

## **Argentina entre el desmantelamiento del Estado y la movilización social**

### **El desarrollo rural en la provincia de Misiones**

María Andrea Nardi<sup>1</sup>

#### **Introducción**

Las políticas y programas de desarrollo rural que promueven cambios sociales e institucionales generalmente deben confrontar aquellos actores que se oponen a la alteración del *status quo*. Si estas políticas están focalizadas en la distribución del ingreso, posiblemente las elites locales presenten resistencias. Si dichas políticas son diseñadas para brindar crecimiento económico y “modernización” a través de la introducción de lógicas de producción externas al ámbito local, probablemente la resistencia provenga por parte de aquellas comunidades que consideren que sus identidades se verán afectadas por el proceso de “desarrollo”.

Mi argumento es que en todo proceso de intervención en desarrollo rural siempre habrá conflicto y cooperación porque cualquier intención de cambio social siempre creará resistencias y apoyo por parte de los actores involucrados.

Una aproximación crítica al territorio – entendido este como una conjunción de arenas donde diversos actores tratan de concretar sus proyectos y realizar sus intereses en conflicto y cooperación – puede ser útil a los fines de comprender las dinámicas y procesos del cambio social.

Este trabajo presenta algunas reflexiones preliminares acerca del desarrollo rural en el nordeste de Argentina a la luz de los cambios socio-económicos y políticos acontecidos en los últimos veinte años aproximadamente. Así, por ejemplo, los procesos de *descentralización* que han tenido lugar en este país durante la década de 1990 ilustran la complejidad de las estrategias de desarrollo rural a nivel local y la necesidad de crear políticas que tomen en cuenta las acciones colectivas de base o que las promuevan en el caso de aquellos territorios donde no existan. Según varios autores, esta clase de acción colectiva podría llegar a tener un rol importante a jugar en los procesos de democratización de las sociedades latinoamericanas.

La intención aquí es reflexionar acerca de los vínculos entre (*desarrollo*) *política* y *acción colectiva* desde las bases con miras a promover *procesos territoriales*. En tal sentido, el objetivo general de mi investigación -en el cual se inserta el presente trabajo- es analizar las relaciones sociales y los mecanismos de cooperación (alianzas) y de confrontación (conflicto) en áreas locales para poder comprender las vinculaciones entre estrategias de desarrollo rural y acción colectiva de base (movilización social y participación en la arena pública). Las políticas de desarrollo rural (arriba hacia abajo) y las acciones colectivas (abajo hacia arriba)

---

<sup>1</sup> Lic. en Geografía (Universidad de Buenos Aires), candidata a Ms Sc. en Economía Agraria (UBA). Doctoranda del Departamento de Geografía Social y Económica, Universidad de Lund (Suecia). Sölvegatan 12, 22362 Lund, Suecia. <andrea.nardi@keg.lu.se>. Con el apoyo del Programa Alban, Programa de Becas de Alto Nivel de la Unión Europea para América Latina, beca N° E06D101162AR.

promueven ciertas dinámicas por sobre otras y al hacerlo generan ciertos procesos territoriales.<sup>2</sup>

Los casos de estudios seleccionados son dos municipalidades de la provincia de Misiones: Aristóbulo del Valle y San Pedro. Estas municipalidades son muy próximas una de otra sin embargo presentan diferencias interesantes en cuanto a la presencia del aparato estatal, los servicios públicos, infraestructura, ocupación de la tierra y la conservación de la biodiversidad. Las diferencias no sólo se explican por los procesos previos de ocupación del suelo, el acceso a los recursos naturales y al cambio social “fijado” en diferentes estructuras socio políticas y económicas, sino que también se comprenden por la tendencia actual de las estrategias de desarrollo rural y las políticas conservacionistas que están teniendo lugar y que parecería conducir a dinámicas territoriales diferentes (por ejemplo, migración vs. ocupación de nuevas tierras, concentración de la tierra vs. distribución del a tierra, etc.). San Pedro, se localiza en el nordeste de la provincia, zona de expansión de la frontera agraria. Por su parte, Aristóbulo del Valle se encuentra en el centro de la provincia, ultima área de colonización planificada.

El presente trabajo se estructura de la siguiente forma. Luego de esta breve introducción, delíneo la perspectiva territorial propuesta definiendo para ello los conceptos centrales que guían mi análisis. En segundo lugar, comento brevemente la importancia del rol de la descentralización en las teorías sobre democratización en Latinoamérica y en las teorías acerca de la reducción de la pobreza rural. Consecutivamente, centro mi interés en la acción colectiva y presento algunas evidencias acerca de Argentina. En este país, los procesos de descentralización han tenido lugar durante el periodo de ajuste estructural y la acogida de la ideología “neoliberal”. El asunto central aquí es entender de qué forma estos procesos han promovido y abierto espacios a la acción colectiva desde las bases, en particular en áreas rurales. Luego, presento evidencias empíricas y reflexiones preliminares acerca de las complejidades territoriales (actores, conflictos y cooperación en torno a las intervenciones en desarrollo rural) en el nordeste de Argentina, tomando para ello en consideración material relevado en las mencionadas municipalidades. En las reflexiones finales formulo algunas preguntas que me gustaría responder en el curso de mi investigación.

En el mapa a continuación, puede observarse la localización de la provincia de Misiones en el contexto de Argentina y de Sudamérica.

---

<sup>2</sup> El estudio busca identificar y examinar procesos territoriales en áreas rurales de la provincia de Misiones, Argentina, a través de los siguientes objetivos: (a) reconocer y diferenciar interacciones entre actores colectivos en el contexto local, observando la conformación de redes locales, (b) identificar y diferenciar arenas de desarrollo rural de acuerdo a sus discursos y estrategias que promueven, y (c) reflexionar acerca de los procesos generados por las arenas de desarrollo rural para generar procesos territoriales.

Mapa 1: Localización de la provincia de Misiones en Argentina, América del Sur



Fuente: Base de datos ESRI.

### El desarrollo rural desde una perspectiva territorial

La perspectiva territorial del desarrollo rural que propongo aquí se basa en un concepto de *territorio* que toma en cuenta las relaciones sociales de poder. Creo que el concepto de territorio construido por los geógrafos, particularmente desde la geografía política y la ecología política, pudo ser útil a los fines de reflexionar sobre desarrollo rural. Mi intención es vincular el concepto de *territorio* al estudio del *desarrollo rural*. El concepto de *arena* facilita este vínculo.

En términos generales, territorio ha sido definido como un área geográfica bajo el control de un actor (un estado, una compañía, una iglesia o una pandilla). Sack (1983: 56) menciona que territorio es un área delimitada por un individuo o grupo para influenciar, afectar o controlar objetos, personas y/o relaciones. En tal sentido, acuerdo con Cox (1991: 5) cuando afirma que dos aspectos son prominentes en el uso del concepto de territorio: las nociones de poder y de espacios delimitados (*bounded spaces*). En primer lugar, la idea de poder ya no está más ligada al estado, “más bien es una cuestión de su crónica implicación en las relaciones sociales” (ibídem)<sup>3</sup> como en las relaciones de clase, género o etnicidad. En segundo lugar, la idea de límites ya no refiere más a límites geográficos en un sentido político-jurisdiccional, sino más bien en un sentido amplio dado que las relaciones sociales siempre están localizadas.

En este contexto teórico, propongo re-conceptualizar la noción de arena introducida por Törnquist (1981: 110): un área delimitada, dentro de cuyos bordes tiene lugar cooperación y conflicto entre sus actores e influencias externas, mostrando que es parte de una ‘totalidad mayor’. Esta totalidad se estaría refiriendo, según el marco analítico aquí propuesto, a un

---

<sup>3</sup> En inglés en el original.

particular territorio, construido por diversas escalas de relaciones de poder (por ejemplo, el territorio de un estado, de una compañía internacional, de una iglesia o el territorio de una escuela). El concepto de arena que presento aquí difiere de la definición de Törnquist porque no necesariamente tiene una continuidad espacial y por lo tanto los bordes son imprecisos, flexibles y dinámicos.

Desde esta perspectiva, las *arenas de desarrollo rural* son partes constitutivas de los *territorios* (teórica y empíricamente). Las arenas, como los territorios, son espacios geográficos (sociales y físicos) donde las estructuras y dinámicas de relaciones de poder tienen lugar en una forma dinámica y transformativa. En este sentido, el territorio puede interpretarse como una conjunción de arenas que se solapan unas con otras; sería una suerte de estructura donde éstas fluyen. De tal forma, las arenas son más dinámicas y contextuales y solo en algunas oportunidades ellas pueden transformar las estructuras que las encuadran y que las originan. Esto trae a colación la cuestión sobre estructuras y procesos en torno al cambio social (Sewell, 1992) pero que no será debatido aquí.

En este contexto, ¿cómo defino *acción colectiva, desarrollo y cambio/procesos territoriales*? El diccionario Oxford de Ciencias Sociales menciona que acción colectiva “es usualmente definida como una respuesta organizada, inconsciente y relativamente no rutinaria a eventos e intereses compartidos”.<sup>4</sup> Aquí, quiero referirme a acción colectiva como un tipo de comportamiento colectivo con diferentes grados de organización, perspectiva a largo plazo e involucramiento por parte de actores (por ejemplo, conformación de cooperativas, movilización de ocupantes de predios privados, organizaciones de productores agrícolas familiares, manifestaciones públicas, creación de redes de solidaridad, etc.). Mi interés entonces recae sobre los diversos actores de la arena del desarrollo rural que promueven acciones colectivas y sus logros a corto, mediano y largo plazo.

El análisis se centra en *desarrollo rural* porque estoy interesada en observar como los diferentes actores definen desarrollo y delinear estrategias y políticas con el fin de producir cambios sociales en el corto y largo plazo en un territorio dado. Esto significa que en primera instancia no trabajo con un concepto ante dado de desarrollo sino que propongo ir creando ontológicamente esta categoría a medida de voy recolectando información empírica y observando los discursos de los actores. Así por ejemplo, me interesa conocer de qué manera se concibe la producción y uso de los recursos (naturales y sociales), quienes son los actores involucrados en la arena del desarrollo rural y de qué manera los procesos de descentralización han influenciado.

Finalmente, por procesos territoriales, me estoy refiriendo a procesos en el territorio: cambios, dinámicas en el espacio social (económico, político, cultural) que se reflejan también en el espacio físico y viceversa. Cambios, dinámicas que pueden significar o no, una modificación de las estructuras y/o relaciones de poder. Esto se observa en las formas en que el espacio físico y el espacio social son puestas en construcción. Los actores colectivos (u organizaciones) trabajan en cooperación y conflicto conformando redes (acciones colectivas). Estas redes al mismo tiempo tienen una temporalidad y especialidad determinada, y conforman diferentes arenas. Cada uno de los actores colectivos en un territorio dado tiene diferentes ideologías, visiones, recursos y capacidades para ejecutar una acción en la red y en la arena. Es aquí, en las arenas, donde las relaciones de poder tienen lugar y sus resultados pueden observarse en el territorio (en el espacio físico y social). En general, los actores están ligados a una red y probablemente estén en más de una. Y muy posiblemente, los actores estén presentes en más de una arena. Algunos actores son “locales” y otros son “extra locales”, estos últimos si bien

---

<sup>4</sup> En inglés en el original.

son parte del “territorio”, están localizados fuera del área de estudio, definida como “lo local”.<sup>5</sup>

En el presente estudio en particular, dada la preponderancia de la agricultura en la economía local y la alta presencia de productores familiares pequeños en los estudios de caso, focalizo en aquellos actores que están vinculados a la pequeña producción agrícola y a sus organizaciones de base. En la mayoría de los casos, estos son los sujetos objeto de las estrategias de intervención en desarrollo rural. Esto justifica mi interés en la arena de desarrollo rural y la importancia que le doy a la misma en la construcción del territorio.<sup>6</sup> Es en esta arena donde conflictos y alianzas sobre los usos de recursos (naturales y sociales) pueden observarse.

La metodología de estudio que aplico consiste en identificar las prácticas concretas y las fuerzas en cooperación y conflicto en torno a la cuestión del desarrollo rural y el acceso a los recursos. Se basa en tres componentes analíticos: (i) diagnóstico del contexto institucional del desarrollo rural en ambos municipios y en la provincia en general, (ii) identificación y caracterización de las demandas y prácticas regulares por parte de las organizaciones locales en relación a su acción colectiva: participación en espacios interinstitucionales, articulación entre organizaciones, circulación de discursos acerca de la utilización de los recursos naturales, etc., y (iii) configuración territorial resultante.

### **La descentralización como instrumento de reducción de pobreza y democratización**

La mayor parte de la literatura sobre descentralización apunta a que la misma puede cumplir un importante rol en los procesos de democratización. En América Latina, varios países han llevado a cabo estrategias de descentralización de sus gobiernos centrales hacia las provincias o regiones y de éstas hacia los municipios o comunas.<sup>7</sup>

Siguiendo a Ribot (1999 y 2007) la descentralización ocurre cuando hay una devolución de responsabilidades fiscales, políticas y administrativas a niveles más bajo de gobierno. Cuando los gobiernos locales son representativos, es decir son electos por el pueblo, hay una “descentralización democrática”. Si lo que ocurre es una descentralización administrativa hacia niveles menores de gobierno que no son representativos hay una “descentralización administrativa o desconcentración”. Si la responsabilidad de proveer servicios públicos es dada a organizaciones locales que no son partes del aparato del sector público, esto no es descentralización sino “privatización” u otra forma de privatización en donde el mercado no está presente.

De acuerdo a González Villar (2004) en el caso de América Latina hay diferentes interpretaciones acerca de las razones detrás de la adopción de la descentralización en el marco del ajuste estructural. Una idea es que las elites políticas han promovido estos procesos como una manera de asegurar gobernabilidad de cara a la crisis política y económica de los estados. Una segunda interpretación es que los gobiernos centrales necesitaban reducir sus responsabilidades y funciones, permitiendo la libre movilización de recursos entre las diferentes regiones de sus países y colocando recursos públicos más eficientemente. Una

---

<sup>5</sup> La distinción entre lo que es local y extra local, dependerá de los recortes espaciales operativos que cada investigador realice metodológicamente.

<sup>6</sup> Esto no significa que intento reflexionar acerca del cambio social a partir solamente del análisis de una arena particular. El desarrollo, en tanto proceso social, no puede pensarse como simplemente resultado de una arena particular o de una red de actores. Es la conjunción de los resultados y acciones de varias arenas (política, conservacionista, educativa, de salud, etc.) y de arenas en diferentes escales espaciales lo que produce el cambio social en un “territorio”.

<sup>7</sup> Por ejemplo, Bolivia, Colombia, Brasil o Argentina.

tercera perspectiva es aquella que focaliza en la necesidad de incrementar la participación social y la complacencia de los gobiernos centrales de promoverla, al abrir espacios públicos de decisiones a nivel local. Finalmente, una cuarta perspectiva es puramente economicista y se centra en el ajuste a las necesidades locales y preferencias de las comunidades de los servicios y recursos para atenderlos, introduciendo autoridad fiscal para cobrar impuestos y colocar recursos públicos en sectores más competitivos.

El vínculo entre descentralización y reducción de la pobreza rural ha sido comentado por varios autores (entre algunos de ellos, Johnson, 2001; de Janvry y Sadoulet, 2000 y 2005). Johnson (2001: 521) afirma que la descentralización democrática es generalmente presentada como una condición para lograr la reducción de la pobreza rural. El autor agrega que como resultado de la descentralización democrática el aparato estatal se ve más expuesto y por lo tanto con más respuestas a las necesidades locales lo que a su tiempo lleva a una gobernancia más efectiva.

De hecho, por ejemplo, Janvry y Sadoulet (2005) observan los procesos de democratización, descentralización y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil como una oportunidad para un desarrollo rural exitoso. Los autores entienden que a través de la descentralización y participación, las políticas de desarrollo rural pueden adaptarse mejor a las circunstancias locales dada la alta heterogeneidad del continente latinoamericano y puede ayudar a mejorar la capacidad de los gobiernos locales para encarar procesos de bienestar en la población local.

Dichos autores (de Janvry y Sadoulet, 2000: 406) señalan las siguientes cuestiones para tener en cuenta en políticas de desarrollo rural y reducción de la pobreza, muy ligadas a la descentralización: (a) promoción de organizaciones de bases regularmente asistidas por organizaciones no gubernamentales, (b) participación de beneficiarios organizados, (c) devolución a los grupos usuarios del control de los recursos de propiedad comunal y de bienes públicos locales y (d) acción colectiva para la administración de recursos de propiedad comunal, el servicio de bienes públicos locales y para la negociación en el procesos de decisión política.<sup>8</sup>

De todas maneras, Johnson (2001: 521) consideran que “hay poca evidencia que tanto democracia como descentralización sean necesarias para la reducción de la pobreza en áreas rurales o urbanas, pero si hay evidencia de que puedan ser contraproducentes”.<sup>9</sup> El autor comenta acerca de los desafíos de “encarar procesos de descentralización en áreas rurales en donde la agencia política y el acceso a la información son frecuentemente limitados por sistemas burocráticos jerárquicos modernos y tradicionales” (ibídem: 522).<sup>10</sup> El autor remarca, entre otras cuestiones, que la pobreza y desigualdad pueden producir una ola de demandas que sobrepase las posibilidades reales de los gobiernos locales de implementar políticas socio económicas a largo plazo, y por lo tanto, de sostener una real democracia. Los

---

<sup>8</sup> De Janvry y Sadoulet (2005: 80) proponen tomar en consideración una perspectiva integral, la que enfatiza “descentralización, participación y acción colectiva, devolución de funciones de administración a las comunidades, seguir un abordaje territorial en oposición a uno sectorial (...) buscando mecanismos de coordinación con las políticas macro y sectoriales, reconstruyendo un conjunto de instituciones rurales que han seguido al achicamiento del rol de estado”. (En inglés en el original). De todas maneras, cabe aclarar que si bien estos autores promueven la descentralización para el desarrollo rural, el marco en el cual lo hacen difiere al que quiero proponer aquí. Kay (2008: 917) -siguiendo a otros autores- sostiene que a pesar de la reconocida heterogeneidad de ideas de De Janvry, las mismas siguen siendo contextualizadas dentro de la teoría de la modernización y del paradigma de la ‘integración a los mercados’, en línea con la agenda neoliberal del Consenso de Post Washington. (En inglés en el original).

<sup>9</sup> En inglés en el original.

<sup>10</sup> En inglés en el original.

territorios pobres enfrentan el problema de la obtención de ingresos (a través de impuestos y tasas) y entonces observan el proceso de descentralización democrática como contraproducente al desarrollo económico, reducción de la pobreza y, a largo plazo, al proceso de democratización mismo. Existe un dilema acerca de la pobreza y la participación dado que para participar son necesarios recursos económicos, algo que los pobres no tienen (tienen que asumir los costos de transporte, acceso a información y poseer tiempo para participar).

A pesar de estos hechos, Johnson (2001: 529) es más optimista y afirma que la descentralización democrática “ha probado fortalecer el sustento de los pobres en áreas rurales” y en todo caso es “necesario encontrar el balance adecuado entre autonomía y responsabilidad, para encarar el apoyo de actores locales, y para encarar una profundización del proceso de democratización”.<sup>11</sup> El autor afirma que el rol que los gobiernos centrales deben jugar es importante para asegurar el desarrollo e implementación de políticas substantivas a favor de los pobres. En este sentido, él concluye que “descentralización democrática es un proceso que tiene como finalidad extender y mejorar la anuencia de grupos que son tradicionalmente sub-representados en el mercado y en el estado. Al comprometer, educar y empoderar segmentos más amplios de la sociedad, la introducción de principios democráticos pueden fortalecer las capacidades de grupos pobres y vulnerables, independientemente de si esto lleva o no a una reducción material de la pobreza” (ibídem: 530).<sup>12</sup>

### **Entre el desmantelamiento del Estado y el surgimiento de la movilización social**

Garretón (2002) argumenta que los grandes cambios estructurales y culturales que han tenido lugar en América Latina desde la década de 1980 han producido un diferente tipo de sociedad. En este contexto, afirma que “han aparecido nuevas formas de acción social y nuevos actores, al mismo tiempo que se transformaban las pautas de acción de los actores sociales clásicos” (ibídem: 8). La referencia básica para la acción colectiva es “el debilitamiento de la capacidad de acción del Estado” (ibídem: 18).

Los cuatro nuevos ejes de la recurrente acción colectiva y de la constitución de actores sociales que pueden ser distinguidos en el continente luego del periodo de dictaduras, siguiendo a Garretón (2002: 18) son (a) democratización política, (b) democratización social o lucha contra la exclusión, (c) la reconstrucción de las economías nacionales y su inserción en la economía mundial, y (d) la redefinición de un modelo de modernidad.

En el primer caso, las acciones colectivas están orientadas hacia “el establecimiento de una democracia consolidada como una condición para cualquier otro tipo de demanda”, “la democratización social como una condición para promover activamente al nuevo régimen democrático” y la crítica a “la insuficiencia de los cambios institucionales” (ibídem: 15). En torno a las cuestiones de calidad y consolidación democrática, de acuerdo a Garretón “se producirá una configuración de actores, con una tensión entre los más orientados a lo político-estatal, preocupados de las reformas institucionales y de la modernización del Estado, y aquellos que ligan demandas sociales y ciudadanas propias del segundo eje” (ibídem: 16). Es este último, el segundo eje, que moviliza la acción colectiva en América Latina según al autor. La redefinición acerca de la ciudadanía y la superación de la pobreza y exclusión son las cuestiones centrales aquí. Algunos actores operan en el campo de las demandas tradicionales mientras otros lo hacen en contra de la discriminación.

---

<sup>11</sup> En inglés en el original.

<sup>12</sup> En inglés en el original.

En el tercer caso, el accionar colectivo se comprende entonces en el marco de la transformación de la economía que “dejó a la sociedad enteramente a merced de los poderes económicos nacionales y, sobre todo, transnacionales” (ibídem). El autor considera que “el esquema económico prevaleciente tiende a ser intrínsecamente desintegrativo a nivel nacional y parcialmente integrativo, aunque obviamente asimétrico, a nivel supranacional” (ibídem: 18).

El cuarto eje del accionar colectivo es la lucha acerca “del modelo de modernidad, identidades y diversidad cultural” (ibídem: 18) lo que de alguna manera sintetiza los tres primeros ejes. Puede observarse aquí el surgimiento de una visión de modernidad que se identifica con una América Latina indígena o con una base social homogénea en oposición a la “modernidad” promovida por los gobiernos autoritarios de periodos anteriores ligada a la ideología neoliberal.

En este contexto, Garretón (2002: 22) sostiene que en un futuro cercano deberemos afrontar diversos tipos de luchas y movilizaciones “más autónomas, más cortas, menos políticamente orientadas, relacionadas con las instituciones en lugar de ser comportamientos extra institucionales, más orientadas hacia las inclusiones sectoriales, las modernizaciones parciales y la democratización e integración social gradual que hacia los cambios globales radicales”.

Durante la década de 1990 las políticas de ajuste estructural y la formación de un estado neoliberal en Argentina han promocionado la emergencia de nuevos y renovados movimientos sociales y acción colectiva, en particular en el medio rural.

En las áreas rurales, esta tendencia puede explicarse por dos factores. En primer lugar, debido a que los procesos de reducción del estado -a través de descentralización y desconcentración del aparato gubernamental y tercerización y privatización- no fueron acompañados por un incremento de recursos hacia los niveles provinciales y municipales. En segundo lugar, porque la liberalización de la economía y la paridad del peso argentino al dólar americano -con la consecuente privatización de servicios públicos y la desregulación de los mercados (de productos y laboral)- expuso varios sectores de la población a la competencia internacional y/o la desaparición de los mercados tradicionales.

En este nuevo escenario, las familias de pequeños productores agrícolas (campesinos y *farmers*) fueron paulatinamente excluidos de la vida económica y política. Esto, junto con la ausencia histórica del sector público en áreas rurales (en educación, sanidad, infraestructura, etc.) fue deteriorando la calidad de vida de las poblaciones rurales en el país. Nuevos y renovados movimientos y movilizaciones sociales surgieron<sup>13</sup> (en algunos casos alineados con movimientos sociales mayores)<sup>14</sup> para confrontar las políticas neoliberales aplicadas en el país y crear un nuevo sentido de solidaridad entre todos aquellos históricamente excluidos.<sup>15</sup>

Como consecuencia de esta transformación neoliberal, otros actores emergieron en las áreas rurales: organizaciones no gubernamentales (ONG), agrupaciones de base de familias de campesinos y productores rurales, etc. Y otros empezaron a ser reconocidos o tener voz: comunidades nativas, iglesias, escuelas, cooperativas, sindicatos locales. En muchos casos, los movimientos señalados arriba trabajaron en cooperación con estos nuevos actores para confrontar o readaptarse al nuevo orden establecido.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, la creación del Movimiento Campesino de Santiago del Estero o el Movimiento Campesino Formoseño, y la “renovación” del Movimiento Agrario Misionero.

<sup>14</sup> La Vía Campesina, Foro Social Mundial.

<sup>15</sup> Por ejemplo, con las comunidades nativas, las cuales, luego de la modificación de la Constitución Nacional de 1994, han sido legalmente reconocidas y con derechos a reclamar la propiedad legal de sus territorios.

Los procesos de descentralización son importantes de tener en cuenta para entender este nuevo escenario. En lo que respecta a las políticas de desarrollo rural, el diseño de Programas de Desarrollo Rural (PDR) por el gobierno nacional fue observado por algunos autores como una medida para calmar el descontento en las áreas rurales y prevenir la migración rural hacia áreas urbanas. Estos PDR fueron implementados de diferentes formas: descentralizados (a través de los gobiernos provinciales) y desconcentrados (a través de estructuras nacionales paralelas a los gobiernos provinciales localizados en las provincias y municipios). En algunos casos, la asistencia técnica y organizativa fue tercerizada hacia ONG u otras organizaciones locales (escuelas, iglesias). Al mismo tiempo, y en algunos casos, los PDR reforzaron la acción colectiva desde las bases y la creación de nuevas formas de pensar la política y la economía del desarrollo, al abrir nuevos espacios políticos de discusión (Manzanal y otros, 2007).

Puede argumentarse por lo tanto que las políticas neoliberales aplicadas por el gobierno de Argentina a partir de la década de 1990 han alterado el estado al transformar la relación entre el sector público y la sociedad. La liberalización de la economía creó un escenario de exclusión económica de sectores de la población que habían estado previamente “incluidos” y su identificación con aquellos históricamente “excluidos”.

La reducción del estado -a través de la descentralización del aparato estatal, privatizaciones y tercerización- resultó en exclusión social y económica. Pero al mismo tiempo, dio lugar a la posibilidad de “inclusión” política a nivel local porque creó nuevos espacios políticos para la acción colectiva y para que sus demandas fueran tomadas en cuenta o al menos escuchadas. En tal sentido, Cunill (1991: 148-149) señala que “la crisis actual (...) pareciera estar abriendo nuevas perspectivas a la renovación de las formas de interacción entre los actores públicos y privados y contribuyendo a una creciente diferenciación de estos últimos (...). La virtualidad de la renovación de las relaciones del Estado con estos distintos sujetos radica en que ellos comienzan a ser reconocidos no simplemente como fuente de recursos e interlocutores válidos, sino como ‘socios’ en la gestación y ejecución de proyectos que se entienden de responsabilidad compartida y que, a la vez, tienden a abarcar sectores y espacios cada vez más globales.”

A continuación, intento describir las particularidades de los mecanismos de cooperación y conflicto en dos municipios de la provincia de Misiones, en el nordeste de Argentina. Estas nuevas dinámicas, si bien se enmarcan en el contexto de las políticas de desarrollo rural “descentralizadas” en Misiones, se explican por cuestiones que exceden los procesos de descentralización allí ocurridos.

### **El nordeste argentino y las complejidades locales de un territorio complejo**

En esta parte del trabajo mi interés es presentar un avance del análisis empírico basado en información primaria recolectada a través de entrevistas semi-estructuradas y no estructuradas realizadas a informantes claves durante trabajo de campo en la provincia de Misiones.<sup>16</sup>

La provincia, aunque ocupa un territorio relativamente pequeño,<sup>17</sup> presenta una sociedad con interesantes características, en el sentido de su historia, paisaje, interculturalidad, procesos políticos y económicos. Previo a la colonización española, la provincia estaba ocupada por

---

<sup>16</sup> Vale la pena mencionar que el presente estudio es continuación de mi estudio de licenciatura y maestría acerca del desarrollo rural en Misiones, y por lo tanto, la mayor parte del contexto comentado aquí puede ser encontrado en Nardi (2002) y Nardi (2008).

<sup>17</sup> Esto es en comparación con el resto de las provincias argentinas. El total de superficie del territorio provincial es de 29.801 km.<sup>2</sup>, lo que significa 0.8% del territorio nacional.

comunidades guaraníes. Durante el periodo de la colonización, las misiones jesuitas fueron los actores principales (re)organizando las sociedades locales y poniendo bajo ocupación tierra para agricultura y pequeños poblados. Mucho tiempo después de la expulsión de los jesuitas, el área comenzó a utilizarse para la explotación del bosque nativo por compañías madereras.

En los orígenes de la federación argentina, el territorio consistía en pequeños pueblos y comunidades nativas viviendo de la agricultura en pequeña escala y del monte. No fue hasta principios del siglo XX, y especialmente entre las guerras, que una gran cantidad de inmigrantes arribaron a la provincia provenientes de Europa del norte y central (principalmente alemanes, polacos y ucranianos).

Misiones fue territorio nacional hasta 1954, lo que significa que fue recientemente -en comparación con el resto de país- que la población local obtuvo el derecho de elegir a sus gobernadores. Actualmente, la provincia se caracteriza por tener una mayoría de población urbana residiendo en ciudades intermedias y población rural viviendo en pequeños pueblos y en forma dispersa. Junto con el turismo, la agroindustria y los servicios conexos son sus principales fuente de ingresos, principalmente orientada al sector forestal y la producción de cultivos industriales (tabaco, yerba mate, te) con cierto nivel de industrialización local. El sector forestal es controlado por grandes compañías, algunas dueñas de la tierra, mientras que el sector agrícola es comandado por familias de pequeños y medianos productores.<sup>18</sup>

El achicamiento del estado y la liberalización de la economía también crearon en Misiones condiciones y los espacios políticos para canalizar el descontento colectivo y la acción colectiva.

### *Procesos territoriales recientes*

La apertura de la economía resultó aquí en la dificultad de colocar productos agrícolas (té, aceite de tung y -en menor medida- tabaco) en mercados externos debido a la “dolarización” de la moneda nacional. Esto, junto con la desregulación de la producción y comercialización de yerba mate,<sup>19</sup> significó una disminución de los ingresos obtenidos por los productores primarios, es decir, de las familias de pequeños productores agropecuarios. Según Ferrero (2005: 189) esto resulta en un “proceso de concentración de la producción, manufactura y comercialización de los cultivos tradicionales en manos de acopiadores y molineros (...) quienes controlan los precios de la materia prima y generan mayor dependencia de los productores pequeños y medianos, los que han ido descapitalizándose y empobreciendo.”

Por su parte, desde fines de 1980, se da en Misiones un proceso territorial particular por el cual se ponen bajo conservación diversas áreas con monte nativo. Ferrero (ibídem: 191) sostiene que “la manifestación más concreta de esta tendencia la constituyen las reservas naturales. La mayor parte de las reservas naturales misioneras fueron creadas en un acelerado proceso, que tuvo lugar entre los años 1987 y 1997, cuando se pasó de dos a doce Reservas. En esos diez años, la superficie bajo regímenes de conservación pasó del 2.9% al 7.4% es decir que creció un 151%”. En este contexto, la creación en 1993 de la reserva de biosfera de Yabotí, en el municipio de San Pedro y El Soberbio, es un hito importante ya que significó la creación de un territorio no apto para la agricultura de 243.376 Ha., cuya mayor parte se

---

<sup>18</sup> De acuerdo a datos otorgados por el Censo Nacional de Agricultura de 2002 (INDEC, 2002) en Misiones más de la mitad (55%) del total de explotaciones agropecuarios (EPA) poseían entre 0.1 y 25 hectáreas de tierra y sólo el 3% de las EPA tenían más de 200 hectáreas.

<sup>19</sup> Con el decreto nacional de Desregulación Económica de 1991 se elimina la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM).

encuentra en el primer municipio mencionado. Sin dudas la construcción de estos nuevos territorios – delimitados, controlados, susceptibles de determinados tipos de uso – es un condicionamiento al desarrollo rural de los productores agropecuarios familiares y de la agricultura en general, como queda ejemplificado en la siguiente afirmación:

“con el tema del corredor verde, con el tema de la reserva (de biosfera) Yabotí y con el tema del Bosque Modelo, son digamos cuestiones que limitan el desarrollo de la zona de San Pedro como lo pudieron tener otros pueblos de la provincia de Misiones (...) Nuestro desarrollo no va a pasar por la expansión de la frontera agrícola sino por alternativas, probablemente sea el turismo una, probablemente [la] producción de madera nativa e implantada...” (docente, San Pedro, 2008)

Este proceso se da en el particular contexto de agotamiento de tierras fiscales disponibles para ser ocupadas y la finalización de la expansión de la frontera agraria en Misiones.<sup>20</sup> Según Schiavoni (2001: 7) el avance de la frontera agraria en los últimos 30 años se comprende por un lado a partir de dinámicas económicas comandadas por compañías tabacaleras: “el poblamiento no planificado del nordeste provincial se desarrolló entre 1970 y 1990, impulsado por pequeños productores sin capital, que aprovecharon las facilidades de acceso a la tierra fiscal, integrándose a las dinámicas del complejo agro-industrial tabacalero de mediados de 1980 (boom del Burley)”.<sup>21</sup>

Otro proceso a tener en cuenta como consecuencia de los cambios económicos estructurales y que enmarcan el descontento en el medio rural en Misiones, es la cada vez mayor importancia de la foresto industria. Esto se evidencia en la cantidad de tierras destinadas a la producción forestal y a la cantidad de mano de obra empleada. Si bien es principalmente en la zona noroeste de la provincia donde la agroindustria tiene su mayor presencia y no en la zona donde se localizan los municipios bajo estudio, el hecho de que la madera “tenga precio” ha implicado que exista una mayor presión por parte de algunos sectores locales por realizar (re) forestación con especies exóticas (grandes propietarios en San Pedro) y ha significado la posibilidad de diversificación productiva (pequeños productores en Aristóbulo del Valle).

### *Descentralización, pobreza rural y participación social*

En este contexto adverso, en el cual cada vez es menor la posibilidad de acceso a la tierra y a los mercados tradicionales, los productores familiares encontraron difícil reconvertir o diversificar su producción debido entre otras cuestiones a: (a) la característica perenne de la planta de yerba mate, (b) la escasez de asistencia técnica pública y falta de cobertura para llegar a la totalidad de los productores, (c) la ausencia de un sistema crediticio para el pequeño productor familiar, y (d) la ausencia de información y la incertidumbre acerca de nuevos mercados y canales de comercialización.

La descentralización de los servicios públicos (tales como educación y salud) desde el gobierno nacional hacia el provincial significó una disminución de recursos para atender la demanda provincial debido a que se debió a una descentralización administrativa, pero sin asignación fiscal. Ahora bien, en lo respecto a las estrategias de desarrollo rural, la descentralización ocurrió en diversa formas. Tres maneras pueden observarse: a través del gobierno provincial (administración provincial del presupuesto, decisiones y personal), a través del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y sus oficinas locales (administración nacional del presupuesto, gestión local de las decisiones y personal fuera del

---

<sup>20</sup> Según Ferrero (2005: 189) “la expansión de la frontera agraria en Misiones finalizó en la década de 1990, con el agotamiento de las tierras fiscales sin ocupantes.”

<sup>21</sup> De acuerdo a Schiavoni (1998: 78) a partir de 1960 familias de productores del sur de la provincia y de los estados vecinos del Brasil se instalan en el nordeste de Misiones “con expectativas de lograr algún tipo de promoción social”

gobierno provincial) y a través de estructuras nacionales nuevas localizadas fuera del gobierno provincial (Programa Social Agropecuario -PSA-) y su tercerización de servicios a ONG y otras organizaciones sociales locales (administración nacional del presupuesto, administración local de las decisiones y personal por fuera de la estructura gubernamental provincial con participación social).<sup>22</sup>

Puede afirmarse que si bien ha habido procesos de devolución de decisiones a nivel local (no necesariamente a través de los gobiernos locales) todavía es el gobierno nacional quien retiene el poder de colocar recursos financieros en la provincia (a través de la estructura del PSA o sus agencias del INTA). Esto queda expresado en palabras de uno de los coordinadores nacionales del PSA, al respecto de la administración de los fondos del programa en manos del gobierno de la Nación:

“...lo que se mandaba del gobierno nacional para el Programa Social a la provincia, en la provincia se iba a usar para cualquier cosa menos para el Programa. Entonces, darle a la provincia la responsabilidad de que el Programa se comportara como un Programa provincial, nada más que recibía fondos del gobierno nacional, sabíamos que eso iba a terminar en que esa plata iba a ir a cualquier cosa. Amén de las..., de las políticas clientelares, digamos, que son muy frecuentes en las provincias, donde los grupos que iban a recibir plata iban a ser los que estuviera integrando algún puntero local, y no una visión objetiva de necesidades y darles a los grupos lo que correspondía” (ex coordinador nacional del Programa Social Agropecuario, Buenos Aires, 2008).

La concepción de que los gobiernos provinciales son “clientelares” y que el gobierno nacional no lo es, es compartida por varios funcionarios y técnicos de extensión consultados. La administración de fondos públicos nacionales a través de estructuras paralelas a las provinciales, es observada por algunos como una forma más democrática de gobernar. Al respecto del comportamiento del PRODERNEA, programa cuya administración es compartida entre el gobierno de la Nación y el gobierno de la provincia de Misiones, un técnico sostiene que:

“...los organismos provinciales son siempre más politizados. Los organismos nacionales son más técnicos. Entonces, yo noto así: el PRODERNEA tiene una línea nacional que cuando vamos a las reuniones, por ejemplo, cuando viene la gente de Nación, vos ves que bajan línea, y nosotros estamos chochos [contentos] con esa gente, porque te dicen: ‘hay que hacer reuniones, participativas, darles lo que corresponde’. Cuando vienen acá los otros te dicen: ‘no, no hay que hacer esto, hay que hacer lo otro’” (técnico extensionista del sector público provincial, Aristóbulo del Valle, 2008).

Todos los PDR ejecutados por la nación y/o la provincia tienen las características siguientes: (a) focalización de beneficiarios entre sectores de la población previamente definidos, (b) asistencia técnica, financiera y social otorgada conjuntamente, (c) participación social en la distribución y asignación de los recursos públicos y la gestión de los programas llevada a cabo mediante la introducción de nuevos diseños institucionales y organizacionales (la mayoría de ellos por fuera de la estructura de los gobiernos provinciales) (Manzanal y otros, 2007).

Vale la pena enfatizar aquí que una de las cuestiones centrales de la retórica de los PDR es incrementar la participación social en su implementación y la transparencia de la colocación de los recursos públicos. Algunos de los PDR fueron más allá del discurso y lograron cambios reales con las sociedades locales al comprometerlas en la distribución de los recursos a través

---

<sup>22</sup> Los PDR que comienzan a implementarse en Misiones en la década de 1990 son el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Nordeste Argentino (PPNEA) y su continuación el Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Nordeste argentino (PRODERNEA) del gobierno de la provincia y de la nación, el Programa Social Agropecuario (PSA) y el Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPCCA) del Proyecto Forestal de Desarrollo del gobierno de la nación, el Programa Minifundio, el Cambio Rural y el PROHUERTA del INTA, gobierno de la nación.

de la participación en las unidades provinciales de ejecución (Nardi, 2002) o bien al co-gestionar recursos para la realización de actividades conjuntas y la creación de (nuevas) redes sociales:

“...se va formando, en esos años, en el ‘93, RAOM, la Red de Agricultura Orgánica Misionera, entonces desde ahí los técnicos fuimos buscando otras propuestas, inclusive en un momento el PSA apoyaba mucho para todo lo que era articulación, y nosotros hacíamos grupos, o sea, nos juntábamos muchos de distintas instituciones que trabajábamos con pequeños [productores], discutiendo cómo estábamos trabajando para ver cómo ir mejorando, para ver bien el perfil, la metodología. Nos reuníamos gente del MAM, gente de INDES, gente de PSA, de RAOM, de Minifundio...” (técnica de extensión del sector público nacional y privado, Aristóbulo del Valle, 2008).<sup>23</sup>

Los procesos de descentralización y de desconcentración de poder de decisiones hacia estructuras burocráticas nacionales localizadas en las distintas provincias hicieron que nuevos actores surjan (ONG conectadas a la iglesia católica, organizaciones de base, caciques del pueblo Guaraní)<sup>24</sup>, se puedan “oír nuevas voces” (otras iglesias, escuelas, movimientos ecologistas)<sup>25</sup> y nuevos movimientos sociales aparezcan en el nombre de una mayor justicia social y una mejora de la calidad de vida de la sociedad, en particular de los pobres rurales.

De esta forma, nuevos intereses comenzaron a ser canalizados a través de diferentes niveles de gobierno. Y en el centro de esto, nuevos conflictos y tensiones aparecieron.

#### *Acción colectiva y desarrollo rural “descentralizado”: ¿hacia un nuevo modelo de agricultura?*

En Misiones, con el tiempo, se crearon dos espacios interinstitucionales: ‘la feria provincial de semillas’ y el ‘foro de la tierra, el agua y el monte’, que desde sus inicios en 1997 y 2000 respectivamente reúnen a actores gubernamentales y no gubernamentales en la creación conjunta de visión del desarrollo rural para Misiones incluyente de las familias de pequeños productores rurales. En el caso de las ferias de semillas, se trata hoy día ya de un movimiento social:

“yo vengo participando en el Movimiento Semillero hace muchos años, que es una red enorme de articulación, primero, y de construcción también de cosas, donde una de las experiencias son las ferias. Pero es lo que se ve hacia fuera (...) Es un espacio democrático que estamos construyendo entre un montón de gente que participamos de distintas instituciones, ONG, o programas o lo que sea, escuelas, las EFAs... Y es movimiento, porque no es que siempre están los mismos. No hay cargos” (técnica de extensión del sector público nacional y privado, Aristóbulo del Valle, 2008).<sup>26</sup>

Paulatinamente, se fue creando en Misiones una nueva relación entre sociedad y estado. En parte por los PDR, en parte por las nuevas organizaciones conformadas. Al respecto, vale la pena la siguiente cita acerca de las dinámicas locales en el municipio de San Pedro en particular, y su relación con otros niveles de gobierno:

“...estamos viendo que hay participación de la gente... no mucha, pero hay participación de la gente en gestar algunas políticas, algunas estrategias de desarrollo a nivel local, por supuesto siempre con ayuda de los distintos actores más el municipio, y por supuesto también con los aportes externos que vienen de la provincia o de la nación” (docente, San Pedro, 2008).

Desde mediados de 1990, algunos de los PDR y demás proyectos locales comenzaron a promover un tipo particular de agricultura entre los pequeños productores agropecuarios

---

<sup>23</sup> Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES).

<sup>24</sup> Por ejemplo, a fines de los ‘80 y principios de los 90 comienza a intervenir la ONG el INDES o el Proyecto Rural de la Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú, que con el tiempo se separó de la iglesia católica para convertirse en la asociación civil sin fines de lucro APHYDAL.

<sup>25</sup> Por ejemplo, la organización ecologista Cuña Pirú, la Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM), el Movimiento Semillero o la red de salud LAI-CRIMPO.

<sup>26</sup> EFA: escuela de la familia agrícola.

familiares. Esto contempla por ejemplo la seguridad y soberanía alimentaria de los productores y de las familias rurales (autoconsumo de los productos de huerta y granja), la autonomía de los productores para decidir que producir, como producirlo y con quien comercializar (producción agrícola con tecnologías apropiadas, producción orgánica sin introducción de agroquímicos como una forma de ganar autonomía del gran capital o del capital extra local), la industrialización casera de productos (mermeladas, pickles), la comercialización de excedentes de la producción de huerta y granja en mercados locales, la creación de nuevos canales de comercialización y de nuevas pautas de consumo, el manejo integrado de la chacra con pautas agroecológicas y el acceso a la tierra (Nardi, 2008). Se podría afirmar que esto promovió una descentralización de la cadena de valor a favor de los pequeños productores.

Esta visión acerca del desarrollo contrasta con otra, más focalizada en una agricultura industrial basada en la inversión de capital (la mayoría de las veces extra local), la estandarización de la producción agrícola, las tecnologías extra regionales no adaptadas a la realidad local, la búsqueda de incrementos en productividad a través de la incorporación de productos químicos y el uso extensivo de los recursos naturales, que tiene en consideración los mercados extra locales, en particular los mercados globales (Schiavoni y otros, 2006).

Este tipo de desarrollo es mayormente promovido por el gobierno provincial, por algunos sectores del gobierno nacional, para el beneplácito de algunos de los actores que se ven beneficiados por un mercado “libre” como por ejemplo, la foresto industria o bien por firmas internacionales, como las tabacaleras. El desarrollo del sector forestal en la provincia se observa como necesario en la creación de puestos de trabajo (asalarización de la población rural y urbana) si bien se enmarca dentro de una concepción del desarrollo “sin productores” y/o “sin agricultura”. Algunos sectores económicos consideran que esto es necesario para “no presionar” los últimos remantes de bosque nativo:

“...a través de la reforestación [es que] podemos generar mano de obra; riquezas para el departamento, para combatir la indigencia; y también quitarle presión a la sobreexplotación del monte nativo” (propietario de tierras en Yabotí, San Pedro, 2008).

Entre una y otra visión del desarrollo existen tensiones, particularmente observadas por aquellos actores interviniendo en el medio rural, intentando generar nuevas propuestas:

“...tenemos otro punto en contra, que esta familia de los grandes productores, ya sea en cuanto a la plantación de pino o eucaliptus, generan grandes extensiones de este tipo de cultivos; y que, realmente, al utilizar material genético, éstos tienen un desarrollo realmente veloz en el tiempo y esta gente [pequeños productores] compara, ‘si yo uso agrotóxicos y uso plantas mejoradas obtengo mayor rendimiento que lo que me está pidiendo la escuela’. Comparan, y nosotros nos damos cuenta que la lucha es buena pero que hay muchos actores que tienen otra visión del desarrollo del que tenemos nosotros, y ahí está el conflicto, y ahí está la tensión” (docente, San Pedro, 2008).

Por ello, se puede afirmar que en esta provincia habría al menos dos modelos de desarrollo rural en tensión por la organización (acceso, uso, manejo) de los recursos naturales y enmarcando las estrategias de vida de las familias rurales. Estos modelos promueven diversos cambios territoriales que necesitan ser estudiados y comprendidos en ambos estudios de caso para entender la complejidad del desarrollo rural, las relaciones de poder detrás de ella y sus resultados.

Pero los conflictos o tensiones no se evidencian solo entre los sectores sociales y económicos que se benefician de determinado uso del suelo (forestación en gran escala o agricultura familiar en pequeña escala) sino también en la misma concepción acerca de los recursos naturales (tierra, agua, bosque). Detrás de estos modelos y visiones, existen distintos entendimientos que ponen en evidencia distintas organizaciones sociales de los recursos naturales. A continuación presentamos un ejemplo de las distintas formas de entender la

función de la tierra en los procesos de desarrollo y en su distribución entre los distintos sectores sociales:

“Vamos a ser sinceros, por más que sean pobres o no pobres, si es propiedad privada es propiedad privada. (...) en Misiones se perdió el derecho a la propiedad privada. Si la propiedad privada, como a mí, la Constitución defiende... ¿cómo puede ser que a mí se me está llenando de intrusos y nadie hace nada? ¿Quién va a venir a invertir acá, si nadie hace nada por el tema de las tierras? (propietario de tierras con ocupantes, Eldorado, 2008).

“...nosotros adherimos al principio de que la tierra es de quien la trabaja. No aceptamos la inviolabilidad de la propiedad privada. Creemos que la tierra no es un bien económico más, sino que también, en la misma lógica del agua, del monte y demás, (...) es parte de la naturaleza y es patrimonio de la humanidad en su conjunto para beneficio en todo caso de la humanidad y del planeta en su conjunto. Por lo tanto, no admitimos que esto sea sujeto a las leyes del mercado y la propiedad privada” (miembro de ONG de San Pedro, Posadas, 2008).

En el primer caso, la defensa de la propiedad privada (tierras en este caso) es necesario para la entrada de grandes capitales que –supuestamente- traerán desarrollo. En el segundo caso, la tierra es para quien la trabaja y si son familias de productores agropecuarios, debería ser mejor que quede en manos del Estado dado que en el actual contexto liberal y de falta de apoyo a la agricultura familiar, los bajos ingresos de las familias rurales podría ser causa de venta de la misma y, en definitiva, su (re) concentración por parte de algunos.

De todas maneras, si bien se puede decir que hay dos modelos de desarrollo rural, dentro del discurso que contempla a familias de pequeños productores, se encuentran matices. Así por ejemplo, se pueden distinguir aquellas posturas más “ecologistas”, centradas en la sustentabilidad ambiental, o de los recursos naturales, y otras posturas más “políticas” centradas tal vez en la sustentabilidad política del desarrollo rural, basadas en una confrontación con el gobierno, en particular los gobiernos locales y provinciales, buscando activamente la organización política de base (posiblemente en la actualidad en detrimento de las cuestiones productivas).

Algunos actores locales opinan que las posturas más ecologistas son algo extremas y que su intervención con los productores familiares debería reverse ya que los mismos deberían poder capitalizar su chacra diversificando sus producciones y utilizando tecnología disponible:

“Ellos tienen una tendencia ya más... no sólo de no voltear mucho el monte, sino de no trabajar con productos químicos... ecologista. No es nuestro eje, nosotros, en ese sentido para darte un ejemplo, hacemos planes forestales con la nación, con la Secretaría de Agricultura. Es una forma de que el productor capitalice tierra, así lo vemos nosotros. Misiones es forestal, de naturaleza forestal. En cambio esta gente no está de acuerdo que planten pinos, por ejemplo, o eucaliptos (...) Ecologistas... entonces, cuando hacemos las reuniones con los productores tenemos esas diferencias. (...) Si acá viene un tipo a hacer 10 hectáreas de pino le hacemos los planes. Creo que en el fondo es una forma de que se produzcan mejores ingresos, que se capitalice. Es lo mismo que te dicen ellos: si yo hubiera empezado a forestar hace 20 años, hoy tendría un capital en la chacra” (técnico extensionista del sector público provincial, Aristóbulo del Valle, 2008).

“Esta es una visión muy ecologista, que en los productores no prende eso. Y uno lo entiende en el sentido de que los productores son prácticos. Nosotros a veces [discutimos] por el tema del randap. El productor te dice: “yo no puedo mantener limpio si no fuera por el herbicida”. La limpieza de lo que era antes la chacra, con las azadas o carpida, o con un tractor... acá, técnicamente... es mucha más dañina una rastra de disco que una aplicación de un herbicida por ejemplo” (técnico extensionista del sector público provincial, Aristóbulo del Valle, 2008)

Por su parte, respecto a los equipos técnicos que intervienen en desarrollo rural con familias de pequeños productores desde una perspectiva más de tipo “política” se piensa por ejemplo que al confrontar un estado neoliberal, se confronta todos aquellos intereses que tal estado representa, por ejemplo, los grandes agro-negocios que han avanzado en detrimento de la agricultura familiar en Argentina, y en América Latina en general:

“Ellos vienen con (...) la teoría del gobierno en disputa. El gobierno de Kirchner es un gobierno en disputa... donde existe un potencial de transformación, y hay que disputar el propio gobierno (...) El grupo (...) empezó

a levantar cada vez más la bandera, el cartel de la soberanía alimentaria... O sea, su planteo es que la confrontación o sea, la contradicción principal es entre agro-negocios y soberanía alimentaria” (miembro de ONG local, Posadas, 2008).<sup>27</sup>

### *La arena del desarrollo rural en San Pedro y Aristóbulo del Valle*

A partir de reflexiones preliminares acerca de los estudios de caso, se puede afirmar que las políticas y estrategias de desarrollo rural en uno y otro municipio difieren, principalmente dado el tipo de productores presentes y luego debido a los procesos económicos que se vienen dando.

La arena del desarrollo rural en San Pedro es muy compleja (como el territorio mismo). Aquí hay problemas relacionados con el acceso legal a la tierra, a la conservación del monte nativo (y con esto al suelo y agua), a la falta de infraestructura de comunicaciones, y la dificultad de acceso a los mercados. Se observan diversas organizaciones y organismos interviniendo con diferentes proyectos y creando redes de cooperación (y conflicto) y una arena del desarrollo rural más densa.

Aquí en San Pedro, la arena conservacionista o ambientalista, es muy importante también debido a las dinámicas que genera. Tal es así que Ferrero (2005) considera que a partir de la misma se ha creado un territorio “ambientalista” o “conservacionista”. Sin dudas, esto no solo contextúa las acciones llevadas a cabo en la arena del desarrollo rural sino también que las explican, aunque no todos los actores locales comprendan o estén a favor de los intereses detrás de la creación de estos territorios:

“Que extraño que justamente el pueblo que fue más saqueado en la extracción de los recursos, un pueblo en ese momento con el NBI [necesidades básicas insatisfechas] más alto creo que del país, una gran miseria, es el que pone a disposición del mundo una reserva de biosfera... Entonces uno por ahí no entiende” (docente, San Pedro, 2008)

Claro está que también aquí los discursos y visiones en torno a la cuestión de la conservación de los recursos naturales traen conflicto por parte de diversos actores, particularmente en el sector maderero,<sup>28</sup> que vio afectada su posibilidad de poner bajo producción forestal sus tierras, dada la creación de la reserva de Yabotí.

“...si quieren que se conserve, esto tendría que tener algún tipo de subsidio; sino no se puede pretender sembrar tanta pobreza dentro de un departamento como el de San Pedro (...) te estoy hablando en nombre de la sociedad en su conjunto...Capaz que dentro de 20 años traiga riqueza, pero hoy trae pobreza” (propietario de tierras en Yabotí, San Pedro, 2008)

El temor por la ocupación de predios privados está presente en San Pedro, dada la creciente demanda de parcelas para agricultura de subsistencia por parte de familias rurales. Esto es en particular utilizado como argumento para poner bajo “producción” áreas dentro de la reserva de Yabotí, en propiedades en donde aún se continúa extrayendo madera. Así el sector de madereros argumenta que si no pueden poder bajo producción sus tierras por la ley vigente que las destina a conservación del monte nativo, serán ocupadas por familias de pequeños productores:

“Si yo tengo que cumplir con la Ley ese monte termina, me lo usurpan. Entonces, voy a hacer al revés. Voy a inducir yo a una colonización y no que me vengán a que me colonicen y después tenga que estar con la policía como yo ya he visto que pasó acá” (propietario de tierras en Yabotí, 2008)

---

<sup>27</sup> El gobierno de Néstor Kirchner en Argentina comenzó en 2003 y continuó en 2007 con la elección de Cristina Fernández de Kirchner.

<sup>28</sup> En Misiones se conocen como “madereros” aquellas compañías que explotan madera del bosque nativo.

En San Pedro, debido al bajo poder de consumo de la población local y del menor nivel de organización formal de productores, el accionar colectivo se refiere a la organización de bases. El acceso legal a la tierra ha desencadenado la movilización de “ocupantes” de tierras “privadas” en lucha por el acceso legal a la tierra. Por otro lado, puede observarse paulatinamente la consolidación de una agricultura “ecológica” respetuosa del medio ambiente entre algunas familias de productores. En ambos casos, las redes sociales que se conforman en torno al acceso a la tierra y a la agroecológica son motorizadas por ONG vinculadas a la iglesia católica.

Estos procesos dejan al descubierto, la falta de presencia del Estado en el nordeste de la provincia, donde se localiza San Pedro, lo cual pone a diversos actores en constante enfrentamiento (madereros vs. conservacionistas; productores familiares sin acceso legal a la tierra vs. propietarios; madereros vs. productores agrícolas familiares).

Los actores que conforman la arena del desarrollo rural en Aristóbulo del Valle se enfrentan a cuestiones menos complejas que en San Pedro, ya que aquí no hay problemas de acceso a la tierra, grandes terratenientes que intentan reconvertir parte de sus propiedades con monocultivo de pino o grandes áreas declaradas bajo conservación. Los actores colectivos focalizan su accionar y su discurso en cuestiones similares (mejora de la productividad, acceso a mercados, diversificación):

“Los mercados yo creo que hoy están generados. Misiones hoy no produce toda la carne que consume, no produce toda la fruta y las verduras que consume. O sea, hay mercado. Lo que de alguna manera está fallando, es el tema de los canales de comercialización, cómo llegar a ese mercado. Hay que favorecer los canales de comercialización (funcionario público municipal, Aristóbulo del Valle, 2008).

De todas maneras, las redes de estos actores no resultan en una significativa colaboración o cooperación para el trabajo día a día. Desde un punto de vista “territorial” la arena del desarrollo rural es más fragmentada en Aristóbulo del Valle. No sólo se observa esta fragmentación en el espacio físico abarcado sino también el espacio social que le subyace: cada uno de las organizaciones (agencias públicas, ONG) trata de tener su “clientela”, y de “capturar” beneficiarios para su propia performance y reproducción en tanto “organización de desarrollo” en el medio rural:

“Vos teniendo el productor tenés tu trabajo asegurado. Donde perdiste el productor, perdiste tu trabajo” (técnico extensionista del sector público, Aristóbulo del Valle, 2008).

De hecho, algunas de las familias beneficiarias reciben “recursos” (asistencia técnica, semillas, subsidio, capacitaciones) de más de una organización. En el caso en que esta sea una estrategia consiente de los técnicos extensionistas, esto se ve como una forma de “articular recursos públicos y/o privados. Cabe destacar de todas maneras, que esto es un hecho que no solo caracteriza a este municipio sino a la provincia de Misiones en general en el contexto nacional:

“...el [Programa] Minifundio tenía solamente fondos para la parte movilidad, capacitación, la parte de organización y todo eso, y algunas semillas. Pero no teníamos dinero y financiamiento para los grupos. Entonces, en un momento, cuando sale el PSA lo que hacemos es articular, porque vos venías trabajando el proyecto y necesitabas que la gente a lo mejor hiciera un gallinero...” (técnica extensionista del sector público y privado, Aristóbulo del Valle, 2008).

En Aristóbulo del Valle, no hay acciones en conjunto a través de nuevos canales de comercialización y movilización política: los canales actuales siguen siendo las cooperativas y los “gremios” (tabacalero, yerbatero). En lo que respecta al comportamiento o acción colectiva, es posible afirmar que en Aristóbulo del Valle, dada la preponderancia de productores familiares más capitalizados y de agroindustrias localizadas allí o cerca de allí, las mayores preocupaciones son la diversificación, el incremento en la productividad y la creación de cooperativas para acceder a mercados locales y extra-locales.

### *Cambios ¿o continuidades? en el escenario del desarrollo rural*

A partir de 2002 - 2003, con la devaluación del peso argentino y el comienzo de lo que parecía ser una transformación del estado neoliberal a uno de corte más distribucionista, el escenario de “apertura” y “desregulación” cambia, aunque en Misiones la evidencia indica que lo hace muy superficialmente.

Distintas cuestiones merecen aquí mencionarse: (a) aumenta la cantidad de recursos públicos y privados destinados al desarrollo rural, (b) se vuelve a regular la producción de yerba mate, con ciertas diferencias respecto del periodo anterior, (c) dado el contexto de mayor “competitividad” del agro argentino hay una mejora en los ingresos percibidos y mercados en los cuales volcar la producción primaria, (d) se deroga una ley de “colonización y arraigo” para expropiar cuatro grandes propiedades en el nordeste de la provincia y redistribuir la tierra entre las familias de ocupantes.<sup>29</sup>

Si bien estos cambios “post neoliberales” o “neoregulacionistas” parecerían ser estructurales, no han resultado en una profunda alteración de las reglas del juego y por ende, la acción colectiva motorizada en torno de las estrategias de desarrollo rural siguen hoy día presentes en Misiones: búsqueda de nuevos mercados, de mayor capacidad de acción del estado -en particular en lo que respecta a la asignación de tierras y posterior desarrollo de infraestructura y servicios (tendido de luz, escuelas, puestos de salud, policía, etc.)- y de sustentabilidad de las familias en el medio rural en general.

En los gráficos a continuación presento algunas de las cuestiones actuales concernientes a los actores, sus áreas de influencia o de intervención y las relaciones de poder (conflicto y cooperación) en cada municipalidad bajo estudio. Nótese que aquí me interesa focalizar en lo siguiente: (a) regulación y tipo de uso del suelo, (b) tipo de tenencia de la tierra, (c) intereses en conflicto y cooperación y (d) actores intervinientes.<sup>30</sup>

Considero que esto es un primer paso para reconocer diferentes redes en la arena de desarrollo rural y los cambios territoriales ellas promueven a través de la acción colectiva.

---

<sup>29</sup> Se tratan de las siguientes propiedades: Colonizadora Misionera (27.000 Ha.), Intercontinental (35.156 Ha.), Agroforestal (3.800 Ha.) y Propiedad Schmidt (660 Ha.). En algunos casos, la expropiación no corresponde al total de los predios, sino a una parte.

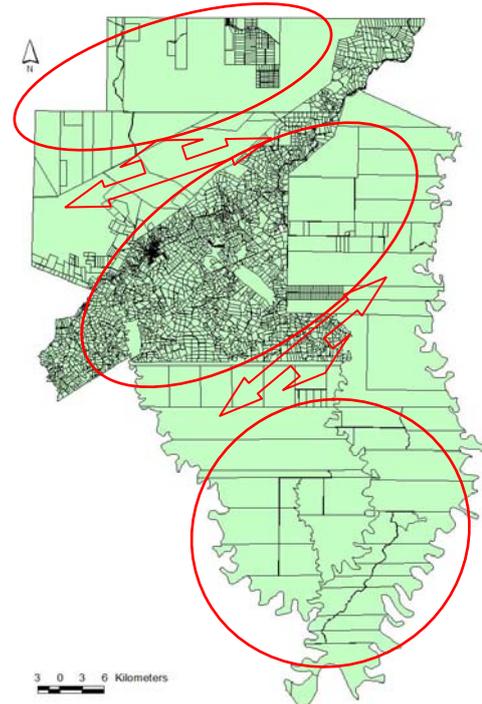
<sup>30</sup> Uso de la tierra no significa ocupación de la tierra, por ello cuando menciono ‘agricultura’, pueden encontrarse diferentes tipos de ocupación (forestación, agricultura, ganadería).

Gráfico 1: El territorio de San Pedro, Misiones (Nordeste de Argentina): actores e intereses en torno al desarrollo rural

Agricultura y forestación en gran escala. Parajes pequeños. Grandes propiedades forestales (explotación del monte nativo). Productores familiares ocupando tierras privadas. Acción colectiva y movilización en torno a la distribución de la tierra. Creación de ley de “colonización” en 2004 (expropiación de propiedades). Acción colectiva para comercialización de semillas, creación de organizaciones e inserción en el mercado servicios. Organizaciones de ocupantes vs. propietarios. Reclamos al gobierno provincial para actuar a favor de los productores familiares. Apoyo de ONG, sector público nacional e iglesia católica

Agricultura. Parajes rurales y centro urbano (+ 2000 hab.). Zona de transición a la Reserva de Biosfera de Yabotí. Productores familiares pequeños en su mayoría, ocupando tierras fiscales con permiso de ocupación. Acción colectiva de base para agroecología, creación y acceso a nuevos mercados. Agricultura familiar vs. Gobierno provincial para el acceso a servicios financieros y públicos. Apoyo de sector público nacional, escuelas agrotécnicas, ONG, iglesia católica.

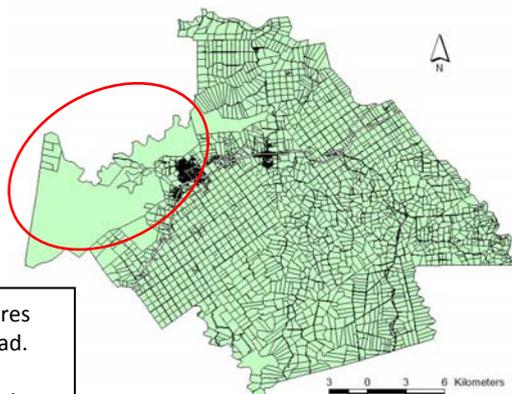
Forestación y conservación de la biodiversidad. Tierras públicas y privadas. Comunidades nativas vs. compañías forestales por el control de los recursos naturales. Apoyo de la iglesia católica y un sector del gobierno provincial. Movilización del pueblo Guaraní. Participación en Foro de la Tierra.



Las flechas indican el sentido de “expansión” de la arena del desarrollo rural, en tanto los productores familiares constantemente buscan avanzar sobre tierras disponibles (privadas y fiscales). Hacia el norte, ocupando tierras privadas no puestas bajo producción, hacia el sur intentando entrar en tierras privadas contempladas por la legislación vigente como Reserva de Biosfera. Aquí también tiene un accionar importante la “arena conservacionista” ya que aquellos actores formando parte de los discursos y prácticas de la agroecología y el cuidado del medio ambiente (algunos de los cuales son parte también de la arena del desarrollo rural), actúan controlando a productores familiares y madereros para cumplir con la legislación vigente. Más recientemente el accionar de los guarda parques no se circunscribe solo al control sino también a extensión de conocimientos acerca de su tarea, la legislación vigente y la importancia de la conservación de los recursos naturales. De esta forma, se espera, los productores no avanzaran sobre el monte nativo (localizados en grandes extensiones de tierras de privadas).

Gráfico 2: El territorio de Aristóbulo del Valle, Misiones: actores e intereses en torno al desarrollo rural

Conservación de la biodiversidad y comunidades nativas. Tierra privada y pública. Comunidades nativas vs. Universidad de la Plata (propietaria legal de la tierra) por acceso legal a la tierra. Apoyo de la iglesia católica y un sector del gobierno provincial. Movilización del pueblo Guaraní. Participación en Foro de la Tierra



Agricultura y forestación. Pequeños y medianos productores familiares con permiso de ocupación de tierras fiscales y con título de propiedad. Productores familiares capitalizados conformando cooperativas. Presencia de agroindustrias (secaderos de yerba, aserraderos de madera nativa e implantada, etc.) Producción hortícola (orgánica) y tabaco en tensión por el uso y manejo de los recursos naturales. Apoyo de PDR, ONG y sectores del gobierno nacional. Migración hacia norte del a provincia. Abandono de chacras. ¿Proceso de concentración de la tierra o aumento de la mínima unidad productiva rentable bajo condiciones físicas actuales (suelos deteriorados)?

### Algunas reflexiones finales

Los breves ejemplos traídos en este trabajo intentan demostrar cómo en una pequeña provincia de Argentina, diversos actores cooperan y entran en conflicto por el control de la organización de los recursos y de las estrategias de desarrollo rural. Se puede observar que algunas políticas y visiones acerca del desarrollo son contradictorias y no pueden existir juntas en tiempo y espacio.

Los actores colectivos en la arena del desarrollo rural que intervienen en la agricultura familiar en esta provincia están alineados con aquellos ejes que Garretón (2002) considera como de “democratización social” y “reconstrucción de la economía nacional”, pero en particular el de “reformulación del modelo de modernidad”. Sin lugar a dudas en Misiones, esta arena del desarrollo rural viene buscando caminos alternativos para comenzar un proceso de desarrollo rural sustentable, transformando la relación entre Estado y sociedad civil, entre producción y recursos naturales, entre mercado y consumo; es decir, el modo en que las familias rurales se relacionan con el medio ambiente, con el Estado y con el mercado.

La dificultad que varios actores enfrentan es cómo sostener un modelo de agricultura familiar en un contexto político y económico tan adverso, que promueve *commodities* para exportación, que ha disminuido la capacidad de ejecución del estado y que a su vez limita el acceso a la tierra. Esta es una de las principales causas de movilización y acción colectiva en Misiones actualmente. La agricultura familiar ¿debería continuar participando de la arena económica y política de Misiones y Argentina? ¿O se deberá pensar en un proceso de asalarización creciente, con “agricultura sin agricultores”? Sin lugar a dudas, los cambios territoriales acontecidos a partir de 1990 parecerían expulsar las familias rurales de la tierra.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Aunque por su parte se sostiene también que en Misiones, la precarización de las condiciones de vida, ha hecho que familias busquen un modo de vida en la agricultura de subsistencia, demandando para ello mas tierra u otro tipo de tierra (con mayor calidad de suelo).

Creo que sin lugar a dudas, la “descentralización” de los programas de desarrollo rural desde la Nación a la provincia, y en menor medida de la provincia hacia los municipios, han ayudado a constituir espacios de participación más democráticos e interinstitucionales, lo cual a su vez ha generado dinámicas sociales en donde el accionar colectivo desde las bases se ha incrementado paulatinamente, y en la actualidad se encuentra en la búsqueda de una mayor autonomía (de las ONG, de los PDR y de los recursos públicos que las sustentan).

Los cambios introducidos a partir de 2002-2003, como la regulación de la yerba mate, parecerían no haber cambiado las reglas del juego y comenzar una tendencia hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los productores familiares misioneros. Los conflictos se han exacerbado y el Estado sigue ausente como mediador entre los distintos sectores sociales y económicos, más allá de la “re-distribución” de tierras en el nordeste de la provincia. Cambios estructurales parecerían necesitarse para encaminar la provincia es un proceso de desarrollo autónomo y sustentable.

Espero que estas evidencias puedan ayudar a argumentar que las políticas de desarrollo rural – entendidas desde esta perspectiva territorial propuesta- deben confrontar no sólo la estructura de poder de los territorios, sino también los cambios que se están sucediendo y están teniendo lugar hoy en día en América Latina y la relocalización de los actores en las nuevas estructuras de poder creadas por los programas de ajuste estructural.<sup>32</sup> Aquí, la descentralización para la democratización de la región y la reducción de la pobreza han sido factores centrales, pero sus resultados son aún inciertos.

### Referencias bibliográficas

- Bebbington, A. (2007) “Social movements and the politicization of chronic poverty”, en *Development and Change* 38 (5), 793-818.
- Cunill, Nuria (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas de democratización de los Estados Latinoamericanos*. CLAD. Buenos Aires.
- Cox, K. (1991) “Redefining ‘territory’”, en *Political Geography Quarterly* Vol. 10 (1), 5-7.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2005) “Achieving success in rural development: towards an implementation of an integral approach”, en *Agricultural Economics* Volume 32 (1) 75-89.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E. (2000) “Rural poverty in Latin America”, en *Food Policy* 25, 389-409.
- Dictionary of the Social Sciences. Craig Calhoun, ed. Oxford University Press 2002. *Oxford Reference Online*. Oxford University Press. 29 de mayo de 2008.
- Ferrero, B. (2005) “‘La ecología de los colonos’. Búsquedas de inclusión en un territorio ambientalista”, en *Anuario de Estudios en Antropología Social*. CAS-IDES, Buenos Aires. 187-197.
- González Villar, C. (2004) *Los gobiernos locales y los procesos de descentralización política en una provincia periférica de Argentina: Misiones*. Editorial Universitaria de Misiones. Posadas, Argentina.
- Garretón, M. A. (2002) “La transformación de la acción colectiva en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* N° 76, 7-24.

---

<sup>32</sup> “En los últimos dos, tres años, el escenario político referido a todas estas cuestiones que nosotros trabajamos está cambiando rápidamente. Hay más actores, y también actores anteriores que han cambiado de posiciones y de intereses” (miembro de ONG local, Posadas, 2008).

- INDEC (2002) *Censo Nacional de Agricultura*, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Buenos Aires.
- Johnson, C. (2001) “Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy”, en *Development Policy Review* N° 19 (4), 524-532.
- Kay, Cristóbal (2008) “Reflections on Latin American Rural Studies in the Neoliberal Globalization Period: A New Rurality?” en *Development and Change* 39(6): 915-943.
- Manzanal, M.; Caracciolo Basco, M.; Arqueros, M. X. y Nardi, M. A. (2007) “Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas”. *Serie Estudios e Investigaciones* N° 16, PROINDER, Dirección de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Buenos Aires.
- Nardi, M. A. (2002) “Análisis comparativo de modelos institucionales de intervención en desarrollo rural en la provincia de Misiones (el caso del Programa Social Agropecuario -PSA- y del Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Nordeste Argentino -PRODERNEA-)”. Tesis de Licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- Nardi, M. A. (2008) “Organizaciones y desarrollo rural en el nordeste de la provincia de Misiones. Una perspectiva territorial crítica”. Tesis de Maestría en Economía Agraria, Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- Ribot, J. (1999) “Decentralization, participation and accountability in Sahelian forestry: legal instrument of political-administrative control”, en *Africa* N° 69 (1), 23-65.
- Ribot, J. (2007) “Representation, Citizenship and the Public Domain in Democratic Decentralization”, en *Development* 50 (1), 43-49.
- Sack, R. D. (1983) “Human Territoriality: A Theory”, en *Annals of the Association of American Geographers* 73 (1), 55-74.
- Sewell, W. H. (1992) “A theory of structure: duality, agency, and transformation”, en *American Journal of Sociology* 98 (1), pages 1-29.
- Schiavoni, G. (1998) *Colonos y ocupantes. Parentesco, reciprocidad y diferenciación social en la frontera agraria de Misiones*. Editorial Universitaria, Posadas. Argentina.
- Schiavoni, G. (2001) “Organizaciones agrarias y constitución de categorías sociales. Plantadores y campesinos en el nordeste de Misiones (Arg.)”, en *Estudios Regionales* N° 20.
- Schiavoni, G.; Perucca, C.; Schvorer, E. y Otero Correa, N. (2006) “Desarrollo rural alternativo: las relaciones entre el estado, las ONG’s y los productores en la provincia de Misiones (Argentina)”, en Manzanal, M.; Neiman, G. y Lattuada, M. (comp.) *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires.
- Törnquist, G. (1981) “On Arenas and Systems”, en *Space and Time in Geography*. Lund Studies in Geography, Ser. B Human Geography N° 48. Universidad de Lund, Suecia.