de la instancia estatal que decide dicha transferencia”.

Caracterización de la provincia

La Provincia de Entre Ríos, ubicada en la parte sur de la región mesopotámica argentina entre los ríos Paraná y Uruguay, tiene una superficie total de 78.781 Km² de los cuales 11.805 Km² corresponden a islas y tierras anegadizas. Entre Ríos está compuesta por 17 departamentos siendo su población total de 1.158.147 habitantes, de la cual el 17,5% vive en localidades rurales (INDEC-Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas, 2001).

La riqueza ambiental ha favorecido una gran diversidad de producciones agropecuarias, las cuales poseen un alto desarrollo tecnológico y un fuerte encadenamiento con la fase industrial. La producción primaria y la agroindustrial ocupan un lugar central en la economía provincial, y han tenido un crecimiento sostenido desde el año 2002⁽¹¹⁾. Ambos rubros participaban en el 2004 en un 20% del producto bruto geográfico (Dirección de Estadísticas y Censos de Entre Ríos, 2006)⁽¹²⁾.

Sin embargo, gran parte de este crecimiento económico está protagonizado por grandes productores y grupos económicos provinciales y extraprovinciales. Si bien, un estudio publicado por el IICA-PROINDER (2006) en base al Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2002, señala la existencia de 15.829 Explotaciones Agropecuarias (EAP) de pequeños productores (73% del total de EAP totales) éstos solamente controlan el 23% de la superficie en explotación⁽¹³⁾. Adicionalmente, la comparación de los censos agropecuarios de 1988 y 2002, revela que la concentración de tierras se ha acrecentado en los últimos años: la cantidad total de explotaciones con límites definidos se redujo un 25% (desaparecieron 5.555 EAP) de las cuales el 78% correspondían a explotaciones de menos de 100 ha, mientras que las explotaciones de más de 5.000 ha aumentaron un 27% en el mismo período (INDEC-CNA '88 y '02).

(11) El cultivo de soja aumentó su superficie un 117% entre 2001 y 2006, pasando de 593.500 a 1.281.998 ha respectivamente (Bolsa de Cereales de Entre Ríos, 2006).

(12) Para el año 2004, la producción primaria y agroindustrial representaron el 56% y 34% de las exportaciones entrerrianas respectivamente, lo que en total sumó alrededor de 620 millones de dólares a precio FOB. La exportación de soja participó con el 20% del valor total de las exportaciones en el mismo año. DEC, 2006.

(13) Los autores de este estudio identifican bajo la categoría de pequeños productores, tres subtipos diferenciales: los productores de subsistencia, los pequeños productores familiares y los productores familiares capitalizados. Si bien la definición de la categoría central 'pequeños productores' es considerada amplia, el estudio del IICA-PROINDER resulta muy valioso para realizar comparaciones entre relevamientos censales sobre estratos de productores y la valoración de sus respectivas producciones.

Beatriz Nussbaumer

Probablemente, esta reducción de unidades menores a 100 ha refleja la salida definitiva del sector de un gran número de pequeños productores. De hecho, el estudio del IICA-PROINDER indica que la cantidad de EAP en condiciones de pobreza se ha reducido en un 25% (de 10.354 a 7.806) entre 1988 y 2002, pero, sin embargo su participación relativa (EAP pobres/EAP totales) ha aumentado de 36 a 38%, hecho probablemente vinculado a la disminución del universo total de EAP.

Los problemas que enfrentan los pequeños productores no se limitan solamente a la cuestión de tierras. Por un lado, la participación de este sector social en las cadenas productivas de mayor valor es marginal⁽¹⁴⁾. Sus actividades se concentran principalmente en la cría vacuna, tambo y producción artesanal de quesos, horticultura y granja a pequeña escala, producción de miel y pesca artesanal, etc. Por otro, las condiciones de producción se caracterizan por la inaccesibilidad a créditos acordes a su situación, tecnología precaria, políticas tributarias y bromatológicas que no contemplan sus especificidades y una escasa capacidad de negociación en los canales de comercialización tradicionales (Viscay, 2004, Nussbaumer, 2005). Si bien el mal estado de los caminos rurales afecta a todos los sectores sociales, la incidencia sobre los pequeños productores es aún mayor, pues no cuentan con medios para retirar la producción en casos de lluvias ni tampoco realizar otras actividades cotidianas como asistir a la escuela.

Esta economía polarizada también se evidencia en los altos índices de pobreza rural, siendo ésta superior al 40% en los departamentos de Feliciano e Islas del Ibicuy. En relación con el empleo agropecuario, si bien no existen estadísticas oficiales al respecto, según informantes locales la proporción de empleo en negro en las cadenas productivas como la forestal y la cítrica alcanzaría niveles del 40 y 60% respectivamente (entrevistas a representantes sindicales, 2006).

En cuanto a las organizaciones de productores, la mayoría tienen fines económicos, siendo las cooperativas la forma organizacional predominante. De acuerdo con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES, 2006) en Entre Ríos hay 894 cooperativas de las cuales 83 son agro-

(14) Las cadenas productivas más importantes por participación decreciente en el valor de la producción total son: agrícola (cereales y oleaginosas); ganadera; lechera; aviar; cítrica y forestal. A modo de ejemplo, el 10% de la superficie implantada con soja corresponde a EAP de pequeños productores (Estudio IICA-PROINDER, 2006).

pecuarias. La composición mayoritaria de las cooperativas es de productores capitalizados debido, en parte, a la alta especialización por productos (arrozeros, tamberos, ganaderos, etc.) y a la orientación empresarial que han asumido las cooperativas desde la década del noventa (Renold, Lattuada, 1999). Como organizaciones de segundo grado, FEDECO (Federación Entrerriana de Cooperativas) y FACA (Federación Argentina de Cooperativas Agropecuarias) son las más importantes.

De las asociaciones y federaciones por producto, se destacan FARER (Federación de Asociaciones Rurales de Entre Ríos, con 19 delegaciones) y FECIER (Federación de Citricultores de Entre Ríos). Estas asociaciones llevan adelante una importante acción gremial frente al gobierno y por otro lado brindan diversos servicios (asesoramiento técnico, acceso a información, etc.) a sus miembros que también responden al sector más capitalizado del agro entrerriano.

En relación con los pequeños productores, la organización gremial es actualmente inexistente. Si bien la Federación Agraria Argentina (FAA) tiene presencia en algunas zonas, la participación de pequeños productores entrerrianos es relativamente escasa en ella, siendo mayoritariamente productores familiares capitalizados los representados por esta organización.

Estrategias de fortalecimiento institucional en Entre Ríos

En el año 2002 se firmó un convenio entre la Secretaría de la Producción de la Provincia de Entre Ríos y la SAGPYA a través del componente de FI del PROINDER. Este convenio planteaba una diversidad de acciones tendientes en su fin último a “desarrollar la capacidad institucional en el Estado provincial y en organismos municipales para diseñar la estrategia de Desarrollo Rural Provincial e implementar un Programa de Desarrollo Rural Provincial” (Convenio Marco Lógico, en Viscay 2004).

La propuesta se orientó claramente a fortalecer la institución ‘Estado provincial’ en sus capacidades de diseño, coordinación y ejecución de políticas, enmarcándose en las reformas de segunda generación. La capacidad institucional a adquirir podría resumirse en la adopción o fortalecimiento de las siguientes prácticas: a) generación de estructuras público-privadas consultivas y asesoras para la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo rural; b) priorizar a los pequeños productores agropecuarios y a los trabajadores rurales en las políticas y c) transparentar el uso de los recursos, de la información y en general de la gestión pública.

Beatriz Nussbaumer

La creación de un Área de Desarrollo Rural (inexistente hasta el momento en la estructura del gobierno provincial⁽¹⁵⁾) que asumiera la dirección de las acciones de FI, fue una condición del contrato firmado. Los recursos económicos para materializar la estrategia fueron aproximadamente \$180.000 ejecutados en dos etapas entre 2002 y 2006, siendo las actividades financiadas reducidas a pocos rubros: pago de honorarios a consultores para la realización de estudios, compra de equipamiento y capacitaciones (entrevistas a PROINDER, 2006). La generación de información, sumada a las capacidades de gestión adquiridas a través de los cursos de capacitación, proveería la base para el diseño de la estrategia de desarrollo rural provincial.

Las actividades proyectadas se completaron casi en su totalidad y actualmente (en 2007) la Provincia de Entre Ríos cuenta con equipamiento básico y diversos estudios finalizados: dos diagnósticos participativos (región norte y sur), un documento base de la estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial y análisis sub-territoriales específicos.

Sin embargo, la construcción del espacio de articulación público-privado (como estructura para el diseño e implementación de las políticas de desarrollo rural provincial) es quizás el proceso más complejo y difuso a nivel provincial. Se entiende que la construcción de este espacio de articulación contribuye con un primer objetivo; 'la instalación del debate en forma pública de las políticas de desarrollo rural a nivel provincial'. En este marco, el gobierno de Entre Ríos anunció, en el año 2004, la creación del PREDER (Programa de Desarrollo Rural Entrerriano) que sería definido a través de las acciones de FI en la provincia.

La demanda acerca de la necesidad de una mayor articulación entre las entidades actuantes en el medio rural ha sido manifestada por la población rural local en diversas instancias. En los talleres de diagnóstico participativo⁽¹⁶⁾ realizados durante 2005 en los departamentos de la región sur de la Provincia, uno de los ejes trabajados fue la participación y el funcionamiento institucional. Una síntesis de las conclusiones respectivas se presenta a continuación:

(15) Esta área se ubicó en la Dirección de Desarrollo, Economía y Mercados de la Subsecretaría de Planificación y Desarrollo Estratégico para la Producción del Gobierno de Entre Ríos. El director a cargo se constituyó como el referente provincial de desarrollo rural ante su contraparte en Nación, la componente de FI del PROINDER – SAGPYA.

(16) Se realizaron 6 talleres, en los que participaron 240 personas del ámbito rural. Estos fueron desarrollados en el marco de la consultoría de FI para la elaboración del Diagnóstico Participativo de Desarrollo Rural Territorial en el Area Centro Sur (Nussbaumer, 2005).

- Ausencia de planificación en políticas y acciones de desarrollo rural. Existe aún 'la cultura del bombero'⁽¹⁷⁾ en la ejecución estatal. Las estructuras gubernamentales burocráticas tienen escasa capacidad de respuesta.
- No hay coordinación y articulación entre y dentro de los organismos públicos (incluyendo educación, salud y desarrollo social, además de los tradicionales orientados al sector agropecuario). Esto genera confusión en municipios, dada la superposición de estrategias y programas de Provincia y de Nación.

Estas críticas aportan elementos para identificar los obstáculos institucionales que deberían ser el foco de trabajo de las estrategias de FI a nivel provincial. La problematización del funcionamiento público revela, como señala Oszlak (1999:86), que a diferencia de épocas anteriores, las reformas de segunda generación tienen un mayor arraigo en la sociedad civil, estando la opinión pública más sensibilizada acerca de los mecanismos a seguir y de lo que se esperaría del Estado. No obstante, una interpretación alternativa o complementaria a ésta, se orientaría a identificar la penetración en la opinión pública de un discurso de carácter revisionista acerca del accionar de la gestión pública, discurso que –paradójicamente- tiene su origen en la administración pública.

A fines del 2004 surgió la Red de Instituciones para el Desarrollo Rural convocada por el Área de Desarrollo Rural⁽¹⁸⁾. Se trata de un espacio conformado por organizaciones públicas y privadas para la articulación y debate de políticas de desarrollo rural, promovido por las acciones de FI en la Provincia.

La Red de Instituciones para el Desarrollo Rural

Entre los miembros fundacionales de la Red se encontraban representantes de organismos públicos y privados vinculados al desarrollo rural. Debe destacarse que la mayoría de estas personas se conocían desde hace años,

(17) Por 'cultura del bombero' se entiende la falta de planificación a mediano y largo plazo y la escasa capacidad de prevención de contingencias.

(18) A partir de esta primera instancia, surgieron otros espacios de articulación a nivel provincial y municipal. En 2005 se creó por iniciativa del gobierno provincial, la Mesa Provincial de Políticas Sociales y Productivas, espacio definido para la coordinación de acciones entre las diferentes dependencias de la administración pública provincial.

Beatriz Nussbaumer

ya sea en forma directa habiendo compartido previamente espacios de trabajo o políticos, o por referencia de los grupos de pertenencia. Por parte de los organismos públicos participaron representantes de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Entre Ríos, el INTA, la Secretaría de la Producción del Gobierno de Entre Ríos, el Programa Social Agropecuario y el Consejo General de Educación. Por parte de los organismos privados; la Federación Agraria Argentina (FAA), el Consejo Empresario de Entre Ríos y Cáritas. Estas dos últimas, son organizaciones no gubernamentales que llevan adelante acciones en el medio rural con grupos de pequeños productores y organizaciones civiles⁽¹⁹⁾. Si bien la mayoría de estas organizaciones trabajan con o para los pequeños productores, no contienen en su estructura la participación de los mismos, dando por resultado que los intereses y visiones del ámbito rural responden a sectores sociales distintos a los que intentan o se adjudican representar.

De acuerdo a entrevistas realizadas en 2005, los participantes compartían la visión de aunar esfuerzos y armonizar estrategias para el desarrollo rural provincial. No obstante, debe notarse que a lo largo de las reuniones no se discutió qué es el desarrollo rural para la Provincia de Entre Ríos ni cómo lograrlo. Los documentos de diagnóstico y el borrador para la estrategia de desarrollo rural fueron aceptados por los miembros de la red con mínimas sugerencias, acordando la importancia de ciertos factores considerados básicos, como: mejorar la calidad de vida de las familias rurales, disminuir la pobreza rural, aumentar las oportunidades de los jóvenes y de las mujeres y cuidado del medio ambiente. De esta forma parecería estar saldada la omisión de un proceso de discusión política y de clarificación de posiciones acerca del futuro ordenamiento del mundo rural entre diversos sectores de la sociedad entrerriana.

Durante las reuniones desarrolladas entre 2004 y 2006⁽²⁰⁾, la participación (en términos de asistencia e intervenciones) de las organizaciones del sector público ha sido alta. En cambio, los representantes del sector privado tuvieron

(19) El Consejo Empresario de Entre Ríos es la ONG de mayor trayectoria y presencia en el sector rural. Está conformada por la asociación de treinta empresas que definen como misión promover el desarrollo económico sustentable. Sus acciones se centran en la "promoción y fortalecimiento de capital social, apoyo a los sistemas productivos, diversificación y promoción de cadenas de valor" (www.ceer.org, 2006). Cáritas trabaja con familias rurales y urbanas pobres, promoviendo actividades como el fortalecimiento del autoconsumo a través de actividades de granja.

(20) Las reuniones convocadas como Red de Instituciones fueron cinco en total entre 2004 y 2006.

una participación fluctuante. El representante de la FAA solamente participó de las primeras reuniones, y su explicación (expresa en una entrevista realizada en el 2005) fue que la Red “es una instancia liderada por el gobierno de la Provincia con el cual estamos enfrentados”⁽²¹⁾.

En consecuencia, la Red se ha perfilado como un ámbito de discusión entre organizaciones públicas con cierta participación ocasional de algunas del sector privado. La ausencia de organizaciones gremiales de productores, ya sea por su inexistencia en el caso de los pequeños productores, así como por el retiro de otras por decisiones políticas, es una primera característica del ambiente político provincial en el cual se pretende introducir estos espacios de debate y articulación.

Si bien el espacio se homogeneiza en relación con el origen de los participantes (la mayoría de organismos públicos) las actividades definidas para llevar adelante en forma conjunta fueron escasas⁽²²⁾. En una reunión en mayo de 2005 acordaron que se debía fijar una agenda de trabajo, dado que “se ha alcanzado un grado de madurez (conocimientos y acuerdos no institucionalizados entre las entidades participantes) pero [la Red] no tiene experiencia de cómo seguir adelante”⁽²³⁾. Esto es evaluado por los representantes como un tema a resolver rápidamente, pero también como parte de un proceso de construcción. En cuanto a las limitantes para concretar la agenda, los participantes expresaron como causas fundamentales “la falta de acuerdos y de institucionalización” de estos espacios, tema que será analizado en mayor profundidad más adelante.

En la misma línea, en una reunión de la Red en septiembre de 2006 se planteaba: “Es necesario vencer los prejuicios, articulamos por necesidad o por moda, por imposición. No hemos sido lo suficientemente generosos; no tenemos derecho a no serlo porque es la vida de la gente la que está en juego. Nos degradan los celos, pensar que alguien se apropia de nuestro trabajo”⁽²⁴⁾.

(21) Durante fines de 2004 y 2005, la revaluación parcelaria, que llevó al aumento del impuesto inmobiliario rural en la Provincia de Entre Ríos, suscitó enfrentamientos verbales y movilizaciones de las organizaciones de productores con el gobierno, entre las cuales la FAA fue una de las más activas (Diario La República Digital www.larepublicadigital.com.ar 10.10.06)

(22) Una de las actividades que pudo desarrollarse en forma coordinada, fue la asistencia a una pequeña comunidad, El Tivirí, en el norte de la Provincia, en la cual los pobladores ocupaban tierras, no accedían a agua y presentaban altos índices de pobreza. Las organizaciones presentes facilitaron el acceso al agua y organizaron capacitaciones técnicas para esa población (Viscay, 2005).

(23) Memo de reunión, Paraná (Nussbaumer, 2005).

(24) Memo de reunión, Paraná (Sarli *et al*, 2006).

Beatriz Nussbaumer

Esta reflexión de uno de los participantes convoca a profundizar el análisis del contexto político institucional en la Provincia en el cual se insertan nuevas reglas de juego. La articulación entre los representantes de entidades públicas dentro de la esfera de acción y debate de las políticas de desarrollo rural, genera resistencias, hecho visible en el caso de la FAA que desconoce la Red como un espacio plural que habilitaría su participación. Sin embargo, datos como la falta de discusión en profundidad de las estrategias de desarrollo, la débil concreción de una agenda programática y la mención explícita que se realiza en cuanto a la competencia por los ámbitos de acción, reflejan la existencia de otras formas de resistencia entre los que aún participan en la Red de Instituciones. Se evidencian las disputas en este ámbito, sobre las cuales se buscará analizar a continuación, qué es lo que está en juego y qué recursos y capitales habilitan a los participantes a definir sus estrategias. Dada la participación fluctuante de las organizaciones civiles, el análisis se acotará a los tres actores principales en pugna: la Secretaría de la Producción como delegado del Gobierno Provincial, el PSA-PROINDER y el INTA.

Los actores públicos y las reglas de juego

El capital simbólico, el que refiere al reconocimiento y prestigio de un agente y que legitima en este caso el discurso acerca del desarrollo rural, es sin dudas uno de los principales capitales accionados en esta arena de disputa. Este capital se basa en la combinación tanto del reconocimiento de la trayectoria de los organismos en la temática de desarrollo rural, como de los medios económicos y recursos humanos disponibles para implementar estrategias de intervención. Por otro lado, si bien los agentes intervinientes en la Red de Instituciones nutren sus posiciones del reconocimiento de los organismos que representan, también accionan fuentes de legitimación de sus discursos en base a su propia trayectoria personal. Por cuestiones de espacio, priorizaremos el análisis de los organismos, sin desconocer que son personas las que los componen y que éstas llevan adelante otras luchas por poder y legitimación dentro y entre los organismos.

'Presencia en territorio'

Teniendo en cuenta que el sujeto central de las acciones y programas de desarrollo rural son los pequeños productores agropecuarios, la trayectoria y cobertura en términos de cantidad de población objetivo asistida, es una fuen-

te de legitimación fundamental de los discursos y visiones de mundo de los organismos estatales vinculados. Bourdieu (1988:152, 156) al trabajar con el concepto de 'pueblo' analiza el acto de la delegación y representación de individuos que no pueden constituirse en tanto grupo, es decir en tanto fuerza capaz de hacerse oír y de hablar y de ser escuchada. Es el caso de los pequeños productores agropecuarios, esa porción del 'pueblo' que no tiene organizaciones propias que lo represente. Resulta entonces una delegación -consciente o inconsciente- en los programas de intervención que se constituyen como los portavoces de sus demandas y necesidades.

En la Tabla 1 se observa la cantidad de grupos de productores y familias que asisten los tres organismos analizados (PSA-PROINDER, INTA y la Secretaría de la Producción) a través de sus programas⁽²⁵⁾, mientras que en el Mapa 1 se presenta la distribución de estos grupos a nivel departamental. En términos locales, y devenida de una cultura política vinculada al peronismo, este elemento se referencia como 'tener presencia en territorio', es decir que la entidad tenga una trayectoria reconocida por parte de los actores locales. Este reconocimiento se combina con 'el sentirse autorizado' para representar los intereses de los pobladores rurales y constituye una fuerza que se pone en juego en las diferentes disputas y, cuanto mayor sea la 'presencia territorial', mayor es la legitimidad de los discursos.

La 'presencia territorial' de los tres organismos analizados, en términos de cantidad de grupos y familias asistidas, presenta diferencias destacándose particularmente la numerosa cantidad de familias en los grupos GISER y en el PSA-PROINDER. No obstante existen diferencias más significativas en cuanto a la presencia de los programas en los departamentos. El PSA-PROINDER se concentra en el centro y norte de la Provincia, distribución que responde a su política de focalización en aquellos departamentos con mayor presencia de NBI rural. En cambio, los grupos promovidos por el INTA y la Secretaría de la

(25) Los programas que desarrolla el INTA son: Unidad de Minifundio (desde 1987), el Programa para Productores Familiares (PROFAM, desde 2003) y Cambio Rural (desde 1993). Los dos primeros programas trabajan con pequeños productores familiares, mientras que Cambio Rural con productores familiares capitalizados. El PROINDER amplía a partir de 2001 las acciones del Programa Social Agropecuario (cuyo origen data de 1993). Este programa tiene por población objetivo a los pequeños productores agropecuarios pobres. GISER (Grupos de Intercambio Solidario de la Provincia de Entre Ríos), es un programa provincial iniciado en 2004, orientado a productores familiares capitalizados. El financiamiento proviene de la Secretaría de la Producción y la asistencia técnica es realizada por técnicos de INTA. AL año 2006 los GISER y Cambio Rural se ejecutaban conjuntamente.

Beatriz Nussbaumer

Tabla 1: Grupos y familias de productores asistidas por programas estatales de intervención. Provincia de Entre Ríos, 2005.

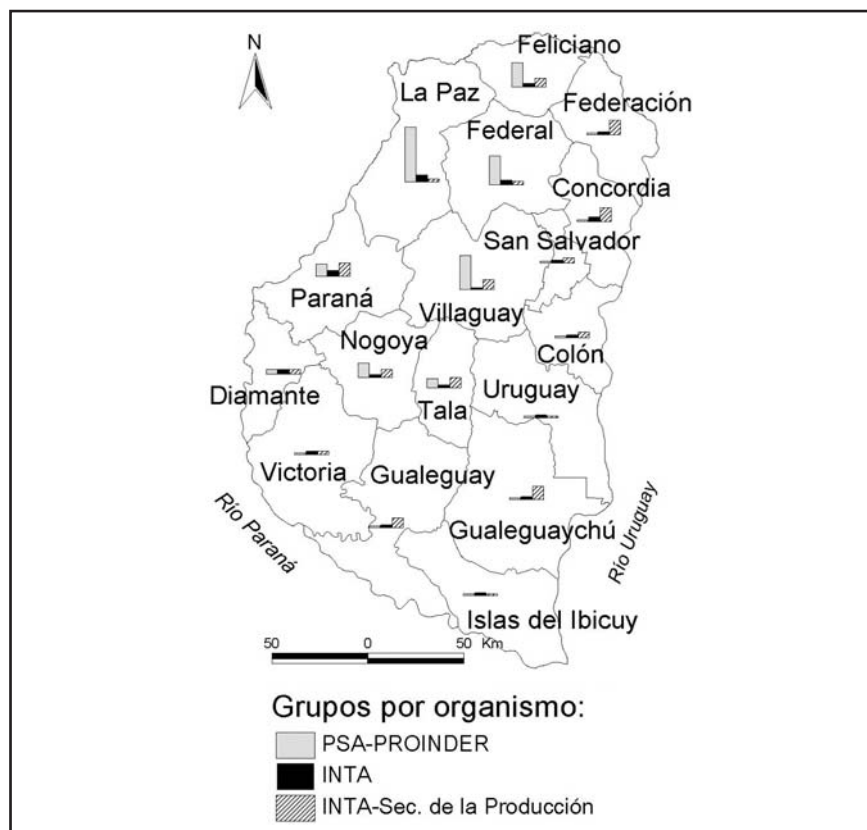
| | PSA - PROINDER | INTA | | Sec. de la Producción - INTA |
|-----------------|----------------|----------------|--------|------------------------------|
| | | Un. Minifundio | PROFAM | GISER-Cambio Rural |
| Grupos | 130 | 5 | 15 | 77 |
| Familias | 951 | 494 | 379* | -** |

Fuente: Información suministrada por los respectivos programas de intervención, 2005.

Notas: *Al año 2005 había 4 grupos formados que no tenían definido el número de familias finales participantes.

**No se cuenta con información de la cantidad de productores involucrados, sin embargo, los grupos tienen entre 15 y 20 participantes lo que daría una cifra promedio algo superior a las 1300 familias.

Mapa 1: Grupos de productores promovidos por programas de intervención. Departamentos de la Provincia de Entre Ríos, 2005.



Producción tienen presencia en la mayoría de los departamentos, pero con una escasa cantidad de grupos en cada uno.

La estrategia de intervención basada en la formación de grupos se ha implementado tanto desde el INTA como desde el PSA a principios de los noventa. Mientras que éste último ha tenido una presencia constante en la provincia desde el año 1993, la emergencia del programa PROFAM (a partir del 2003) y las acciones conjuntas con la Secretaría de la Producción, a través de los grupos GISER en el año 2004, han renovado la presencia de INTA en el ámbito rural, luego del decaimiento progresivo de los programas Minifundio y Cambio Rural. En el caso de los grupos GISER, debe considerarse que, si bien es la Secretaría de la Producción la que destina recursos económicos, es el INTA el que lleva adelante el asesoramiento grupal, aumentando de esta forma la referenciación de INTA en el territorio a través del trabajo de sus técnicos.

Trayectoria, recursos humanos y económicos

El *PSA-PROINDER* posee una significativa trayectoria en la Provincia (desde 1993) potenciada por su especificidad de trabajo hacia los pequeños productores y por su equipo técnico formado para asistir a la población rural más pobre. Su perfil de trabajo especializado en temáticas sociales (grupos vulnerables, perspectiva de género, animación comunitaria) en contraste con un perfil de mayor corte técnico-productivo, lo diferencia de otros programas de intervención estatal. Estos elementos, además de su presencia territorial, contribuyen a que sea reconocido como el organismo de mayor referencia en la temática de desarrollo rural focalizada en los pequeños productores. En cuanto a los recursos económicos, el presupuesto es dependiente de la cantidad de familias consignadas como población objetivo, que ha sido identificada por los censos y otros instrumentos de cuantificación. Pese a fluctuaciones en el monto de las partidas presupuestarias a nivel nacional y provincial en los últimos años, lo que ha afectado la ampliación de sus acciones en materia de cantidad de grupos y familias asistidas, la continuidad del programa no fue interrumpida a nivel provincial.

El **INTA** es el organismo técnico de mayor trayectoria (desde 1956) y posee una amplia cobertura territorial. Esta cobertura no solamente se apoya en los grupos y familias asistidas, sino que a su vez es fortalecida por su estructura que comprende tres regionales experimentales y 18 agencias y unidades de extensión rural comprometiendo una significativa planta de profesionales y

Beatriz Nussbaumer

técnicos contratados. Si bien desarrolla programas específicos enmarcados en el desarrollo rural, lleva adelante numerosas actividades de investigación y desarrollo y asiste a diversos estratos sociales. En consecuencia, el sector de los pequeños productores no ocupa un lugar central dentro de esta institución. Su perfil es, en contraste con el PSA-PROINDER, de marcado carácter técnico productivo y más abarcativo en cuanto a población objetivo, aportando a la economía provincial tecnologías y servicios para las cadenas productivas dominantes del sector agropecuario. En cuanto a los recursos económicos, el INTA es una de las entidades del Estado Nacional que más ha aumentado su presupuesto posterior a la crisis económica en la Argentina de 2001.

La situación de la **Secretaría de la Producción**, en particular del Área de Desarrollo Rural, en cuanto a la trayectoria en la temática de desarrollo rural y su legitimación como portavoces de la problemática de los pequeños productores, es marcadamente diferente a los casos anteriores. La política del gobierno provincial hacia el sector de los pequeños productores en los últimos veinte años ha sido errática⁽²⁶⁾, dando por resultado, que la experiencia de la Secretaría de la Producción en acciones referidas al desarrollo rural sea menor que la de las otras organizaciones analizadas.

De hecho, la promoción de los grupos GISER en conjunto con el INTA, es una reedición de un proyecto con las mismas características de intervención, que fue desarrollado durante 1988 y 1995. Esta alianza con el INTA se concibe como una estrategia para referenciarse en el territorio y fortalecer la imagen de la Secretaría de la Producción como generadora de políticas activas en el sector rural. No es de desconocer, que el gobierno provincial tiene un doble interés en aumentar su presencia: a) para su legitimidad en la esfera de las políticas de desarrollo rural y b) para la lucha partidaria en el campo político a nivel provincial. En función de ambos intereses, se promueven diversas actividades con los municipios, de las cuales varias se enmarcan en las estrategias de FI (por. ej. la creación de dependencias municipales abocadas al

(26) El Director del Área de Desarrollo Rural planteaba al respecto que “el cambio en la política provincial en materia de desarrollo rural ha sido sumamente importante en los últimos años, y la intervención del Programa de FI ha marcado sobretodo un cambio de estilo en el comportamiento de los actores sociales. Esto se manifiesta en el mejoramiento de la calidad en la gestión institucional, y en la mayor atención a amplios sectores marginados de la población rural, detectados a través de los trabajos de campo realizados en el marco de PSA primero y después de PROINDER” (entrevista realizada en 2005).

desarrollo productivo, especialmente del sector agropecuario y el Programa Municipios Productivos-MUPRO⁽²⁷⁾).

El Área de Desarrollo Rural no tiene aún una partida presupuestaria anual asignada. Si bien en el año 2005 se dictó una ley⁽²⁸⁾ en la cual se plantea que el ingreso por los arrendamientos de tierras fiscales se destinará a un fondo de Colonización y Desarrollo; esta derivación presupuestaria aún no se había implementado a fines del 2006. La falta de presupuesto proveniente de la Provincia, no solamente afecta las acciones en el territorio, sino también la consolidación de un equipo técnico⁽²⁹⁾ especializado a cargo de la dependencia. Esto redundaría en un aumento de este recurso valorizado por el resto de los participantes, los recursos humanos capacitados en desarrollo rural.

Debido a una menor 'presencia en el territorio' y a una trayectoria discontinua en la temática de desarrollo rural, el principal recurso puesto en juego por la Secretaría de la Producción, es el respaldo obtenido desde Nación a través de las acciones de FI para constituirse en coordinador de las políticas de desarrollo rural a nivel subnacional. Las capacitaciones organizadas por el PROINDER Nacional fortalecen su discurso, mientras que los estudios ofrecen un mayor manejo de información y de iniciativas de acciones a nivel territorial. Las actividades de FI tienden a fortalecer el rol (en términos de Portes) de estos funcionarios en el ejercicio de la nueva institucionalidad y por consiguiente, a aumentar su dotación de capital simbólico en la arena de disputas.

El acto de constituirse la Secretaría de la Producción en el destinatario directo y ejecutor de la producción simbólica del Estado Nacional, es tomado en conocimiento por el resto de los actores participantes, si bien es resistido o subestimado. Las formas intangibles de negación o no reconocimiento de la autoridad corporizada en el gobierno provincial y delegada por el Estado Nacional, se expresan de diferentes modos. Una acción común de resistencia

(27) El programa MUPRO (Municipios Productivos) fue creado en el año 2003 con la finalidad de: "...realizar una gestión integrada entre los Gobiernos Nacional, Provincial y Municipales para aunar esfuerzos, coordinar tareas e impulsar el desarrollo económico regional". Cada Municipio debe crear un consejo consultivo a ser integrado por todos los actores representativos locales. www.entreos.gov.ar (2006)

(28) Ley Nº 9603/05, cuyo texto fue propuesto por la Dirección de Desarrollo, Economía y Mercados y que regula el arrendamiento de las Islas Fiscales del departamento de Victoria e Islas del Ibicuy.

(29) El equipo en 2006 estaba constituido por tres personas de planta afectados parcialmente al Área de Desarrollo Rural y dos especialistas contratados, cuyos contratos son anuales, presentándose además irregularidades en el pago de los honorarios respectivos.

Beatriz Nussbaumer

es no ofrecer el apoyo institucional para ciertas actividades o eventos con pequeños productores que convoca el Gobierno Provincial, alegando no haber sido informado en tiempo y forma. De hecho, la autonomía económica de los organismos de carácter nacional, permite a los programas y organismos un margen de acción independiente de las políticas provinciales.

Otro elemento que juega en la legitimación de la trayectoria de los organismos participantes en la Red de Instituciones, es la 'confianza' depositada en mantener los acuerdos y las líneas de trabajo. En este sentido, es común escuchar por parte de representantes de las instituciones, que 'la confianza', elemento considerado por ellos 'básico' para lograr el trabajo articulado, no está directamente depositada en la 'institución' gobierno, sino en algunas de las personas que conocen hace tiempo y que envisten temporalmente ese rol. En consecuencia, si bien existe el reconocimiento personal, éste es limitado a partir de poner en juego el imaginario colectivo que los funcionarios 'desaparecen' de los cargos, lo que significó reiteradas veces la discontinuidad de las políticas específicas.

Al analizar las estructuras de poder y la política, Weber indicaba que el campo de acción de los funcionarios o los recursos que dispone, dependen de los intereses del poder superior (2006 [1919]:9) o, en otros términos, estos definen, potencian o minimizan el rol de sus funcionarios. El peso que tiene la temática de desarrollo rural en las políticas de gobierno provincial, se evidencia teniendo en cuenta que, la entidad abocada a este tema, es apenas un área dependiente de una Dirección, y ésta a su vez está subordinada a una Subsecretaría de la Secretaría de la Producción, que a la vez está supeditada al gabinete de gobierno.

En síntesis, si bien las posiciones de los actores parecieran no estar aún definidas, este análisis nos permite identificar las reglas implícitas existentes y los diferentes capitales en juego. La articulación entre organismos públicos y privados como nueva regla, impone que los mismos deben confluir en espacios comunes de discusión política como la Red de Instituciones, y confronta a cada uno de los agentes intervinientes a establecer estrategias que le permitan mantener su posición en función de las reglas de juego en esta arena de disputa. En términos locales, la 'presencia en el territorio' y la trayectoria en políticas son, sin dudas, recursos gravitantes para el reconocimiento de los agentes como conocedores y expertos en desarrollo rural para la Provincia de Entre Ríos. Estos recursos les permiten legitimarse como portavoces de las necesidades de los pequeños productores, esa porción del 'pueblo' que no está representada en el espacio de discusión. En estos temas, tanto el INTA

como el PSA tienen posiciones dominantes, sin embargo, la Secretaría de la Producción, busca, mediante alianzas, acumular capital en este sentido. Asimismo, este último organismo, introduce otros elementos para balancear su posición en el juego, en particular, el legado nacional de oficiar como coordinador del proceso de construcción público-privada de un programa de desarrollo rural para la Provincia. Estas disputas ocurren paradigmáticamente dentro del propio Estado, entre diferentes dependencias, y es en este marco que se interpreta la expresión anteriormente citada de uno de los participantes de la Red: “nos degradan los celos; pensar que alguien se apropia de nuestro trabajo”. Y es también el micro-contexto político y cultural en el cual se impulsa una nueva institucionalidad signada por la regla de articulación entre los organismos públicos y privados vinculados al desarrollo rural.

La articulación como nueva regla

La nueva regla, ‘la articulación’, y por tanto, el nuevo rol que los representantes deben cumplir para invertir la misma, es aún difusa. La dimensión operativa de las políticas de articulación en torno al desarrollo rural no está definida. Cada una de las entidades públicas participantes tiene por misión confluir en espacios con otras organizaciones para la coordinación de políticas⁽³⁰⁾. Actualmente, en la Red de Instituciones se ha compartido información, acordado diagnósticos y borradores de estrategias de desarrollo rural, asistencia a diferentes actos en forma conjunta, etc. Si bien estas acciones tenderían a la confluencia de un trabajo coordinado, no comprometen la autonomía en la toma de decisiones de las líneas y de los ámbitos de acción de sus organismos. En este sentido, la pregunta latente dentro de la Red y de cada actor participante hacia su estructura, es: ¿hasta qué punto deberán supeditar sus programas de acción a una política de desarrollo rural provincial común? ¿Cuánto afectará esta regla los presupuestos por entidad, la planta de profesionales, los roles de cada uno?

(30) La política de articulación del PROINDER ya ha sido descripta a través del componente FI de dicho organismo. Por otro lado, INTA en el lanzamiento del Programa Federal de Desarrollo Rural se planteaba: “En las actuales condiciones, sólo una fuerte confluencia de acciones con claros objetivos de desarrollo de políticas, integrando organizaciones públicas y privadas, podrán constituir un sólido soporte al crecimiento social y económico. Para ello, es necesario revisar los roles y funciones públicos y privados asignando nuevas responsabilidades, en especial al componente público, diseñando estrategias concertadas” (INTA, 2002:3).

Beatriz Nussbaumer

Dado que las reglas no son claras, tampoco lo es de qué forma se evalúa si la misión de articulación se está desarrollando como lo esperado, es decir no están definidos los mecanismos de control, los premios o las sanciones para los que ejecutan este rol. Esta incertidumbre influye sobre la asunción de compromisos mayores por cada representante pero a su vez los condiciona a seguir participando del espacio.

La demanda expresada por los miembros de la Red acerca de la necesidad de “institucionalización del espacio de articulación y formalización de los acuerdos”, es entendida entonces, como que en la medida que las estructuras formalizan a través de convenios u otros mecanismos, existe un reconocimiento explícito de la labor de los funcionarios que han propiciado estos enlaces. Esto mejoraría su posición dentro de la estructura del organismo al que pertenecen, es decir que el tiempo y trabajo dedicado, se constituirían en un capital del funcionario si éste es valorado.

La formalización de estos espacios también permitiría a cada uno de estos agentes públicos un margen de acción y de toma de decisiones mayor y probablemente ingresar a la arena de disputa con otros capitales, como por ejemplo, la disposición de un determinado capital económico para las actividades a desarrollar en forma conjunta. Si bien existen convenios bilaterales como los ya descritos entre INTA y la Secretaría de la Producción para los grupos GISER, lejos se está de arribar a una plataforma política común para el desarrollo rural en la Provincia de Entre Ríos.

Hasta ahora hemos hecho un análisis de los actores ‘presentes’ y ‘visibles’ en este ámbito de articulación, siendo el gran ‘ausente’ las organizaciones de productores y particularmente de los pequeños productores acerca de los cuales se planifica su futuro. Sin embargo, esta Red de Instituciones, es apenas una porción de una arena de disputas aún mayor, en la cual emergen otros intereses dentro y por fuera de las estructuras allí representadas.

La arena de disputas ampliada

Si se retoma la caracterización de la Provincia, significativas asimetrías sociales se evidencian en el ámbito rural entrerriano, tales como la creciente concentración de la tierra y la precarización laboral rural. El Gobierno Provincial, por presión o decisión, no interviene más que tímidamente en estos temas, no formando parte de la agenda de discusión pública. Por otro lado, como ya se ha mencionado anteriormente, no es un eje de discusión que se haya planteado en la Red de Instituciones.

El crecimiento económico del sector agroalimentario, que en gran medida se basa en la agriculturización y en la producción a gran escala, pareciera ser una razón de peso para seguir apoyando este modelo y no contradecir intereses de grupos poderosos. Por tanto, la desaparición de más de 5.000 EAP de pequeña escala entre 1988 y 2002 y el esquema de trabajo de las cadenas frutihortícolas basado en gran medida en contratos laborales precarios, parecieran diluirse como parte de los costos a asumir en la carrera de aumentar la producción y el crecimiento económico provincial. Esta contradicción no es, sin embargo, desconocida por los diferentes sectores de la sociedad entrerriana.

En cuanto al conflicto asintomático de intereses con respecto a este modelo de crecimiento, es interesante citar como ejemplo una reunión mantenida en octubre del 2006 entre el Gobernador de Entre Ríos y el Presidente de la Sociedad Rural Argentina. Uno de los temas tratados fue la propiedad de la tierra y según el boletín oficial de la SRA, "los directivos de la SRA declararon su alarma ante las graves amenazas a la propiedad privada que han aparecido en los últimos meses y reiteraron el compromiso de la entidad con la defensa de ese derecho constitucional"⁽³¹⁾. Esta reunión, como otras anteriores, fue propiciada por la Federación de Asociaciones Rurales de Entre Ríos (FARER), demostrando sus conexiones a nivel nacional que fortalecen su posición gremial frente al gobierno. Si bien la alerta que transmitió esta entidad se debía aparentemente a un hecho puntual (la irrupción de un dirigente piquetero en un campo de Corrientes) esta declaración está vinculada también a diferentes situaciones conflictivas por la tierra en la Provincia de Entre Ríos, como la ocupación de tierras del ex-frigorífico Santa Elena desde el año 2003. Por otro lado, se evidencia desde el año 2004 una agudización de las posiciones que adopta la FAA en este tema, adoptando recurrentemente en sus discursos la problemática de la reforma agraria⁽³²⁾.

(31) Este comunicado agregaba: "Sería conveniente, entonces, reconducir el incipiente debate hacia un terreno donde la propiedad privada no se cuestione en función del origen del titular o la extensión de la misma, sino en términos del mal uso o de la falta de sustentabilidad de los recursos involucrados". www.ruralarg.org.ar, 2006.

(32) Desde el Primer Congreso de la Tierra organizada por la FAA en Parque Norte en 2004, el *slogan* de la reforma agraria es tomado y resignificado por las diversas filiales provinciales. El presidente de la delegación Entre Ríos de FAA declaraba en enero de 2007 que: "Hay que hacer una reforma agraria bien, donde cada productor pueda producir zapallo, chancho, soja y cada uno tenga la misma rentabilidad; pero tenemos que sentarnos a discutir que política agropecuaria queremos" Agencia de Noticias ENTERAR, 17.01.07).

Beatriz Nussbaumer

La FAA ha adquirido mayor presencia en el territorio provincial en los últimos años a través de la organización de paros y cortes de ruta de convocatoria nacional y llevando adelante reclamos de carácter provincial, como contra el aumento del impuesto inmobiliario rural provincial (Agencia de Noticias de Entre Ríos, 2006). Al igual que en el caso de FARER, utiliza canales de comunicación directos con altas esferas de gobierno.

Estos temas manifiestan distintos aspectos a analizar. Por un lado, la existencia de grupos sociales con diversos intereses y visiones de mundo, cuyos conflictos se dirimen, o al menos se discuten, en otros ámbitos distintos a los planificados como la Red de Instituciones. Si bien varios de estos actores, como por ejemplo FARER, no son convocados a participar en este ámbito dado que se concibe el desarrollo rural como un problema que atañe solamente a los pequeños productores, es evidente que los intereses que éstos representan, son de incumbencia central para las políticas de desarrollo rural. Sin embargo, las ambiciones y estrategias enfrentadas en cuanto a la tenencia y acceso a la tierra de los diversos grupos sociales involucrados (ya sea desde la SRA, la FAA así como los de los productores que ocupan tierras, o de aquellos que abandonan la producción), parecieran no ser parte de las temáticas a resolver por este espacio de debate. En consecuencia, cuando estos conflictos se expresan, la modalidad de negociación responde a las pautas tradicionales de la cultura política de la Provincia, es decir un diálogo directo entre los representantes de los grupos sociales enfrentados, y los funcionarios de más alto rango en la estructura estatal.

De esta forma, además de deslegitimarse el proceso de construcción de un espacio de debate público-privado como la Red atentando contra la pretendida nueva institucionalidad para la planificación de políticas de desarrollo rural provincial, se evidencian las contradicciones del propio Estado Provincial, que además esta decir, no son diferentes a las del Estado Nacional. Estos canales de comunicación y estrategias paralelas expresan en forma abstracta, la tradicional disociación de la política social y la política económica, o en otros términos, la disociación de la misma realidad rural en dos mundos separados: por un lado aquel que personifica el modelo de crecimiento económico; por el otro aquel orientado a un modelo de desarrollo focalizado en la inclusión de los pequeños productores, o de contención social.

Reflexiones finales

Las estrategias de fortalecimiento institucional, implementadas desde el año 2004 en Entre Ríos, han promovido ciertos cambios en las políticas de desarrollo rural provincial. Por un lado, han cumplido con un primer objetivo de fortalecer y en algunos casos instalar el debate sobre la situación del ámbito rural, más allá del crecimiento de la economía provincial a través del sector agropecuario. Para ello se han creado ámbitos de articulación público-privados como la Red de Instituciones para el desarrollo rural. Sin embargo, las organizaciones civiles representativas del sector agropecuario no participan, constituyéndose mayoritariamente en un espacio de articulación y disputa entre organismos y programas estatales de intervención. Las organizaciones que representan a los medianos y grandes productores en cambio articulan y negocian las políticas orientadas al sector bajo los cánones tradicionales de la cultura política provincial, es decir en forma directa con las altas esferas de decisión del gobierno. Con respecto a los pequeños productores, éstos no tienen organizaciones propias en la Provincia de Entre Ríos. En consecuencia, sus intereses son mediatizados por aquellos programas de intervención que buscan adjudicarse legitimidad como portavoces de las visiones de mundo de este sector social.

Con respecto a la articulación entre los organismos que intervienen en el desarrollo rural para la construcción de una plataforma común de acciones, las estrategias de FI han promovido la redefinición de la esfera de disputa a través de la favorecer la posición del Gobierno Provincial. Este organismo es el principal beneficiado de las políticas de FI, dado que es el que logra capitalizar el legado desde Nación como coordinador de las políticas de desarrollo rural. De esta manera, se inserta en este ámbito de disputa que desde la década de los noventa fue protagonizado casi exclusivamente por los programas de intervención en el ámbito rural, como el Programa Social Agropecuario y los programas de INTA. Sin embargo, este capital simbólico adquirido por el Gobierno Provincial no es un recurso suficiente para liderar el campo de juego, en el cual las reglas implícitas remiten a otros capitales como la trayectoria en materia de desarrollo rural, 'la presencia territorial', los recursos humanos formados y el capital económico para la ejecución de estrategias de intervención. Por otro lado, la ambigüedad en cuanto a lo deseable o alcanzable de la nueva regla que se pretende instalar, 'la articulación', repercute en la definición de las funciones a asumir por parte de los funcionarios en su nuevo rol como articuladores, tanto del Gobierno Provincial como de los programas de intervención.

Beatriz Nussbaumer

Retomando a Oszlak (2001), el estado provincial se enfrenta al resto de los actores con una menor capacidad operativa y ejecutiva y aún con mandatos internos poco claros que lo legitimen en su rol de coordinador de las políticas de desarrollo rural. Con respecto a este último punto -las contradicciones internas en los ámbitos de gobierno- es de destacar que en los espacios de articulación que coordina, no se han instalado como parte de la agenda de discusión, temáticas centrales que hacen a las asimetrías sociales y económicas del ámbito rural. De hecho, las posiciones e intereses creados en relación con la concentración creciente de la tenencia de la tierra y la precarización de las condiciones laborales en el sector agropecuario, son canalizados por fuera de los ámbitos de debate planificados para la construcción de políticas de desarrollo rural. Si bien estos ámbitos de debate y articulación como la Red de Instituciones tienen carácter consultivo, es significativa la falta de posicionamiento con respecto a estas temáticas.

En este escenario, y sin desconsiderar que las estrategias de FI se están aplicando recién desde el año 2004, es posible sugerir que la distribución de poder en la toma de decisiones para las políticas de desarrollo rural a nivel provincial, se ha modificado sólo sensiblemente. La participación de la sociedad civil que fortalecería un modelo de toma de decisiones de abajo hacia arriba, es escasa. En particular, la ausencia de organizaciones que representen la visión de los pequeños productores es, en el caso de Entre Ríos, una deuda pendiente. Con respecto a los organismos y programas de intervención públicos, éstos aún transitan el proceso de fijar los límites y alcances de la política de articulación para que no interfiera negativamente en sus respectivos ámbitos de trabajo y en su dotación de recursos disponibles. Mientras tanto, en temas conflictivos como los anteriormente citados, la modalidad en la toma de decisiones sigue siendo bajo el esquema político tradicional, desde las altas esferas de poder hacia abajo.

En este sentido, de acuerdo con Portes (2006), el riesgo de insertar nuevas instituciones como conjunto de reglas sin considerar el contexto político y cultural, es que solamente actúen a un nivel superficial, sin modificar las normas y la estructura de poder preexistente en forma sustancial.

Bibliografía

- ARQUEROS, M. X. y MANZANAL, M. (2004). "Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino". Trabajo presentado en: III Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural. Tilcara, Jujuy.
- ARQUEROS, M. X. y NARDI, M. A. (2005) "Desarrollo rural y territorio. Aportes para la discusión del desarrollo en áreas rurales pobres y su implicancia a través de análisis de casos en Salta y Misiones". Trabajo presentado en las *Cuartas Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 9 al 11 de noviembre, Buenos Aires.
- BID (2004). "Instituciones políticas y gestión pública en América Latina". www.iadb.org (5.05.06)
- BOLSA DE CEREALES DE ENTRE RÍOS (2006). www.bolsacer.com.ar (25.09.06)
- BOURDIEU, P. (1988). "Cosas dichas". Barcelona.
- BOURDIEU, P. (1997). "Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción". Barcelona.
- CASTORIADIS, C. (1996). "La democracia como procedimiento y como régimen". *Revista Iniciativa Socialista* 38 (14 pp). <http://www.inisoc.org/Castor.htm> (12.04.06)
- DE CAPITANI, A. NORTH, D. (1994). "Institutional Development in Third World Countries: The role of the World Bank". *Banco Mundial. HRO Working Papers* 42
- GOBIERNO DE ENTRE RÍOS, 2006. www.entrerios.gov.ar (21.10.06)
- FUKS, M. (1998). "Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergencia do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro". *DADOS-Revista de Ciências Sociais* 41(1):87-113.
- INAES (2006). www.inaes.gov.ar (11.12.06)
- INDEC (1988). Censo Nacional Agropecuario 1988. Provincia de Entre Ríos. Buenos Aires.
- INDEC (2001). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001. www.mecon.indec.gov.ar
- INDEC (2002). Censo Nacional Agropecuario 2002. www.mecon.indec.gov.ar
- INTA (2002). "Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER)". www.inta.gov.ar (21.04.2005)
- LAWRENCE, T.B., SUDDABY, R. (2005). "Institutions and Institutional Work". In: Clegg, S.R., Hardy, C., Lawrence, T. and Nord, W. (eds) *The Sage Handbook of Organization Studies*. London: Sage.
- NORTH, D. (1993). "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". FCE-México.
- NUSSBAUMER, B. (2005). "Diagnóstico Participativo para el Desarrollo Rural Territorial del Area Centro Sur de la Provincia de Entre Ríos". PROINDER, Buenos Aires.
- OLSON, M. (1996). "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor". *Journal of Economic Perspectives* 10 (2): 3-24
- OSZLAK, O. (1999). "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado". *Nueva Sociedad* 160:81-100.
- OSZLAK, O. (2001). "El Estado Transversal". *Encrucijadas* 6: 30-41
- PORTES, A. (2006). "Institutions and Development: A Conceptual Reanalysis". *Population and Development Review* 32(2):233-262.
- PROINDER (1998) "Manual Operativo Proyectos de Asistencia Técnica para el Desarrollo Rural Provincial" SAGPyA, Buenos Aires.
- RENOLD, J.M., LATTUADA, M., 1999. "El Cooperativismo agropecuario en la Argentina. Situación y

Beatriz Nussbaumer

- perspectivas para el desarrollo rural". Presentación al Congreso Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires
- RIST, G. (2004). "The History of Development: from Western Origins to Global Faith". Zed Books, Londres y Nueva York.
- SARLI, M.E., CRAVIOTTI, C., VISCAY, L. (2006). "Memo de la reunión de la Red de Instituciones". Paraná. *mimeo*
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. (2004) "Desarrollo Territorial Rural", Capítulo 2, publicado en http://www.iadb.org/sds/doc/RUR_Cap2_desarrolloterritorialrural.pdf.
- SVENDSEN, G.L., SVENDSEN, G.T. (2003). "On the wealth of nations: Bourdieueconomics and social capital". *Theory and Society* 32: 607-631
- VISCAY, L. (2004). "Diagnóstico Participativo para el Desarrollo Rural Territorial en el Area Centro Norte de la Provincia de Entre Ríos". PROINDER, Buenos Aires.
- WEBER, M. (2006 [1919]). "Política y Ciencia". Buenos Aires.