



# LUND UNIVERSITY

## Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica

Manzanal, Mabel; Ximena Arqueros, Maria; Arzeno, Mariana; Nardi, Andrea

*Published in:*

Journal of Latin American Urban and Regional Studies

*DOI:*

[10.4067/S0250-71612009000300007](https://doi.org/10.4067/S0250-71612009000300007)

2009

*Document Version:*

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Manzanal, M., Ximena Arqueros, M., Arzeno, M., & Nardi, A. (2009). Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica. *Journal of Latin American Urban and Regional Studies*, 35(106), 131-153. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612009000300007>

*Total number of authors:*

4

*Creative Commons License:*

Annan

**General rights**

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

## Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica \*

MABEL MANZANAL\*\*, MARÍA XIMENA ARQUEROS\*\*\*, MARIANA ARZENO\*\*\*  
Y MARÍA ANDREA NARDI\*\*\*\*.

\*\*Investigadora principal del CONICET. Directora del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales-PERT.

\*\*\* Maestranda de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del PERT.

\*\*\*\* Investigadora del PERT.

\*\*\*\*\* Doctoranda de la Universidad de Lund. Departamento de Geografía Social y Económica. Investigadora del PERT

**ABSTRACT** *The strategies of development in rural territories in the provinces of Jujuy, Misiones and Salta in Argentina provide the objects of study in this analysis. These three cases reveal that there has been a process of consolidation of grass-roots organization since 1990, which seems to have strengthened the historically marginalized sectors of the population. New kinds of relationships between the state and civil society have also appeared, leading to rural development institutions which are actively involved with poor rural families. For the analysis of these processes the following premises are generated: a) territory expresses social and spatial relations of power; b) rural development must imply greater autonomy for the beneficiary population in the processes of public and private decision-making and management. Only in this way it is possible for development to lead to a new territoriality (a change in spatially bounded power relations). The article is organized by initially presenting the objectives and the cases, followed by a presentation of the theoretical framework relating to development, territory and power, a characterization of the analyzed experiences, and finally some comparative reflections.*

**KEY WORDS:** *regional and local development, territorial development, regional economy, development planning, rural development, rural geography.*

**RESUMEN** Las estrategias de desarrollo presentes en territorios rurales de las provincias de Jujuy, Misiones y Salta, Argentina, son el objeto de esta investigación. Se trata de tres casos donde se observa desde 1990 un proceso organizativo de base que parece fortalecer a los sectores históricamente marginados; surgiendo, asimismo, nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil y tramas institucionales de desarrollo rural con activa participación de las familias

---

\* Este artículo se enmarca en los proyectos de investigación: PICT 08811/02, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, UBACyT F009, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires y PIP 5459/05, CONICET.

Recibido el 24 de octubre de 2007, aprobado el 27 de mayo de 2009.

Correspondencia: Mabel Manzanal, Instituto de Geografía, FFyL-UBA. Puán 480, 4° piso, Buenos Aires. E-mail: mabelmanzanal@ciudad.com.ar. María Ximena Arqueros, E-mail: arqueros@agro.uba.ar. Mariana Arzeno, E-mail: mariana\_arzeno@yahoo.com. María Andrea Nardi, Sölvegatan 12, 223 62, Lund, Suecia. E-mail: andrea.nardi@keg.lu.se

rurales pobres. Para el análisis de estos procesos nos basamos en las siguientes premisas: a) el territorio expresa relaciones sociales y espaciales de poder; y b) el desarrollo rural debe implicar mayor autonomía de la población beneficiaria en la toma de decisiones y en la gestión pública y privada. Sólo desde esta perspectiva entendemos que es posible que el desarrollo conduzca a una nueva territorialidad (un cambio en las relaciones de poder espacialmente delimitadas). Organizamos este artículo presentando los objetivos y los casos de estudio; luego exponemos el marco teórico referido al desarrollo, el territorio y el poder; seguimos con la caracterización de las experiencias analizadas; para finalmente abordar reflexiones comparativas.

**PALABRAS CLAVE:** desarrollo regional y local, desarrollo territorial, economía regional, planificación del desarrollo, desarrollo rural, geografía rural.

## Introducción

El objetivo de este trabajo es reflexionar acerca de las estrategias de desarrollo que, desde la década de 1990, se llevan a cabo en territorios rurales del norte argentino. Para ello, presentamos tres casos localizados en el noroeste y nordeste de Argentina: la Quebrada de Humahuaca (Jujuy), el departamento de San Carlos (Salta) y el municipio de San Pedro (Misiones).

En muchos aspectos, estos casos son representativos de acciones similares que se han multiplicado en todo el país. Se trata de nuevas modalidades de acción que son resultado, en primera instancia, de la aplicación de múltiples programas de intervención pública y privada, cuyas operatorias se asemejan en aspectos básicos: (a) se dirigen a grupos de familias y no a productores individuales, promoviendo la organización grupal de los beneficiarios; (b) las familias beneficiarias se constituyen en el sujeto necesario para auto-instrumentar formas de superación de su propia pobreza y marginalidad<sup>1</sup>.

Sin embargo, estas modalidades organizativas e institucionales no cuestionaron la consecución del modelo dominante, y del mismo modo tampoco resultaron eficientes para enfrentar la pobreza rural (de Janvry y Sadoulet, 2007). Esto último es reconocido por los propios organismos de financiamiento internacional que han aplicado sus recursos en la mayoría de estos programas (Banco Mundial -BM- 2002, Banco Interamericano de Desarrollo -BID- 2003, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola -FIDA- 2002).

Aun así, entendemos que se gestaron fortalezas en muchos de los actores participantes, que se expresan en: (a) nuevas relaciones y vinculaciones productivas, sociales, políticas; (b) incremento de fuentes de financiamiento y mayor acceso a información y capacitación; (c)

---

1 En Argentina a principios de los años '90 comenzó la difusión, programación, ejecución y gestión de numerosos Programas de Desarrollo Rural (PDR) orientados al sector pequeño productor agropecuario (Manzanal 2000 y 2009).

ejercicio de diferentes funciones como interlocutores ante actores privados y públicos; (d) mayor compromiso con el accionar político y social.

### **Desarrollo territorial rural**

El Desarrollo Territorial Rural (DTR) aparece en América Latina hacia fines de los años '90, y fue una propuesta emergente de la constatación de que las múltiples estrategias de desarrollo rural (DR) aplicadas previamente no habían logrado reducir la pobreza rural (de Janvry y Sadoulet, 2007). El DTR se conforma como una propuesta dirigida a:

a) Abordar transversalmente las históricas dicotomías campo/ciudad, espacio rural/urbano, producción para el autoconsumo/producción para el mercado.

b) Cuestionar el rol central dado al sector agropecuario en el desarrollo de las áreas rurales. Es a partir de esto que surge el *territorio* como categoría central de esta nueva alternativa. Se considera que al focalizar en el territorio se viabiliza la promoción de políticas de abajo hacia arriba (en lugar de las tradicionales de arriba hacia abajo). Fundamentalmente, se afirma que el DTR ofrece la oportunidad de conectar los temas de la pobreza rural con otros elementos del debate y de la acción pública contemporáneos, como son el desarrollo económico local, la competitividad, la descentralización, la modernización del Estado, la pequeña y mediana empresa y el medio ambiente (Schejtman y Berdegú, 2006).

A pesar de presentarse como una alternativa superadora, la concepción de territorio del DTR mantiene semejanzas con la planificación regional del desarrollo implementada entre las décadas de 1950 y 1970. En ambas estrategias de intervención hay un intento de organizar el desarrollo a partir de determinadas áreas geográficas. Es notorio que en ambas el accionar es débil en relación con la desigual composición social y distribución del ingreso. Es decir, los dos enfoques desconocen los conflictos de intereses presentes en el territorio.

El DTR tiene como meta lograr que los territorios sean competitivos, subrayando para ello la importancia de: (a) la proximidad entre actores para coordinar acciones y generar innovación colectiva de carácter sistémico; (b) la articulación con los mercados globales; y (c) el desarrollo institucional como forma de alcanzar la cohesión social entre la mayoría de los actores, de modo que “los procesos de desarrollo tiendan a superar, y no a reproducir, las relaciones de poder que marginan a la población pobre de las oportunidades y beneficios de dichos procesos” (Schejtman y Berdegú, 2006).

Es decir, se considera que los territorios rurales logran “desarrollarse” cuando consiguen posicionarse en mercados dinámicos, cohesionan a sus propios actores y se articulan con otros actores y territorios rurales y/o urbanos.

La situación de los ámbitos rurales pobres de nuestro país, y de América Latina en general, nos obliga a reflexionar críticamente sobre estas cuestiones. En primer lugar, corresponde señalar que el DTR presenta un único modo de encarar el desarrollo, cuando en los ámbitos locales pueden darse otras alternativas, diferentes a la inserción en el mercado de consumo global. En

segundo lugar, debemos reconocer la gran diversidad cultural y los altos niveles de pobreza de numerosas comunidades y lugares rurales del continente, que condicionan sus posibilidades para insertarse productiva y competitivamente en el contexto global, salvo casos verdaderamente excepcionales. Y esto se conecta con el hecho de que no es posible ignorar la estructura de poder de los territorios y la histórica inserción subordinada de los pequeños productores y trabajadores rurales como explicación de su consolidada y persistente pobreza.

Por ello, desde nuestra perspectiva, “desarrollo”<sup>2</sup> es un proceso que podría darse a diferentes escalas espaciales sólo si implica la inclusión política, social, económica y cultural de las mayorías postergadas. Evidentemente ello requiere modificar las relaciones de poder existentes en el ámbito espacial en cuestión. Es decir, que los actores y organizaciones representativas de los sectores sociales mayoritarios y tradicionalmente postergados adquieran capacidad e independencia para intervenir y controlar la gestión de los principales recursos de dicho ámbito. Desde luego que a medida que vayan aumentando su capacidad de negociación y acción y su habilidad para actuar en común en la construcción de “su lugar”, de “su territorio”, irán avanzando hacia una mayor autonomía y poder social, económico, político e institucional<sup>3</sup>.

### **Poder, territorio y territorialidad**

Precisamente, para profundizar en las cuestiones arriba señaladas debemos discutir y evidenciar la asociación entre territorio y poder, y entre desarrollo y autonomía. Al respecto, nuestras premisas de trabajo son: (a) el territorio expresa relaciones sociales y espaciales de poder<sup>4</sup>; (b) el desarrollo territorial, local o rural consiste en que la población mayoritaria de dichos ámbitos alcance grados crecientes de autonomía social, tanto en el reconocimiento de sus propias necesidades como en la instrumentación y gestión para alcanzar su satisfacción; y (c) el desarrollo de los territorios implica una nueva territorialidad.

En lo que refiere a la concepción de *territorio* seguimos a Lopes de Souza (1995, p. 78) cuando señala que éste es: “el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder”<sup>5</sup>. Este autor sostiene que la cuestión primordial no es cuáles son las características geocológicas y los recursos naturales de determinada área, o qué se produce o quién produce, o cuáles son las relaciones afectivas y de identidad entre un grupo social y su espacio<sup>6</sup>. Lo que importa en el estudio del territorio es “quién domina o influencia y cómo domina o influencia en ese espacio”, dado que “el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder”.

---

2 Más abajo, en el apartado Territorio y Desarrollo, se dan mayores precisiones sobre la conceptualización de *desarrollo* adoptada.

3 Lo señalado refiere al poder asociado a acciones colectivas legitimadas por el grupo.

4 Siguiendo a Weber (2005[1922]):43) poder: “significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”.

5 En portugués en el original. Traducción propia.

6 Cuestiones que sí interesan cuando se busca comprender la génesis de un territorio.

Lopes de Souza (1995, p. 98-99) señala que *territorialidad* es un concepto extremadamente abstracto que refiere a “*relaciones de poder espacialmente delimitadas* operando sobre un substrato referencial”. Observamos, entonces, una fuerte asociación entre *territorio* y *territorialidad*. Porque ambos conceptos expresan el poder, simbólico y material, presente implícita y explícitamente en las estructuras sociopolíticas y económicas de toda sociedad. Precisamente, cuando nos referimos a “otra territorialidad” estamos subrayando una transformación de la estructura social y económica; y, consecuentemente, del poder en todas sus expresiones. Esta transformación puede darse a favor o no de quienes han sido tradicionalmente subordinados<sup>7</sup>.

Otra es la definición de territorio que aporta el DTR, aquí el “territorio” opera como un instrumento de específicos proyectos de desarrollo, siendo su caracterización más operativa que conceptual. En efecto, Schejtman y Berdegué (2006, p. 66) definen al territorio como:

“una construcción social... no como un espacio físico ‘objetivamente existente’, sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación)”.

En esta definición prima la cohesión social del territorio: puede haber conflicto, pero un territorio se constituye como tal cuando el conflicto es superado y aparecen múltiples formas de acción y de trabajo compartido entre los muchos y variados agentes que lo componen. Es más, los autores agregan que ello conforma una “identidad” del territorio que es “la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades” (Schejtman y Berdegué, 2006).

En definitiva, esta definición de territorio del DTR induce a la búsqueda de situaciones territoriales excepcionales. Porque los territorios “homogéneos” (en relación a lo social, político y económico) en los que el consenso, las semejanzas, la concordia predominan y se mantienen es una situación imaginaria, casi desconocida en la realidad.

Por ello, debemos concluir que los autores están hablando de territorios de “exclusión”, caracterizados por la incorporación de algunos actores y la marginación de otros. Se trata de territorios conformados sólo entre actores que comparten valores e intereses económicos, sociales y políticos. Y que, como tales, integran una misma fracción de clase o sector social. Es desde esta “homogeneidad” que es posible acordar, negociar, superar el conflicto institucionalmente y llegar a la cohesión requerida por un proceso de DTR. Pero, sin duda, se trata de una propuesta de desarrollo excluyente que sólo incorpora a algunos actores dejando afuera a todos los demás; siendo asimismo excepcional e inestable en el largo plazo.

Concluyendo, dado que el DTR identifica territorios donde el conflicto pueda ser superado por una identidad territorial, por un “propósito compartido”, por un accionar cohesionado,

7 Precisamente, al adoptar esta conceptualización de “territorio” surge concomitantemente nuestra concepción del “desarrollo” como: una “nueva territorialidad” que conlleva a una modificación de la estructura de poder en beneficio de las mayorías postergadas (cuestión que abordaremos en el apartado siguiente).

consideramos que el “territorio” del DTR es, a lo sumo, un caso particular y contingente. Precisamente porque sólo eventual o transitoriamente se puede evadir la conflictividad social latente en toda estructura donde se dan relaciones asimétricas de poder.

Esta perspectiva se contradice con la aquí postulada, donde el territorio es definido como espacio delimitado a partir de relaciones de poder entre individuos o grupos de individuos (Godelier, 1978; Sack, 1986; Lopes de Souza, 1995). Desde esta concepción se considera que en toda estructura social se establecen relaciones asimétricas de poder y, por lo tanto, existe una capacidad diferencial de control y de dominio sobre otro u otros (aun contra su voluntad); así, la posible cohesión se vuelve inestable y, por ello, transitoria.

Precisamente, por todo lo señalado, para que el territorio pueda constituir el sustento de un programa de desarrollo es *imprescindible reconocer el accionar potencial de fuerzas en conflicto, contradictorias, previendo la potencial y aleatoria inestabilidad que generará*. De otro modo, la efectiva consecución de dicho programa fracasará. Y, en realidad, toda propuesta de desarrollo territorial (llámese DTR o no) implica que sólo algunos actores de ese territorio serán los beneficiarios. Porque el territorio es un campo de disputa, de intereses no coincidentes; es una estructura socioeconómica conformada por clases y fracciones de clase. Por lo tanto, cualquier proyecto de desarrollo es un instrumento tendiente a una nueva dominación o a consolidar la preexistente. Y esto es una realidad incontestable, en particular en el ámbito rural latinoamericano, que cuenta con una rígida estructura de clases sociales.

### **Territorio y desarrollo**

Lo señalado hasta aquí nos conduce a indagar la relación entre *territorio y desarrollo*.

En primer lugar, corresponde señalar que el término-concepto “desarrollo” ha sido sometido a múltiples definiciones, interpretaciones y aplicaciones, pues ha sido y es objeto tanto del análisis académico como instrumento de la política pública. Es un término polisémico que con el advenimiento de las políticas keynesianas y, conjuntamente, con las propuestas de planificación del desarrollo nacional, toma fuerza y se torna recurrente. Entonces adopta un nuevo “uso”. Ya no sólo será utilizado como “sinónimo de las transformaciones históricas observadas” sino que además “se transforma en un concepto transitivo, que implica la acción de unos sobre otros” (Rist, 2001, citado por Roig, 2008, p. 83). Desde entonces, es el referente que justifica el diseño de variadas propuestas políticas, con capacidad para intervenir y modificar el desenvolvimiento de los países en su proyección hacia el mediano y largo plazo. Sin embargo, en cuanto fundamento de propuestas de política pública, el “desarrollo” ha tenido interpretaciones extremadamente divergentes. Porque es, para muchos autores, tanto una meta, una finalidad, como, para otros, un eufemismo cuyo uso debe ser “abandonado” –pues, en definitiva, siempre está vinculado al desenvolvimiento del capitalismo que en sí mismo lleva el germen de la desigualdad social (Escobar, 2005; Quijano, 2000; Castoriadis, 1980).

Coincidiendo con esta última línea interpretativa, Lopes de Souza (1995) propone repensar y *territorializar* el concepto de desarrollo. Señala que la idea de desarrollo ha sido condenada –por

las más diversas escuelas de pensamiento— a consolidar la civilización occidental, capitalista, en cuanto paradigma universal. Considera que:

“El uso y control del territorio, de igual manera que la repartición real de poder, deben ser elevados a un plano de formulación de estrategias de desarrollo socio-espacial en sentido amplio, no meramente económico capitalista, esto es, que contribuyan a una mayor justicia social y no se limiten a clamar por crecimiento económico y modernización tecnológica (p. 99-101)”<sup>8</sup>.

Para el autor la cuestión inicial en términos de desarrollo es una cuestión política, lo que no significa sustituir la primacía de la economía por la de la política. Considera que es central abordar la cuestión del ejercicio del poder, de decidir en una sociedad (y no apenas en el ámbito de un programa de desarrollo). Y es en este contexto que la noción de *autonomía*: (a) recobra un valor central para una reconceptualización del *desarrollo*; y (b) asume importancia para analizar la *territorialidad* y las dimensiones políticas y espaciales del proceso de desarrollo.

Es decir, considera que la idea de autonomía está en la base del concepto de desarrollo. Y entiende al mismo como:

“el proceso de autoinstitución de la sociedad rumbo a más libertad y menos desigualdad (...) Una sociedad autónoma es aquella que logra defender y gestionar libremente su territorio, catalizador de una identidad cultural y al mismo tiempo contenedor de recursos, recursos cuya accesibilidad se da, potencialmente, de manera igual para todos (...) El proyecto de autonomía presupone también la libertad para instalar la cuestión del desarrollo, o sea, de la transformación y de la autocrítica, en la dirección de una justicia social cada vez mayor, de modo propio, singular” (Lopes de Souza, 1995, p. 105-106).

Por su parte, Castoriadis (1993), en su análisis sobre marxismo y teoría revolucionaria dedica un apartado a la problemática de la autonomía. Comienza definiendo autonomía desde la perspectiva individual, sosteniendo que es “la legislación o la regulación” de uno mismo por uno mismo y que, por lo tanto, es lo opuesto a heteronomía, que es “la legislación o la regulación por otro”. Se señala aquí una oposición entre autonomía y dominación: o hablo por mí y alcanzo mí autonomía, o acepto, consciente o inconscientemente, el discurso del otro y soy dominado.

Esta oposición entre autonomía y dominación reaparece cuando Castoriadis avanza desde el análisis individual al social, introduciendo la problemática de las relaciones de clases. Para el autor, la autonomía es una relación social, como el poder, donde: “los demás están siempre presentes como alteralidad” (1993, p. 195). Estas consideraciones se sustentan en una interpretación de lo social sometido a cambio continuo, a disputas por el poder, por el territorio, por la autonomía.

---

8 En portugués en el original. Traducción propia.

Desde todas estas perspectivas, plantear un nuevo enfoque de DR en América Latina obliga a pensar en una transformación de las relaciones de poder, que tal como están instituidas en el presente han sido causa y consecuencia de la pobreza rural en la mayor parte de los ámbitos rurales de América Latina. Esto conlleva a la construcción de una nueva *territorialidad*, de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil que favorezcan la inclusión de los grupos sociales históricamente menos favorecidos por los procesos de crecimiento económico. Una mayor *autonomía* en la gestión del *territorio*, implica que estos sectores puedan construir e imponer sus discursos, su proyecto político, económico, social y ambiental.

Precisamente porque postulamos cuestiones como las que anteceden, nuestro interés es relevar procesos organizativos de base y vinculaciones entre actores locales, ya que consideramos que la construcción conjunta de proyectos políticos motoriza el cambio institucional necesario para modificar las relaciones sociales y conducir a una nueva territorialidad. Y desde esta perspectiva nos formulamos la siguiente pregunta particular: actualmente ¿se está construyendo una nueva territorialidad más incluyente de las familias pobres en los ámbitos rurales de Argentina? Y de ser así, ¿bajo qué modalidades?

### **Las tramas institucionales de desarrollo rural**

En este trabajo el concepto operativo de territorio se construye a partir de la conjunción, en un área geográfica determinada, de diversas *tramas institucionales*. Las mismas se conforman a través de vinculaciones entre diversos actores (organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de pequeños y medianos productores, grandes empresas, acopiadores, etc.) que persiguen distintos fines y objetivos.

Las tramas institucionales presentes en un territorio promueven acciones que no siempre coinciden en un mismo proyecto local, incluso pueden ser antagónicas. Dentro de estas tramas existen puntos de conexión entre los actores que pueden ser de negociación y/o de conflicto por diferencias del accionar o de intereses. Es por eso que las tramas no son estáticas, sino que se arman y se desarman a través del tiempo, es decir, tienen una temporalidad de acuerdo a distintos intereses o metas.

En los ámbitos rurales bajo estudio existen múltiples tramas institucionales que se constituyen entre actores que tienen la finalidad de imponer o consensuar diversas estrategias económicas, políticas, sociales y culturales y/o modelos de desarrollo. Estas estrategias pueden estar asociadas a cuestiones como: (a) la confrontación política al orden establecido; (b) la inserción regional –o inclusive nacional o internacional– de algunos actores clave que comandan la economía local; y/o (c) la promoción de nuevos actores sociales con poder de movilizar un proyecto de inclusión social y crecimiento económico a nivel local.

Desde nuestra perspectiva, interesan las tramas institucionales de desarrollo rural conformadas por organismos públicos y privados cuyo accionar está dirigido a los pobres rurales y a las organizaciones de pequeños productores, buscando activamente la inclusión social y económica de este sector de la sociedad. Para ello, estas tramas en general promueven una mayor participación política, un mejor posicionamiento en la cadena productiva, el acceso a recursos

como tierra y agua, la gestión y ejecución local de proyectos de infraestructura, el mejoramiento de la producción y la alimentación y la ampliación de los servicios de educación y salud para este sector social. Precisamente, consideramos que la búsqueda regular y sistemática para el logro de estos objetivos y los avances y resultados en estos temas, son indicadores de procesos que posibilitan la conformación de una nueva territorialidad.

Específicamente en nuestros casos nos centramos en analizar aquellas acciones vinculadas con: (a) lo productivo, como acceso a la tierra, diversificación y aumento en la producción y productividad, mejoras en la comercialización de los respectivos productos, generación de tecnologías apropiadas; (b) lo organizacional, como la formación de cooperativas u otras formas legales apropiadas a cada caso particular; y (c) lo cultural, como la recuperación de las formas de producción tradicional, de los valores y de la identidad campesina y/o aborígen.

Existen otras tramas institucionales en el territorio que no contemplan los intereses de las familias rurales pobres y, por lo tanto, no participan de las tramas objeto de esta investigación. De todas maneras, las mismas estarán presentes en este análisis al momento de identificar su participación en las relaciones de poder (como se verá en los apartados que siguen).

Desde la perspectiva aquí planteada, son los actores colectivos los que tienen potencialidad para emprender procesos de autonomía creciente. Ya que es en el proceso de conformación de organizaciones y movimientos sociales que los individuos objetivan su situación y “se habilitan” para construir estrategias colectivas como actores del territorio y con capacidad para negociar. Y es desde esta premisa que analizamos las organizaciones de productores y no a los productores individuales. En el Cuadro 1 se presentan los actores identificados en los tres estudios de caso.

Asimismo, sistematizamos las características de las vinculaciones entre actores colectivos según estén determinadas: (a) por la función que a cada organización corresponde, siguiendo sus propias normas o reglamentaciones institucionales; o (b) por acuerdos de cooperación mutua explícitamente alcanzados. A las primeras las denominamos *interacciones* y a las segundas *articulaciones*. Estas últimas, por su modo de conformación dan cuenta de un proceso de mayor autonomía en la toma de decisiones. Y por ello revelan una potencial capacidad para impulsar encadenamientos entre actividades tendientes a un DR inclusivo de los sectores pobres.

Entre las *interacciones* identificamos dos tipos:

a. *De pertenencia institucional*: son las que pertenecen a una misma estructura organizativa y administrativa (pública o privada). Por lo cual, estas interacciones están normadas desde el diseño mismo de dicha estructura.

b. *De aportes de recursos*: son las determinadas por el aporte de fondos, por la circulación de recursos (en general monetarios –aunque pueden ser también materiales y humanos–). Aquí podemos distinguir entre organizaciones que cumplen la función de proveedoras o donantes y las que son receptoras o beneficiarias.

En cambio, las *articulaciones* conforman un tipo de vínculo que desde su origen está definido por decisiones autónomas que toman diferentes organizaciones para llevar adelante un proyecto o acción de cooperación conjunta. Se trata de organizaciones que funcionan en forma independiente una de otra y, por lo tanto, las decisiones de cooperación se caracterizan por su autonomía y por consensuar intereses comunes: los actores colectivos acuerdan independientemente objetivos y pautas de gestión según sus propias necesidades y criterios. La forma participativa y compartida de alcanzar el acuerdo inicial de cooperación y de administrar la gestión posterior es lo que las distingue.

También se pueden establecer niveles de articulación entre las organizaciones, a partir de las razones que justifican el vínculo, según sea para:

a. *Acciones puntuales, particulares y concretas*; o

b. *Actividades planificadas a mediano y largo plazo*. Cuando entre organizaciones se alcanza este segundo nivel, de planificación estratégica, también se comparte una visión del desarrollo. Este es el tipo de articulación en las que observamos que las relaciones de poder se tornan menos asimétricas.

### **Experiencias de conformación y consolidación de tramas institucionales de desarrollo rural**

Las tramas bajo análisis están conformadas por organizaciones de distinto tipo, con diversas estrategias, trayectorias y logros en beneficio de la población rural pobre (distribución de la tierra, mejoramiento de precios al productor, agua y/o extensión de sus servicios, electricidad, salud y educación al medio rural, etc.).

Los tres estudios de caso que se presentan a continuación fueron seleccionados por: (a) presencia significativa de familias rurales pobres y organizaciones de pequeños productores<sup>9</sup>; (b) existencia de organismos públicos y privados vinculados a los pequeños productores y a la problemática del desarrollo rural con un accionar concreto en las áreas bajo análisis.

Todos los casos fueron analizados a partir de una misma metodología consistente en identificar, clasificar y analizar: (a) las organizaciones y organismos presentes en el territorio vinculados con la problemática de los productores y familias rurales pobres; (b) las relaciones entre dichos actores, de acuerdo a la tipología de vinculaciones presentada; y (c) las estrategias de acción y los proyectos locales dirigidos a pequeños productores y familias rurales pobres.

---

9 Siguiendo la tipología de Obschatko, Foti y Román (2006, p. 36), este tipo de productores es aquel “cuya dotación de recursos no le permite vivir exclusivamente de su explotación y mantenerse en la actividad (es ‘inviable’ en las condiciones actuales trabajando sólo como productor agropecuario), por lo que debe recurrir a otras estrategias de supervivencia (trabaja fuera de la explotación, generalmente como asalariado transitorio en changas y otros trabajos de baja calificación), posee acentuadas condiciones de pobreza, y su mantenimiento en el campo se explica, en una gran mayoría de casos, por el aporte que recibe de programas públicos de asistencia social y por otros ingresos eventuales”. En este artículo usaremos como sinónimos los términos “pequeños productores” y “productores familiares”.

Las tramas institucionales analizadas se conformaron a partir de la década de 1990 en un contexto de ajuste estructural y reformas del Estado argentino. En los tres territorios bajo análisis las tramas se han ido complejizando, tanto por el aumento del número de organizaciones participantes, como por el tipo, la regularidad y la frecuencia de las vinculaciones entre las organizaciones relevadas.

Los tres territorios se asemejan por la presencia mayoritaria de familias rurales pobres y pequeños productores, y por estar localizados en áreas marginales en el contexto nacional, ubicados en las provincias de Jujuy (caso Quebrada), Salta (caso San Carlos) y Misiones (caso San Pedro). Los productores tienen problemas similares, como tenencia precaria de la tierra, inserción subordinada en las cadenas productivas en las que participan, problemas para la comercialización de su producción, dificultades de acceso y manejo del agua y problemas ambientales asociados a un uso intensivo del suelo.

De todos modos, estos tres territorios difieren en muchos otros aspectos, como: (a) la magnitud total de población<sup>10</sup>; (b) la principal producción agropecuaria destinada al mercado que realizan los pequeños productores agropecuarios (horticultura en Quebrada, pimiento para pimentón en San Carlos, y tabaco y yerba mate en San Pedro); (c) la diferente escala territorial de las tramas y, por ende, la distinta cantidad de municipios en cada uno (uno en San Pedro, tres en San Carlos y nueve en la Quebrada); (d) la diferente inserción provincial que, en un país constitucionalmente federal como Argentina, implica diferentes normativas y modos de gestión de los territorios y de sus municipios; y (e) el diferente contexto socio-cultural.

El siguiente cuadro presenta las organizaciones y los organismos que conforman las tramas institucionales.

---

10 Según el último Censo Nacional de Población Vivienda y Hogares (CNPVyH) realizado en 2001, San Carlos no alcanzaba los 10.000 habitantes, mientras que San Pedro superaba los 20.000 y los departamentos que conforman la Quebrada superaban los 30.000. Además, mientras la Quebrada tenía el doble de población urbana que San Pedro, en San Carlos no se registraba población urbana. El CNPVyH entiende población urbana como aquella que reside en aglomerados con más de 2.000 habitantes

**CUADRO 1. CLASIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LAS TRAMAS INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO RURAL EN SAN CARLOS (SALTA), LA QUEBRADA DE HUMAHUACA (JUJUY) Y SAN PEDRO (MISIONES), AÑO 2004-2005**

DEPARTAMENTO DE SAN CARLOS, SALTA		QUEBRADA DE HUMAHUACA, JUJUY		MUNICIPIO DE SAN PEDRO, MISIONES	
<b>ORGANIZACIONES DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES CON INTERESES ECONÓMICOS-PRODUCTIVOS Y/O DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES SECTORIALES</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Cooperativa Vivirichola de Cafayate (2006)</li> <li>» Consorcios de Riego (2002)</li> <li>» Feria de productores y artesanos de San Carlos (2004)</li> <li>» Cámara de productores pimentoneros de San Carlos (2006)</li> <li>» Asociación 3 de Febrero de El Barrial (1999)</li> <li>» Asociación de Productores Campesinos de San Antonio (APROCASA) (1999)</li> <li>» Asociación Villa de los Cinco Nombres de San Carlos (2004)</li> <li>» Centro vecinal de Corralito (2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Cooperativa Agropecuaria y Artesanal Unión Quebrada y Valles (CAUQueVa) (1996)</li> <li>» Asociación de agricultores de Juella (1994)</li> <li>» Cooperativa Por un Nuevo Hombre Americano (PUNHA) (1989)</li> <li>» Cooperativa Maimará (1992)</li> <li>» Comunidades aborígenes de Achicote, Rodeo (1998), Caleté, El Morado-SanRoque (1996)</li> <li>» Centro Vecinal de Volcán (1985)</li> <li>» Centro Vecinal de Ocmazo (1974)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Feria Franca de San Pedro (1996)</li> <li>» Cooperativa Yerbatera Agrícola y de Viviendas San Pedro Ltda. (2004)</li> <li>» Cooperativa "San Vicente de Pauls" de Tobuna (2004)</li> <li>» Cámara del Tabaco de Misiones (1999)</li> <li>» Comisión Central de Tierras (CCT) (2001)</li> <li>» Grupo "Unión y Progreso" (1989)</li> <li>» Organización de Productores Familiares Agroecológicos Locales (OPFAL) (2001)</li> <li>» Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones (APTM) (1983)</li> </ul>			
<b>ORGANISMOS PÚBLICOS DE INTERVENCIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Municipalidad de San Carlos</li> <li>» Municipalidad de Angastaco</li> <li>» Municipalidad y Consejo Consultivo de Animad</li> <li>» Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Agencia de Extensión Rural (AER) Cafayate (1998) y OIT San Carlos (2007)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Departamento de Desarrollo Rural de la Municipalidad de Humahuaca (1996)</li> <li>» Departamento de Desarrollo Rural de la Municipalidad de Tumbaya (1998)</li> <li>» Departamento de Desarrollo Rural de la Comisión Municipal de Volcán (1998)</li> <li>» INTA-AER Hornillos (1993)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Ministerio del Agro y la Producción (MAYP) de la provincia de Misiones</li> <li>» Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFI-AL) de la provincia de Misiones (2001)</li> <li>» Dirección de Desarrollo Rural de la Municipalidad de San Pedro (2004)</li> <li>» INTA -AER Bernardo de Irigoyen (1994)</li> <li>» Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) (2003)</li> </ul>			
<b>PROGRAMAS NACIONALES Y PROVINCIALES DE DESARROLLO RURAL DIRIGIDOS A PRODUCTORES Y/O TRABAJADORES RURALES</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Programa Social Agropecuario (PSA) (1996)</li> <li>» Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) (2000)</li> <li>» Programa PROHUEBERTA</li> <li>» Programa Cambio Rural</li> <li>» Programa PROZONO (2004)</li> <li>» Programa de Emprendimientos Productivos Asociativos de la Nación</li> <li>» Programas Pimentón y Quinoa del Gobierno Provincial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» PSA (1994)</li> <li>» PROINDER (2000)</li> <li>» PROHUEBERTA (1995)</li> <li>» Programa Minifundio (1995)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» PSA (1993)</li> <li>» PROINDER (2001)</li> <li>» PROHUEBERTA (1997)</li> <li>» Programa Forestal de Desarrollo – Componente de apoyo a pequeños productores para la conservación ambiental (CA.PPCA) (2001)</li> <li>» Proyecto de desarrollo rural de las provincias del noreste argentino (PRODERNEA) (2004)</li> </ul>			
<b>ONG DE APOYO FINANCIERO, TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA, Y CAPACITACIÓN A PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Red Valles de Altura (RedVa) (2002)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Obra Clarifina para el Desarrollo (OCLADIS) (1982)</li> <li>» Asociación para la Promoción Integral (API) (1995)</li> <li>» Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación (CADIF) (1989)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDIES) (1985)</li> <li>» Asociación para la Promoción Humana y el Desarrollo Agroecológico Local (APHyDAL) (2001, desde 1993 como Pastoral Social)</li> <li>» Unión de Escuelas de la Familia Agrícola (UNEFAM) (2004)</li> </ul>			
<b>ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Asociación de Comunidades del sur de los Valles Calchaquíes (ACOCAL) (2005, desde 2002 como Encuentros Zonales de productores del sur de los Valles Calchaquíes)</li> <li>» Nación Diqueña Calchaquí</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Red Puna</li> <li>» Federación Agraria Argentina (FAA) - Filial Norte (2003)</li> <li>» Federación de Cooperativas</li> <li>» Mesa Provincial de ONG (2005)</li> </ul>				
<b>OTRAS ORGANIZACIONES</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Universidad Nacional de Salta (UNSA)</li> <li>» Colegio de San Carlos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Escuela de la Familia Agrícola (EFA) San Pedro (1988)</li> <li>» Instituto de Enseñanza Agropecuaria (IEA) N° 2 (1991)</li> <li>» Hermanas Franciscanas Misioneras</li> <li>» Unión de Trabajadores y Técnicos Rurales de Misiones (UTTERMI)</li> <li>» Cáritas parroquiales</li> <li>» Ministerio de Ecología, Recursos Naturales y Turismo de la provincia de Misiones (MERNYT)</li> </ul>				

Fuente: Elaboración propia a partir de información recopilada en trabajo de campo en las provincias, 2004-2005. Entre paréntesis se indican las siglas y el año de inicio de actividades en el territorio.

## **Actores locales y transformaciones territoriales**

En los puntos que siguen realizamos un breve análisis de los tres estudios de caso, mostrando cómo los actores reflejados en el cuadro anterior conforman sus respectivas tramas institucionales de desarrollo rural. Nos detenemos, en particular, en ciertos logros, pero también en las contradicciones y dificultades que se dan en su accionar en pos de la superación de las desigualdades estructurales que caracterizan a estos territorios. Un análisis complementario de estas mismas tramas puede consultarse en Manzanal *et al.* (2006).

### *San Carlos*

El departamento de San Carlos se ubica al sur de los Valles Calchaquíes salteños, en el noroeste argentino. Es una región semiárida y marginal dentro del país, con altos niveles de pobreza estructural, cuyas actividades económicas tradicionales son la vitivinicultura, horticultura bajo riego, ganadería y recientemente el turismo. La localidad de San Carlos se caracteriza por la producción de pimiento para pimentón que realizan productores familiares y algunos empresarios. Es un territorio con una estructura agraria polarizada en la que se encuentran grandes empresas y pequeñas unidades de producción familiares con diferente nivel de capitalización.

Los productores familiares han tendido a desplazar la producción de autoconsumo por la de renta, y tienen dificultades tanto en el acceso a los medios de producción como en la obtención regular de ingresos extraprediales. Asimismo, se insertan de forma subordinada en los mercados, lo que implica un limitado poder de negociación ante los intermediarios.

El agua es el centro de las disputas en torno a los recursos productivos del territorio, porque su uso y control es vital para la producción y para el sostenimiento de la sociedad local. Desde 2002 la provincia descentralizó la administración del sistema de riego y lo puso bajo el control de los productores. Entonces, éstos debieron organizarse en Consorcios de usuarios y ocuparse, fundamentalmente, de la distribución de los caudales y el mantenimiento de la infraestructura. Por su parte, el Estado provincial se reservó para sí el control de la gestión de los consorcios, el régimen de concesiones de horas de riego y las decisiones vinculadas con las respectivas obras públicas o privadas de infraestructura. De todos modos, y más allá de toda reglamentación, las prácticas que rigen el funcionamiento de turnos de riego entre productores forman parte de las tradiciones locales heredadas.

A mediados de la década de 1990, en un contexto de descapitalización de los productores agropecuarios y en el marco de políticas nacionales de desregulación económica, comenzaron a intervenir en el territorio organismos públicos y privados de promoción del DR financiados por organismos internacionales (BM, BID, FIDA) y organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales. Desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA) se implementaron en la zona los siguientes PDR (Programas de Desarrollo Rural) focalizados en pequeños productores familiares: el Programa Social Agropecuario (PSA), el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) y el Programa Minifundio ejecutado desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). También intervino una ONG llamada Red Valles de Altura (RedVa) que se ha

articulado con el Programa Minifundio. Los productores familiares se convirtieron, entonces, en destinatarios de estas intervenciones y comenzaron a vincularse con los PDR como parte de sus estrategias de reproducción familiar, para obtener financiamiento y asistencia técnica para proyectos dirigidos inicialmente a grupos pequeños y luego a organizaciones de base<sup>11</sup>. Fue a partir de estas intervenciones que se consolidaron varias organizaciones de productores en diferentes parajes. En 2002, once de estas organizaciones de productores y técnicos de los PDR y ONG locales comenzaron a reunirse sistemáticamente para discutir la problemática de los productores familiares, y así se constituyó la Asociación de Comunidades Campesinas de los Valles Calchaquíes (ACOCAL)<sup>12</sup>. Se designaron delegados por paraje e iniciaron acciones relacionadas con el fortalecimiento de las organizaciones de base y la comercialización de productos. Fue justamente en la venta de dulces, conservas, hilados y tejidos que lograron articulaciones concretas para comercializarlos en eventos locales. El intercambio entre productores promovido en el ámbito de ACOCAL y con otras organizaciones nacionales, ha puesto de manifiesto para muchos productores la importancia de la dimensión política en los procesos en los que están involucrados (Arqueros, 2007).

Surgieron así diversos grupos organizados, una Feria de Productores y Artesanos y, en 2006, se conformó una Cámara Pimentonera.

De esta forma, varias organizaciones de productores y organismos de intervención han ido integrando en San Carlos una nueva trama institucional. Aun así, las organizaciones de base mencionadas tienen dificultades para constituirse en agentes locales con capacidad de avanzar en la planificación estratégica de acciones en el territorio. La mayoría de las vinculaciones que se establecieron entre los actores son interacciones de aporte de recursos, además de algunas articulaciones para acciones concretas.

En esta trama institucional existe una tensión implícita entre el modelo instituido de “agricultura industrializada”, basado en la vid y el monocultivo de pimiento, y un modelo de producción alternativo, orientado a mercados locales de bajos insumos, no contaminante, que garantice la permanencia de los productores familiares en el circuito productivo.

En este sentido, los procesos de globalización afectan fuertemente la dinámica económica del territorio, tanto por el ingreso de capitales que le imprimen una dinámica socio-económica particular, como por la influencia de las políticas de los organismos internacionales de financiamiento que definen las intervenciones de los PDR.

En sintonía con la dinámica global, el gobierno provincial tiene (desde hace varias décadas) una política clara de promoción de inversiones de capitales, para desarrollar el turismo y productos

---

11 Las acciones de estos organismos se orientaron al apoyo del autoconsumo, la compra de insumos y maquinaria en grupos, la construcción y reparación de pequeñas obras de riego comunitarias, mejoras en la producción animal por medio de botiquines sanitarios comunitarios, apoyo a la conformación de organizaciones de base, etc.

12 Inicialmente eran Jornadas de las que participaban un promedio de 40 productores de los diferentes parajes y los técnicos de PDR y ONG. En 2005 los integrantes decidieron darle el nombre de ACOCAL. En 2007 esta organización se escindió en dos grupos.

agropecuarios como la vid, con vistas a competir en mercados internacionales. Tal como vienen planteadas, estas políticas tienden a incrementar la marginación de los productores familiares del sistema productivo. Por ello, su participación en la trama institucional aquí analizada promueve su fortalecimiento, en la medida en que generan vínculos estratégicos con técnicos de PDR y ONG. Del mismo modo, la conformación de organizaciones de base constituye una estrategia de los productores familiares para participar en los flujos de información y en los recursos materiales y simbólicos que se producen en el espacio local.

### *Quebrada de Humahuaca*

La Quebrada de Humahuaca es un valle semiárido situado en la provincia de Jujuy, en el extremo noroeste del país. Las actividades económicas tradicionales son la agricultura y ganadería para el mercado y el autoconsumo. En la década del 2000 cobra un fuerte impulso el turismo, especialmente a partir del año 2003 con la declaración de la Quebrada de Humahuaca como Patrimonio de la Humanidad, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La estructura agraria quebradeña se caracteriza por el predominio de pequeños productores familiares, que se diferencian según su inserción en el mercado sea: (a) fuerte y a través de la producción hortícola, o (b) débil y mayormente dedicados a las producciones agrícola-ganaderas de autoconsumo. Todos ellos, en mayor o menor medida, deben recurrir al mercado laboral para complementar sus ingresos.

A partir de la década 1990, la problemática agraria del área de estudio se configura en torno a tres ejes: (a) la disminución de fuentes laborales que complementaban los ingresos de las familias de productores; (b) la disminución de los precios y de la demanda de la horticultura comercial y, conjuntamente, el incremento de sus costos de producción (todo lo cual acentuó la desfavorable situación de los pequeños productores en un mercado de comercialización dominado por los intermediarios); (c) la persistencia de problemas de tenencia de la tierra para aquellos productores ocupantes de tierras fiscales o arrenderos en fincas privadas (lo cual derivó en el agravamiento de diversas situaciones de vulnerabilidad, dada la revalorización de las tierras resultante del boom turístico de los últimos años).

En los primeros años de la década de 1990 empezaron las intervenciones en materia de DR. Entonces, además de la creación de una Estación Experimental del INTA en la Quebrada, comenzaron a funcionar distintos PDR. Ello implicó que aparecieran recursos para financiar las acciones de las organizaciones. Éstos provenían tanto de programas de financiamiento creados en distintos ministerios del Gobierno Nacional<sup>13</sup> como de organizaciones del exterior (BID, Misereor, Van Leer, Cooperación Alemana para el Desarrollo –GTZ–, entre otras). De este modo, se produjo el acceso al crédito y a subsidios de muchos productores quebraderos, en su mayoría por primera vez en su vida. Conjuntamente también recibieron asistencia técnica

---

13 Se trata por ejemplo de diversos programas de empleo, de apoyo a emprendimientos productivos, a la educación y salud y aquellos dirigidos a la población aborigen.

y apoyo al autoconsumo. Todo esto constituyó una situación inédita para un área marginal como la Quebrada.

Paralelamente, se expandió e incrementó el trabajo de las ONG, orientado tanto a la realización de acciones concretas (emprendimientos productivos o de comercialización, asistencia y capacitación técnica, etc.) como a la promoción de procesos organizativos y asistencia en materia de alimentación, salud y educación.

Se fue así conformando y consolidando una trama institucional que se complejiza a partir del aumento del número y fortalecimiento de ODB (Organizaciones de Base), uno de los principales resultados del proceso de intervención<sup>14</sup>. Estas organizaciones, en conjunto con los PDR y ONG, realizan acciones para revitalizar la producción tradicional (en particular cultivos andinos de gran demanda en el presente), incorporar valor agregado a sus producciones (por ejemplo elaboración de dulces), buscar alternativas de comercialización a través de cooperativas y vender directamente en ferias.

La mayoría de las vinculaciones que se establecen entre las diferentes organizaciones son interacciones referidas al aporte de recursos (económicos y humanos) y articulaciones para acciones concretas. Aunque también se estaría intensificando una tendencia a favor de articularse para la planificación estratégica que, si bien incipiente, se manifiesta en la formación de la Mesa Provincial de ONG (que incluye a varias organizaciones de la Quebrada) y en la conformación de la Federación de Cooperativas (que incluye a la cooperativa CAUQueVA). En ambos casos se busca definir líneas de acción conjunta y ganar representatividad ante el gobierno.

Un párrafo especial merece la experiencia de la Red Puna, organización de segundo grado conformada casi en su totalidad por ODB. La Red Puna pretende encaminar un proyecto político y social alternativo y construir poder a través de su participación activa en los ámbitos donde se toman las decisiones que los involucran. La formación de dirigentes de las comunidades (varios de los cuales hoy se encuentran en la dirigencia de la Red) es una de las estrategias que se implementan en ese sentido, con algunos logros concretos, como el acceso al gobierno de la Municipalidad de Abra Pampa en la Puna jujeña de un ex-presidente de la Red, o la inclusión de la Red Puna dentro de la unidad ejecutiva del PSA en la provincia, como representante de las ONG provinciales.

Son importantes los logros que se han alcanzado en tanto: (a) redundan en un fortalecimiento organizativo de la población local, (b) resultan beneficiarios directos de la asistencia económica y técnica, (c) se encaminan hacia una revitalización de la producción agropecuaria y el surgimiento, aunque incipiente, de algunas alternativas de comercialización. Todo esto evidencia la gestación de un proceso que, de ampliarse y fortalecerse, conduciría hacia una nueva territorialidad incluyente de la población históricamente postergada en el territorio. Por su parte, el crecimiento notorio del proceso organizativo de base expresa un aumento de

---

14 Este fortalecimiento organizativo se manifiesta, por ejemplo, en la creciente incorporación de miembros, mayor compromiso en cuanto a la participación para realizar actividades desde las organizaciones, mayor capacidad para la gestión de recursos, capacitaciones, etc.

la autonomía de la población local en relación a la construcción de un modelo de desarrollo alternativo (Arzeno, 2007).

Sin duda, todo este proceso también presenta contradicciones. Dentro de la misma trama institucional analizada surgen diferencias y disputas entre los actores, tanto públicos como privados, a causa de sus distintas visiones e intereses que, en algunos casos, terminan afectando sus vinculaciones e interacciones, logrando que estas últimas, en lugar de fortalecerse, se tornen intermitentes o desaparezcan. Asimismo, no es menor en este proceso desestructurante: (a) la ausencia de articulación entre las distintas estrategias de intervención públicas y privadas; (b) la superposición de actividades de los PDR, de las ONG, de los técnicos del lugar; (c) la presencia geográficamente desigual de la asistencia a la producción agraria (los PDR y ONG no llegan a las zonas más alejadas, generalmente las más vulnerables).

Por último, todo lo hasta aquí señalado, sus avances y retrocesos y, fundamentalmente, las posibilidades de superación de las desigualdades existentes en el territorio deben ser vistas como un proceso aún muy incipiente en relación a la prolongada y aguda historia de marginación de este territorio y de su población.

### *San Pedro*

En San Pedro, al nordeste de la provincia de Misiones, área de expansión de la frontera agraria desde la década de 1970 (Schiavoni, 2001), se vienen dando interacciones cada vez más estratégicas entre los actores que conforman el territorio. Aquí aparece una conjunción de organizaciones locales y organismos públicos con una importante heterogeneidad en cuanto a los recursos a los que acceden y/o administran y a la influencia política y económica que ejercen (en cuanto a cómo, dónde y qué se produce; cómo se distribuye el ingreso local, etc.).

En el municipio coexisten grandes latifundios de propiedad privada, una significativa cantidad de explotaciones agropecuarias familiares y amplias áreas de conservación ambiental (reservas naturales, parques provinciales). Pero se puede afirmar que en este territorio, las compañías acopiadoras y procesadoras de tabaco y los grandes productores forestales y de extracción de madera nativa son los de mayor influencia, debido a la dinámica socioeconómica que generan, particularmente en lo que refiere a los ingresos municipales.

A partir de las décadas de 1970 y 1980, algunas compañías internacionales tabacaleras comenzaron a demandar una mayor cantidad de tabaco, poniendo en producción nuevas áreas en el nordeste provincial e incorporando a pequeños productores en la cadena tabacalera<sup>15</sup>. Se fue perfilando así un territorio en la frontera agraria cuya *territorialidad* mostraba una mayor subordinación de la producción familiar, mientras aumentaba el poder de las compañías tabacaleras. El aumento constante de familias que dirigieron su producción hacia el tabaco

15 La territorialidad de estas compañías se ha ido fortaleciendo con la puesta en producción de esta zona de la provincia. Porque eran ellas quienes controlaban el proceso productivo a través de la transferencia tecnológica, regulando la producción y determinando cómo, cuándo, cuánto y dónde se puede producir tabaco. Este esquema se sigue reproduciendo hoy.

y dejaron de lado la producción de alimentos fue generando una pérdida de autonomía productiva y alimentaria. Conjuntamente con la ausencia del gobierno provincial o nacional en la zona para la implementación de políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda, transporte y seguridad social, se fue produciendo un deterioro en las condiciones de vida de las familias allí localizadas.

A principios de 1990 comenzaron a actuar ONG de desarrollo rural (Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana –INDES– y Asociación para la Promoción Humana y el Desarrollo Agroecológico Local –APHyDAL–) promovidas y financiadas con capitales extranjeros (Misereor). En el origen y/o funcionamiento de las mismas, la iglesia católica se hizo presente (ya sea a través de los valores cristianos adoptados y promulgados como por la vinculación con la estructura eclesíástica misma). Estas ONG focalizaron su trabajo en las familias de pequeños productores rurales. Conjuntamente, se fueron conformando organizaciones de base promovidas por los PDR nacionales, las ONG, la Escuela de la Familia Agrícola, entre otros. Todo este proceso puede ser identificado como un nuevo aumento del control que estos actores y sectores, antes marginados, fueron ejerciendo sobre el territorio. La consigna general fue la búsqueda de una mejor alimentación de las familias rurales a través de la producción de alimentos con pautas agroecológicas, así como la creación de excedentes para volcar a los mercados locales.

La participación de las familias rurales en estas estrategias fue desde el comienzo muy activa, ya que debieron organizarse y crear nuevas agrupaciones, canales de información y reglas de cooperación para poder acceder a los beneficios de estos PDR y ONG y para poder comercializar conjuntamente.

De esta forma, latifundistas, compañías tabacaleras, ONG de desarrollo, Estado provincial y municipal y organizaciones incipientes de pequeños productores, comenzaron a configurar el territorio a partir de intereses antagónicos y/o complementarios, extendiendo y ampliando su influencia, su control por medio de la puesta en producción del espacio y/o su conservación. La creación de nuevas áreas tabacaleras por parte de productores familiares se fue llevando a cabo a través de su paulatina expansión sobre propiedades privadas e incluso sobre áreas de conservación ambiental. Esto quedó evidenciado cuando, a principios del 2002, se revalorizó la producción agropecuaria (en especial la forestal) y se generó un conflicto por la tierra entre propietarios, productores “ocupantes” y el gobierno provincial.

Las ONG de desarrollo, conjuntamente con el sector público nacional, a través de la descentralización de PDR (PSA-PROINDER, PROHUERTA) han ido apoyando el accionar de los pequeños productores, construyendo y fortaleciendo sus organizaciones (Feria Franca, Organización de Productores Familiares Agroecológicos Locales –OPFAL–, Grupo Unión y Progreso, Comisión Central de Tierras –CCT–, entre otras). Esto permitió a los productores extender su campo de acción y ejercer una mayor influencia al participar de instancias de discusión y decisión política (Unidad Técnica de Coordinación del PSA-Misiones, Mesa Provincial de Tierras) y al posicionarse como actores con capacidad de negociación.

La mayoría de las relaciones entre estas organizaciones son interacciones para aporte de recursos. Pero se perfila una mayor articulación a medida que las mismas van logrando cierta autonomía en su gestión. Lo cual ha permitido ampliar el horizonte de acción a mediano y largo plazo.

En particular, se viene configurando en San Pedro una trama institucional con una visión “alternativa” del desarrollo, un modelo incluyente de los pequeños productores locales. Se confluye en acciones e instrumentos de apoyo al sector asociados con el acceso a la tierra, la propiedad, la seguridad alimentaria y la soberanía genética, con pautas agroecológicas y sustentables de producción. Esta búsqueda de una mayor justicia social ha posibilitado el emprendimiento de acciones y estrategias conjuntas (como sucede en el caso de: (a) el control bromatológico; (b) la lucha contra la aftosa; (c) el rescate y revalorización de material genético autóctono; (d) el fortalecimiento del autoconsumo; (e) la capacitación en gestión organizativa y empresarial) (Nardi, 2007).

Asimismo se están generando otros espacios de vinculación y articulación que, en principio, parecen indicar cierta potencialidad para conformar una nueva *territorialidad*. Muchas de las organizaciones de San Pedro participan en: (a) los foros de tierra; (b) las ferias de semilla, y (c) los encuentros de técnicos y productores –en el marco de una propuesta de intervención en la zona del IFAI (que tuvo lugar en 2004 pero marcó un importante hito en lo que es la construcción local de un proyecto de desarrollo rural agroecológico).

De este modo, la trama institucional para el DR en San Pedro viene tratando de confrontar el poder establecido de los principales actores económicos y de contrarrestar su influencia, particularmente de las tabacaleras. Las ONG, las organizaciones de productores y ciertos sectores del gobierno nacional comulgan con el fortalecimiento de la producción de autoconsumo y la comercialización en el mercado local y provincial. La finalidad es lograr cierta autonomía productiva por parte de los productores familiares y, desde nuestra perspectiva, esto sería un modo de contribuir a la conformación de una nueva *territorialidad* a favor de los pobres del campo.

### **Reflexiones sobre las experiencias territoriales de desarrollo rural**

El análisis comparativo de los tres casos de estudio indica, en primer lugar, la presencia dominante del gobierno nacional en todas las experiencias. En los tres casos se articuló el accionar nacional con las ONG locales. Debe reconocerse que éste es el modo sustentado por el modelo neoliberal para “descentralizar” las acciones de los gobiernos nacionales, y que esta modalidad está en la base misma de las estrategias de DR promovidas en toda América Latina a través del financiamiento internacional –y que ha estado presente tanto en las acciones que se gestaron hacia el inicio de la década de 1990, como también es parte del DTR de los 2000–. Esta delegación de actividades sin coordinación entre las diferentes áreas de acción, sectores de actividades y territorios seleccionados es una de las razones que explican la subsistencia de la pobreza entre los sujetos beneficiarios de los programas en cuestión (Manzanal, 2009). E indica, también, la ausencia de una verdadera intención, por parte de los distintos gobiernos que se sucedieron, de transformar la situación social de los pobres del campo y, consecuentemente, favorecerlos en su inserción social y económica y en la desigual distribución del poder.

Lo anterior no impide reconocer que, en los tres ámbitos estudiados, se observa el surgimiento de capacidades y potencialidades antes inexistentes entre los pequeños productores. Si bien con particularidades y diferencias, aparece un paulatino proceso organizativo de base, que apunta a la construcción de proyectos políticos locales con activa participación de las familias rurales.

En todos estos casos, y en tantos otros, han sido las ONG y PDR quienes motorizaron el proceso de inclusión de los pequeños productores en proyectos y organizaciones de base. Pero es de hacer notar que sólo en la Red Puna (Jujuy) se observa que los productores han adquirido cierta *autonomía* respecto de las ONG y los PDR y han avanzado en la planificación estratégica de acciones, mostrando una capacidad mayor para generar propuestas de desarrollo independientes del modelo hegemónico.

En los tres casos, la mayoría de las interacciones entre organizaciones públicas, privadas, nacionales e internacionales son aportes de recursos a ONG y a organizaciones de productores. Es decir, relaciones en su mayoría coyunturales, asociadas a determinados beneficios, en las que las perspectivas y proyectos de largo alcance están ausentes. Aun así, en algunos casos puntuales observamos que se dan procesos más intensos de fortalecimiento, interacción y articulación entre organizaciones. También son de destacar los ejemplos de participación de pequeños productores en tramas institucionales no sólo locales, sino de alcance nacional (Foros de la Tierra, Ferias de Semillas, Movimiento Nacional Campesino Indígena, Foro Nacional de Agricultura Familiar, Federación Agraria Argentina).

En las tramas analizadas se generaron procesos de diferentes características, todos tienden a posicionar mejor al pequeño productor, pero algunos están más vinculados a favorecer una mayor autonomía y otros más asociados a asegurar la subsistencia y reproducción de las familias de productores. Entre ellos vale rescatar:

- a. La inclusión de los pequeños productores en diferentes ámbitos locales para la toma de decisiones en organismos públicos y privados. Es el caso de productores de la Red Puna en Jujuy, de ACOCAL en Salta y del Grupo Unión y Progreso en Misiones, que integran las respectivas coordinaciones provinciales del PSA, constituyéndose de este modo en “actores” de la política local, trascendiendo así su condición de beneficiarios y sujetos de una política pensada e instrumentada desde arriba. En la medida que estos productores sean auténticos representantes de sus bases (lo cual no siempre se corrobora –Manzanal 2009–) esta participación implicaría una mayor *autonomía* para este sector social.
- b. La búsqueda de alternativas productivas y fortalecimiento del autoconsumo y la producción de alimentos. En los tres casos se promueve un modelo de producción agroecológico que cuestiona el monocultivo y apunta a la producción de alimentos de calidad. El sostenimiento de este accionar apunta a una mayor *autonomía* de los productores en la gestión de la producción y de su alimentación, contrarrestando las limitantes y la subordinación que les impone el mercado.
- c. La formación, capacitación y organización de los pequeños productores en cuestiones productivas, de comercialización, de gestión empresarial, de liderazgo político.
- d. La atención social de las familias rurales pobres. Planes de alfabetización de población adulta, atención de la salud y prevención de enfermedades, mejora de la nutrición.

En particular, tanto en la Quebrada como en San Carlos se persigue garantizar la subsistencia o crear alternativas de ingresos para aquellos productores de autoconsumo vinculados al mercado de trabajo informal o dependientes de la asistencia del Estado. Para ello se pone el acento en la producción de autoconsumo y en la producción artesanal (tejidos, dulces, etc.). Paralelamente, se pretende mejorar los ingresos de aquéllos que están insertos en los mercados (productores hortícolas de la Quebrada y de pimiento en San Carlos), posicionando su producción y generando nuevas opciones productivas (papa andina) y de comercialización (Mesa Pimentonera). En San Pedro, también se busca fortalecer las producciones de autoconsumo subrayando la perspectiva agroecológica, siendo el objetivo mejorar la alimentación y lograr excedentes plausibles de ser comercializados en el mercado local. A su vez, la importante presencia de cultivos de renta en la economía del pequeño productor, plantea la necesidad de organizarse (cooperativas yerbateras) y de participar en actividades gremiales del sector tabacalero para obtener, efectivamente, los precios regulados por el Estado y mejores contratos de producción.

Finalmente, el estudio de las tramas institucionales de desarrollo rural ha permitido comprender los procesos de alianzas de los productores con el sector público y privado y las estrategias de organización que han aumentado su capacidad para disputar poder en el territorio. Si bien la conformación de estas tramas ha sido promovida por las nuevas formas de intervención en materia de DR que se impusieron en los '90, en los territorios estudiados hubo particularidades locales que resultaron en procesos organizativos de base cuyos objetivos han excedido a los de los programas de DR.

Entonces, del análisis realizado surge que:

1. Algunos actores sujetos de las políticas de DR o DTR han logrado cuotas mayores de poder que las que contaban previamente, a causa de la promoción de la participación y de la organización de los programas de DR.
2. Sin embargo, la estrategia de DR (o de DTR) no cuestiona el accionar excluyente y hegemónico de las grandes empresas que operan en los territorios en cuestión. Por el contrario, su finalidad se asemeja más a intervenir para contrarrestar o evitar potenciales conflictos sociales resultantes del avance de un capitalismo cada vez más excluyente y polarizado.
3. Por ello, son los actores que concentran el poder hegemónico en el territorio los que logran imponer su modelo de desarrollo, dificultando severamente la inclusión de los sectores postergados.
4. De donde, es limitada la posibilidad por parte de los pequeños productores de revertir las asimetrías en las relaciones de poder instituidas.
5. Sin embargo, lo anterior no invalida que el aumento de una genuina participación y organización de los pequeños productores rurales sea el sendero conducente a modificar la desigual distribución del poder en los respectivos territorios.

Concluyendo, si bien se han alcanzado mejoras en lo que hace a la búsqueda de alternativas productivas y se ha producido un re-posicionamiento del sector rural pobre como un actor reconocido en la generación de propuestas y estrategias de desarrollo, se está muy lejos aún de comenzar a modificar la desigual distribución del poder local (directamente ligado con el acceso diferencial a los recursos del territorio –tierra, agua, infraestructura– y con la posición subordinada en las cadenas de comercialización y en las decisiones de política pública).

Por lo cual, la gestación de una *nueva territorialidad*, una nueva estructura de poder local, sólo puede visualizarse en perspectiva de largo plazo, en la interrelación socioeconómica, política e institucional entre los sectores dominados y dominantes. Porque todos éstos no son procesos unilaterales, el aumento de mayor ingerencia y poder en las decisiones de los actores rurales pobres se valida enfrentándose a quienes detentan el poder hegemónico local, que no son ni fueron nunca simples espectadores, todo lo contrario, se reconocen como los legítimos responsables del “desarrollo”. De aquí que todo avance de los grupos de menores recursos en la distribución del poder local implicará necesariamente variadas reacciones y respuestas desde quienes controlan y se benefician del “histórico modelo de desarrollo local”. De hecho, es lo que sucede en los tres casos donde los sectores dominantes preservan su poder territorial controlando las áreas estratégicas –como la distribución del agua en San Carlos; el dominio sobre la tierra en la Quebrada y en San Pedro; las alianzas con los gobiernos y sus funcionarios.

### Referencias bibliográficas

- Arqueros, M. X. (2007). Territorio y tramas locales en San Carlos, Salta, Argentina. En M. Manzanal, M. Arzeno y B. Nussbaumer (Eds.). *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos entre la cooperación y el conflicto* (135-165). Buenos Aires: CICCUS.
- Arzeno, M. (2007). Procesos organizativos en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy. Las organizaciones de base. En M. Manzanal, M. Arzeno y B. Nussbaumer (Eds.). *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos entre la cooperación y el conflicto* (135-165). Buenos Aires: CICCUS.
- BM (2002). *Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia para el desarrollo rural para América Latina y el Caribe*, Washington: Banco Mundial.
- BID (2003). *Perfil de Estrategia de Desarrollo Rural*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castoriadis, C. (1980). Reflexiones sobre el desarrollo y la racionalidad. En Castoriadis et al. *El mito del desarrollo* (183-209). Madrid: Ed. Kairos.
- Castoriadis, C. (1993). *La institución imaginaria de la sociedad. Vol. I Marxismo y teoría revolucionaria* (2ª edición). Buenos Aires: Tusquets.
- De Janvry, A. & Sadoulet, E. (2007). *Toward a territorial approach to rural development*. Recuperado el 13 de enero de 2009, de: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai192e/ai192e00.pdf>
- Escobar A. (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En D. Mato, *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- FIDA (2002). *Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Roma: Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola.

- Godelier, M. (1978). Territory and property in primitive society. *Social Science Information* 17, 399-426.
- Lopes de Souza, M. (1995). O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En I. De Castro, P. da Costa Gómez, y R. Lobato Correa (Eds.) *Geografia: conceitos e temas* (1ª edición, pp. 77-116). Río de Janeiro: Bertrand Edit.
- Manzanal, M. (2000). Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). *EURE*, 26 (78), 77-101.
- Manzanal, M. (2009). El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica. En Almeida, J. *Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Cone Sul*. Porto Alegre: PGDR, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (e-book, en prensa).
- Manzanal, M.; Arqueros, M. X.; Arzeno, M.; García, A.; Nardi, M. A.; Pereira, S.; Roldán, I. y Villarreal, F. (2006). Territorio e Instituciones en el Desarrollo Rural del norte argentino. Estudios de caso en Oberá y San Pedro (Misiones), San Carlos (Salta) y Quebrada de Humahuaca (Jujuy). En M. Manzanal, G. Neiman y M. Latuada (Eds.) *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios. Enfoques y perspectivas* (pp. 211-250). Buenos Aires: CICCUS.
- Nardi, M. A. (2007). Desarrollo rural y tramas institucionales. La construcción de un modelo alternativo en San Pedro, Misiones. En M. Manzanal, M. Arzeno y B. Nussbaumer (Eds.) *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos entre la cooperación y el conflicto* (pp. 135-165). Buenos Aires: CICCUS.
- Obschatko, E.S.; Foti, M.P. y Román M.E. (2006). *Importancia de los Pequeños Productores Agropecuarios en la Producción Agropecuaria y en el Empleo en Base al Censo Nacional Agropecuario 2002* (2ª edición). Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Quijano, A. (2000). El fantasma del desarrollo en América Latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 6 (2), 73-90.
- Roig, A. (2008). El desarrollo como conflicto institucionalizado. *Realidad Económica*, 137, 80-92.
- Schiavoni, G. (2001). Organizaciones agrarias y constitución de categorías sociales. Plantadores y campesinos en nordeste de Misiones (Arg.). *Estudios Regionales*, 20, 7-21.
- Sack, R. (1986). *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schejtman, A. & Berdegué, J. (2006). Desarrollo territorial rural. En Bengoa, J. *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina* (pp. 45-83). Santiago de Chile: RIMISP-Catalonia.
- Weber, M. (2005 [1922]) *Economía y Sociedad* (16ª edición) México: Fondo de Cultura Económica.

