



# LUND UNIVERSITY

## Más allá de la inserción a los mercados globales. Otras opciones de desarrollo a través de la articulación entre actores locales en tres territorios rurales del norte de Argentina

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

2008

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Manzanal, M., Nardi, A., Arzeno, M., & Arqueros, M. X. (2008). *Más allá de la inserción a los mercados globales. Otras opciones de desarrollo a través de la articulación entre actores locales en tres territorios rurales del norte de Argentina*. 74-96. Paper presented at X International Seminar of the Network of Iberoamerican Researcher's on Globalization and Territory.

*Total number of authors:*

4

### 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



# **MÁS ALLÁ DE LA INSERCIÓN A LOS MERCADOS GLOBALES OTRAS OPCIONES DE DESARROLLO A TRAVÉS DE LA ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES LOCALES EN TRES TERRITORIOS RURALES DEL NORTE DE ARGENTINA<sup>1</sup>**

**Mabel Manzanal**

Investigadora principal del CONICET  
Directora-Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales-PERT  
Instituto de Geografía, FFy L-UBA  
Puán 480, 4to. Piso, Buenos Aires  
[mabelmanzanal@ciudad.com.ar](mailto:mabelmanzanal@ciudad.com.ar)

**Maria Andrea Nardi**

Investigadora asociada al PERT  
UBA  
[andrea.nardi@keg.lu.se](mailto:andrea.nardi@keg.lu.se)

**Mariana Arzeno**

Investigadora del PERT  
Instituto de Geografía, FFy L-UBA  
Puán 480, 4to. Piso, Buenos Aires  
[mariana\\_arzeno@yahoo.com](mailto:mariana_arzeno@yahoo.com)

**María Ximena Arqueros**

Investigadora del PERT  
Instituto de Geografía, FFy L-UBA  
Puán 480, 4to. Piso, Buenos Aires  
[arqueros@agro.uba.ar](mailto:arqueros@agro.uba.ar)

## **1. Introducción**

El discurso imperante sobre el rol del factor espacial en la promoción del desarrollo presenta como conceptos claves a la competitividad empresarial, la construcción de entornos innovativos o territorios inteligentes y la inserción en mercados dinámicos de las empresas locales. El contexto en el cual se postulan dichos conceptos se relaciona a las oportunidades que brinda la “globalización” para encarar la creación de riqueza.

Por otro lado, se observa otro tipo de discurso que pone en el centro del debate a la pobreza, la injusticia social y las restricciones que impone los procesos de globalización para enfrentar cambios estructurales de redistribución de la riqueza. Las sociedades latinoamericanas son un ejemplo de creación y concentración de riqueza, con escasa –inclusive ausente- distribución y equidad social.

El objetivo de este trabajo es reflexionar acerca de las diferentes estrategias de desarrollo que, desde la década de 1990, se vienen construyendo en territorios rurales del norte de Argentina. Para ello, presentamos desde una perspectiva comparativa tres casos de estudio localizados en

---

<sup>1</sup> Este trabajo 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. Nardi cuenta con el apoyo del Programa Alþan, Programa de Becas de Alto Nivel de la Unión Europea para América Latina, beca nº E06D101162AR.

el noroeste y nordeste del país: la Quebrada de Humahuaca (Jujuy), el departamento de San Carlos (Salta) y el municipio de San Pedro (Misiones).

En estos ámbitos se observan nuevas modalidades de acción que resultan, en primera instancia, de la aplicación de múltiples programas de intervención pública y privada<sup>2</sup>. Programas cuyas operativas se asemejan en aspectos básicos: a) se dirigen a 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.

Sin embargo, estas modalidades organizativas e institucionales no cuestionaron la consecución del modelo dominante y tampoco resultaron eficientes para enfrentar a la pobreza rural. Los propios organismos de financiamiento internacional (que han aportado recursos en varios de estos programas de desarrollo rural) lo reconocen (Banco Mundial -BM- 2002, Banco Interamericano de Desarrollo -BID- 2003, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola -FIDA- 2002).

De todos modos, estos casos son ejemplos dignos de considerar -no desde una perspectiva del dinamismo económico y empresarial, sino para comprender algunos de los procesos tendientes a la gestión conjunta de fortalezas entre diversos actores participantes en donde el sector empresarial no tiene un rol central. En los estudios realizados estas fortalezas 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) ejercicio de diferentes roles como interlocutores ante actores privados y públicos; d) mayor compromiso con el accionar político y social.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte luego de la introducción realizamos una breve descripción crítica acerca de la retórica del desarrollo rural en nuestro continente promocionada por todos los organismos internacionales de financiamiento y algunas ONGs. Luego, presentamos una reflexión teórica y metodológica acerca de los conceptos claves que guían nuestras premisas de trabajo. Seguidamente presentamos los tres estudios de caso en los cuales aplicamos el marco conceptual y metodológico propuesto. Finalmente, exponemos algunas reflexiones teniendo en cuenta una mirada comparativa de los tres territorios bajo análisis.

## **2. El desarrollo territorial rural en América Latina desde una mirada crítica**

Hacia fines de la década de 1990 aparece en América Latina un nuevo enfoque de desarrollo rural que se postula como superador de las antiguas políticas hacia el sector. Se trata del Desarrollo Territorial Rural (DTR), que rápidamente es promovido y adoptado por los organismos internacionales de cooperación para encuadrar una renovada política de financiamiento (BM, BID, FIDA, FAO, IICA).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, en el caso de 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).

<sup>3</sup> FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Esta propuesta está dirigida a abordar transversalmente las históricas dicotomías campo - ciudad, espacio rural - urbano, producción para el autoconsumo - producción para el mercado. Asimismo, cuestiona el rol central otorgado al sector agropecuario en el desarrollo de las áreas rurales y eleva al *territorio* como categoría central de la nueva alternativa. Por su parte, se sostiene que este foco en el territorio viabiliza la promoción de políticas de abajo hacia arriba (en lugar de las tradicionales de arriba hacia abajo). Al mismo tiempo “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 Berdegué, 2006 [2003]: 46).

A pesar de presentarse como una alternativa superadora, la concepción de territorio del DTR mantiene semejanzas con la planificación del desarrollo que, décadas atrás, promovía la intervención a partir de regionalizaciones del espacio nacional. En ambas posturas hay un intento de organizar el desarrollo a partir de determinadas áreas espaciales; y en ambas es débil la preocupación por las consecuencias socioterritoriales de la desigual composición social y distribución del ingreso. Es decir, los dos enfoques desconocen los conflictos de intereses presentes en todo ámbito espacial.

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 y 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 los sectores pobres de las oportunidades y beneficios de dichos procesos” (ibidem:63-67).

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 sobre estas cuestiones. Porque debemos reconocer que los altos niveles de carencia y pobreza de numerosas comunidades y lugares rurales del continente restringen sus posibilidades para insertarse productiva y competitivamente en el contexto global, salvo casos verdaderamente excepcionales. Paralelamente, no es posible ignorar la estructura de poder de los territorios y la histórica inserción subordinada de los pequeños productores y trabajadores rurales en la explicación de su consolidada y persistente pobreza.

Por otro lado, 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.

Seguimientos de experiencias recientes (BID, 2006 y FAO, 2007) señalan las dificultades operativas en la implementación de estrategias diseñadas en el marco del DTR. Entre los problemas de índole operativos, BID (2006) menciona los siguientes: a) los criterios para la demarcación de los territorios rurales; b) las fórmulas institucionales más adecuadas para llevar a cabo la articulación público-privada; c) los instrumentos más apropiados para promover el DTR; d) los mecanismos que mejor se ajustan para la coordinación vertical y horizontal entre los actores locales y extra locales; y e) la incorporación de los gobiernos subnacionales y nacionales en la generación de ambientes favorables al crecimiento local (ej. a través de la

construcción de grandes obras de infraestructura que no son factible de ser realizadas a nivel local).

En este mismo documento se afirma que existe varios desafíos y dificultades para la aplicación de políticas de DTR en América Latina dado que: a) el foco está puesto en el crecimiento productivo, lo que requiere varios prerrequisitos que aún no están presentes: intervención del sector privado, descentralización de recursos públicos a los gobiernos municipales, sistemas de créditos para la inversión; b) las autoridades locales no tienen capacidad de gestión para la implementación de programas de desarrollo económico (ya que su función ha sido siempre y en el mejor de los casos la implementación de políticas sociales y el desarrollo de infraestructuras urbanas); c) no existen en general organizaciones locales de desarrollo rural con capacidad para identificar eficazmente las posibilidades y oportunidades económicas del territorio; y d) ciertos actores locales tienen dificultades para formar parte de espacios participativos, se trata de actores poco “visibles” como aquellos trabajadores ocupados en actividades rurales no agropecuarias que conforman unidades pequeñas, dispersas y con poco poder de organización. Asimismo FAO (2007) menciona que no ha habido adelantos en el ámbito operativo que hayan acompañado los avances conceptuales del enfoque de DTR, y que “lo que parece estar pasando es una renovación retórica que aún no se refleja en transformaciones institucionales ni en los métodos e instrumentos utilizados para la implementación del enfoque” (ibidem: 22). El informe de FAO comenta algunas críticas a este enfoque básicamente señalando que existe una “imposición de versiones idealizadas de instituciones angloamericanas basadas en planeamientos, cuya aplicabilidad presumiblemente trasciende las culturas y circunstancias nacionales” (Evans, 2003 citado en FAO, 2007: 22).

En este contexto consideramos por lo tanto que un desarrollo inclusivo de las mayorías postergadas en América Latina exige necesariamente modificar las relaciones de poder existentes. Y, para ello es necesario que los actores y organizaciones representativas de los sectores sociales mayoritarios del territorio adquieran una mayor capacidad de intervención y de independencia en la gestión de los recursos locales. Esto implica: a) aumentar su habilidad para actuar en común<sup>4</sup> en la construcción de su futuro y el de su lugar y b) avanzar hacia una mayor autonomía y poder de decisión.

Todo lo cual nos lleva a discutir y evidenciar la asociación entre territorio y poder y entre desarrollo y autonomía.

### 3. Poder, territorio y territorialidad

Las premisas sobre las cuales se sustenta nuestro trabajo son: a) el concepto de *territorio* expresa relaciones sociales y espaciales de poder;<sup>5</sup> b) el *desarrollo* territorial, local o rural consiste en procesos tendientes a 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 la gestión y construcción de una nueva *territorialidad*.

---

<sup>4</sup> Refiere a un poder que implica acciones colectivas -no sólo individuales- y legitimadas por el grupo.

<sup>5</sup> 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”.

Siguiendo a Lopes de Souza (1995: 78) *territorio* es “el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder”.<sup>6</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>7</sup> Lo que importa en el estudio del territorio es “quien domina ó influencia y cómo domina o influencia en ese espacio”, dado que “el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder”. Así, proponemos comprender el territorio como el espacio físico y el espacio social mediado por relaciones de poder.

Lopes de Souza (Pfr. *ibid*: 98-99) propone además, diferenciar “territorialidad” y “territorialidades”: a) *Territorialidad*, es un concepto extremadamente abstracto que refiere a *relaciones de poder espacialmente delimitadas* operando sobre un substrato referencial. b) *Territorialidades*, son los tipos generales en que pueden ser clasificados los territorios conforme a sus propiedades dinámicas (estructurales).

Una fuerte asociación se da entre *territorio* y *territorialidad*. Como conceptos, ambos expresan el poder, simbólico y material, presente implícita y explícitamente, en la estructura socioeconómica territorial.

Entonces, 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 ser a favor de quienes han sido tradicionalmente subordinados o no. Desde nuestra postura abogamos por una nueva territorialidad que implique una modificación de la estructura de poder en beneficio de las mayorías postergadas.

Sin embargo, otra es la definición de territorio que aporta el DTR, vinculada a instrumentar proyectos de desarrollo, que tiene características más operativas que conceptuales. Schejtman y Berdegué (*ibid*: 66) consideran: “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 es la “identidad 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”.

La definición del DTR busca identificar territorios donde el conflicto podría ser superado por una identidad territorial, un “propósito compartido”, un accionar cohesionado. Esta visión se contradice con la de *territorio* como “relaciones de poder espacialmente delimitadas”; porque aquí está implícita una capacidad diferencial de control, de hegemonía, de dominio sobre otro u otros (aún contra su voluntad). Bajo esta conceptualización, la posible cohesión es inestable, transitoria. Por ello, el territorio del DTR nos aparece como un caso particular y contingente, cambiante, porque sólo eventual o transitoriamente podrá evadir el conflicto latente en toda estructura de poder.

---

<sup>6</sup> En portugués en el original. Traducción propia.

<sup>7</sup> Cuestiones que sí interesan cuando se busca comprender la génesis de un territorio.

Entonces, consideramos que para que el territorio pueda constituir una variable operativa de cualquier programa de desarrollo, es imprescindible reconocer el accionar potencial de fuerzas en conflicto, contradictorias, disruptivas, previendo la potencial y aleatoria inestabilidad que generarán, es decir, las estructuras de creación y reproducción de la pobreza. De otro modo, la consecución de cualquier programa de acción fracasará.

La falta de consideración de la cuestión del poder también está presente en otro problema que observamos en el DTR. Nos referimos al modo, a la forma, de reconocer las *identidades*, que son el medio que utiliza el DTR para identificar el espacio concreto de cada territorio. Desde nuestra perspectiva, cualquier criterio que se utilice para definir identidades (sea según propósito común, cohesión, alianzas, semejanzas, etc.) se contrapone a la realidad inherente del territorio en cuestión. Porque el *territorio*, en tanto poder espacialmente delimitado, y particularmente en América Latina, es: desigualdad, heterogeneidad, polarización. Justamente lo opuesto a la identidad que, como variable operativa, refiere a uniformidad, homogeneidad, cohesión, igualdad.<sup>8</sup>

Finalmente, entendemos que las definiciones de territorio propuestas por el DTR inducen a la búsqueda de las siguientes situaciones territoriales, más o menos ideales:

- a. La homogeneidad social y territorial, como condición para alcanzar el consenso, las semejanzas, la concordia. Pareciera que la propuesta trataría de buscar y trabajar sólo con territorios homogéneos.
- b. La aceptación y reconocimiento de las relaciones de poder instituidas por tradición y jerárquicamente. Esto podría suceder en ciertos ámbitos ocupados por comunidades aborígenes, con hábitos arraigados en tradiciones ancestrales de respeto y acatamiento del orden establecido por las jerarquías tribales o religiosas.
- c. La parcialidad en la incorporación de los actores de un ámbito local. Se buscaría conformar territorios sólo con los actores que comparten intereses económicos, sociales y valores y que, como tales, integrarían una misma fracción de clase, o sector social. Porque, de este modo se lograría: (i) cierta homogeneidad, se identifica una identidad, aunque sea sólo entre algunos de los habitantes de un territorio; y (ii) es posible alcanzar acuerdos, negociaciones y formas de superar el conflicto y llegar a la cohesión necesaria que exige un proceso de DTR. Pero, en este último caso, se trataría de una forma excluyente, porque sólo incorpora a algunos actores, dejando afuera otros.

En realidad, toda propuesta de desarrollo territorial (llámese DTR o no) significa 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 con una rígida estructura de clases sociales y una alta concentración de la riqueza.

Todo lo señalado nos lleva a indagar la relación entre *territorio* y *desarrollo*. Nuestro interés es comenzar a recorrer ese camino y este trabajo es sólo un pequeño aporte para esta reflexión.

---

<sup>8</sup> Lo que sí podría ser el caso de algunos países de Europa occidental por ejemplo.



#### 4. Territorio y desarrollo

Para delinear las particularidades de esta problemática recurrimos nuevamente a Lopes de Souza (1995) que propone repensar y *territorializar* el concepto de desarrollo. El autor 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 (Prf. Lopes de Souza, 1995: 99-100). Y 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”<sup>9</sup> (ibidem: 100-101).

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, el autor 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” (ibidem, 1995: 105-106).

También, Castoriadis (1993: 174) en su análisis sobre marxismo y teoría revolucionaria dedica un apartado a la problemática de la autonomía. Dicho autor, comienza definiendo autonomía desde la perspectiva individual, sosteniendo que es “la legislación o la regulación” por uno mismo y que, por lo tanto, es lo opuesto a la heteronomía, que es “la legislación o a la regulación por otro”. Hay aquí una identificación de la oposición entre autonomía y dominación: o hablo por mí y alcanzo mi 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 Castoriadis, la autonomía es una relación social, como el poder, donde: “los demás están siempre presentes como alteralidad”. 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 (ibid: 195).

Desde estas perspectivas, plantear un nuevo enfoque de desarrollo rural 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 del continente. 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

---

<sup>9</sup> En portugués en el original. Traducción propia.

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 tendientes a ello. Porque 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: actualmente ¿se está construyendo una nueva territorialidad más incluyente de las familias pobres en los ámbitos rurales en Argentina? Y de ser así ¿bajo qué modalidades?

## 5. Las tramas institucionales

En este trabajo el concepto operativo de territorio se construye a partir de la conjunción, en un área geográfica determinada, de diferentes *tramas institucionales*. Las mismas persiguen distintos fines y objetivos y se construyen por medio de vinculaciones e interacciones entre la diversidad de actores presentes en ellas (organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, pequeños y medianos productores, grandes empresas, acopiadores, etc.).

Las tramas institucionales no siempre coinciden en un mismo proyecto local, incluso pueden ser antagónicas<sup>10</sup>. Dentro de estas tramas existen puntos de conexión entre los actores que pueden ser de negociación y/o de conflicto generados por las diferencias del accionar o de intereses. 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 tramas institucionales que buscan imponer o consensuar diversas estrategias económicas, políticas, sociales y culturales y/o modelos de desarrollo. Estas estrategias pueden relacionarse con: a) la confrontación política al orden establecido; b) la inserción regional -o inclusive internacional- de algunos actores clave que comandan la economía local; y/o c) la promoción de nuevos actores sociales con poder de motorizar un proyecto de crecimiento económico a nivel local. Estos modelos de desarrollo y los horizontes de acción se definen desde el ámbito local, desde el territorio.

Desde nuestra perspectiva, otorgamos especial interés a las tramas institucionales conformadas por organismos y organizaciones que tienen su accionar dirigido a los pobres rurales. Son tramas que cumplen un rol central en la generación de una *nueva territorialidad*; en la construcción de una estrategia local concertada para el mejoramiento de la calidad de vida de este sector rural (a través de: 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, entre otros). Específicamente en nuestros casos de estudios nos centramos en aquellas acciones vinculadas con lo productivo (como acceso a la tierra, diversificación y aumento en la producción y productividad, mejoras en la

---

<sup>10</sup> Ejemplo de ello es una trama conformada por un organismo público, una gran empresa y un instituto tecnológico para mejorar la competitividad de la empresa; y por otro lado, otra trama conformada por un organismo público, una ONG y una organización de pequeños productores para buscar canales alternativos de comercialización o producciones alternativas a la que es promocionada por la gran empresa.

comercialización de los respectivos productos, generación de tecnologías apropiadas), con lo organizacional (formación de cooperativas u otras formas legales adecuadas a cada caso particular) y con lo cultural (recuperación de las formas de producción tradicionales, 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 institucionales de desarrollo rural (objeto de investigación de este trabajo). De todas maneras, aquellos actores y tramas estarán presentes en este análisis al momento de identificar su participación en las relaciones de poder (como se verá en los apartados que siguen) ya que son parte de la estructura social y son clave para comprender los procesos de generación de riqueza y pobreza.

Consideramos entonces que las tramas con fuerza potencial para impulsar, generar y ampliar proyectos locales de desarrollo (en los términos antes definidos) se construyen a partir de la presencia de determinado tipo de actores y vinculaciones entre ellos.

A nuestro entender, son los actores colectivos los que tienen potencialidad para emprender procesos de autonomía creciente. Pues es en el proceso de conformación de organizaciones y movimientos sociales que los individuos van objetivando su situación y construyendo estrategias con otros para constituirse como actores en el territorio con capacidad para negociar. En el Cuadro 1 se presentan los actores identificados en los tres estudios de caso.

En este sentido, distinguimos las vinculaciones entre actores colectivos según sean determinadas: a) por la función que a cada organización corresponde, de acuerdo a sus propias normas o reglamentaciones institucionales; o b) por acuerdos de cooperación mutua explícitamente alcanzados entre organizaciones. A las primeras las denominamos *interacciones* y a las segundas *articulaciones*. Desde nuestra perspectiva, estas últimas son las que tienen capacidad potencial para impulsar procesos y encadenamientos entre actividades tendientes a un desarrollo rural alternativo, y construir otra *territorialidad*.

Entre las *interacciones* distinguimos dos tipos:

a. *De pertenencia institucional*: se encuentra determinada por ser parte de una misma estructura organizativa y administrativa (pública o privada). Aquí las interacciones no están normadas desde el diseño mismo de la estructura organizativa, por ello la necesidad de remarcar cuando existe este tipo de interacción, ya que conducen a una mayor eficacia de los recursos internos de la organización/organismo.

b. *De aportes de recursos*: están determinadas por el vínculo resultante de la circulación de recursos (en general monetarios -aunque pueden ser también materiales y humanos) entre organizaciones. Aquí aparecen, por un lado, las que cumplen el rol de proveedoras o donantes y, por otro, las receptoras o beneficiarias (dándose distintos posibles tipos de vinculaciones entre los niveles público - privado, nacional - internacional). Es el caso de una fundación o gobierno, internacional, nacional o provincial, aportando recursos económicos (subsidios, créditos, capacitación, materiales) y asistencia técnica para la consecución de proyectos de organizaciones de base.

Con respecto a las *articulaciones*, entendemos que este vínculo implica una decisión autónoma entre organizaciones para llevar adelante un proyecto o acción de cooperación conjunta. Se trata de organizaciones que funcionan en forma independiente una de otra (no hay relación de dependencia jerárquica ni de recursos) y por lo tanto las decisiones de cooperación se caracterizan por su autonomía: los actores colectivos acuerdan objetivos y pautas de gestión

según sus propias necesidades y criterios. En estos casos, también se pueden dar flujos de recursos entre organizaciones. Asimismo, puede suceder que una organización sea la que aporte la mayoría de los recursos financieros. Sin embargo, la forma participativa y compartida de alcanzar el acuerdo inicial de cooperación y de administrar la gestión posterior es lo que las distingue.

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 que tiene potencialidad para promover y consolidar una nueva territorialidad.

## **6. Experiencias de conformación y consolidación de tramas institucionales**

En los ámbitos bajo estudio encontramos tramas 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.).

Las tramas fueron analizadas a partir de una misma metodología basada en identificar, clasificar y analizar: (a) las organizaciones y organismos que la conforman; (b) las relaciones entre los actores, de acuerdo la tipología de vinculaciones presentada en párrafos anteriores; y (c) las estrategias de acción y los proyectos locales dirigidos a pequeños productores y familias rurales pobres.

En los tres territorios bajo análisis las tramas se han ido fortaleciendo y 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. Surgen así tramas institucionales en conformación y transformación que muestran que existe una modalidad alternativa de pensar el desarrollo, la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida como veremos a continuación.

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. 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>11</sup> (b) la principal producción agropecuaria destinada al mercado que realizan

---

<sup>11</sup> 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 de este tipo. El CNPVyH entiende población urbana como aquella que reside en aglomerados con más de 2.000 habitantes.

los pequeños productores agropecuarios (horticultura en Quebrada, pimienta 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.

**Cuadro 1: Provincias de Salta, Jujuy y Misiones. Clasificación de las organizaciones de la trama institucional para el desarrollo rural del departamento San Carlos (Salta), la Quebrada de Humahuaca (Jujuy) y el municipio San Pedro (Misiones). Año 2004-2005**



DEPARTAMENTO DE SAN CARLOS, SALTA	QUEBRADA DE HUMAHUACA, JUJUY	MUNICIPIO DE SAN PEDRO, MISIONES
<i>ORGANIZACIONES DE PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES CON INTERESES ECONÓMICOS-PRODUCTIVOS Y/O DE REPRESENTACIÓN DE INTERESES SECTORIALES</i>		
- Cooperativa Vitivinícola de Cafayate (2000)	- Cooperativa Agropecuaria y Artesanal Unión Quebrada y Valles (CAUQueVa) (1996)	- Feria Franca de San Pedro (1996)
- Consorcios de Riego (2002)	- Asociación de agricultores de Juella (1994)	- Cooperativa Yerbatera Agrícola y de Viviendas San Pedro Ltda. (2004)
- Feria de productores y artesanos de San Carlos (2004)	- Cooperativa Por un Nuevo Hombre Americano (PUNHA) (1989)	- Cooperativa "San Vicente de Pauls" de Tobuna (2004)
- Cámara de productores pimentoneros de San Carlos (2006)	- Cooperativa Maimará (1992)	- Cámara del Tabaco de Misiones (1999)
- Asociación 3 de Febrero de El Barrial (1999)	- Comunidades aborígenes de Achicote, Rodero (1998), Caleta, El Morado-San Roque (1996)	- Comisión Central de Tierras (CCT) (2001)
- Asociación de Productores Campesinos de San Antonio (APROCASA) (1999)	- Centro Vecinal de Volcán (1985)	- Grupo "Unión y Progreso" (1989)
- Asociación Villa de los Cinco Nombres de San Carlos (2004)	- Centro Vecinal de Ocumazo (1974)	- Organización de Productores Familiares Agroecológicos Locales (OPFAL) (2001)
- Centro vecinal de Corralito (2002)		- Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones (APT M) (1983)
<i>ORGANISMOS PÚBLICOS DE INTERVENCIÓN EN EL SECTOR AGROPECUARIO</i>		
- Municipalidad de San Carlos	- Departamento de Desarrollo Rural de la Municipalidad de Humahuaca (1996)	- Ministerio del Agro y la Producción (MAyP) de la provincia de Misiones
- Municipalidad de Angastaco	- Departamento de Desarrollo Rural de la Municipalidad de Tumbaya (1998)	- Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFAI) de la provincia de Misiones (2001)
- Municipalidad y Consejo Consultivo de Animaná	- Departamento de Desarrollo Rural de la Comisión Municipal de Volcán (1998)	- Dirección de Desarrollo Rural de la Municipalidad de San Pedro (2004)
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Agencia de Extensión Rural (AER) Cafayate (1998) y OIT San Carlos (2007)	- INTA-AER Homillos (1993)	- INTA - AER Bernardo de Irigoyen (1994)
		- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) (2003)
<i>PROGRAMAS NACIONALES Y PROVINCIALES DE DESARROLLO RURAL DIRIGIDOS A PRODUCTORES Y/O TRABAJADORES RURALES</i>		
- Programa Social Agropecuario (PSA) (1996)	- PSA (1994)	- PSA (1993)
- Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) (2000)	- PROINDER (2000)	- PROINDER (2001)
- Programa PROHUERTA	- PROHUERTA (1995)	- PROHUERTA (1997)
- Programa Minifundio (1998)	- Programa Minifundio (1995)	- Programa Forestal de Desarrollo – Componente de apoyo a pequeños productores para la conservación ambiental (CAPPCA) (2001)



- Programa Cambio Rural		- Proyecto de Desarrollo Rural de las provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA) (2004)
- Programa PROZONO (2004)		
- Programa de Emprendimientos Productivos Asociativos de la Nación		
- Programas Pimentón y Quinoa del Gobierno Provincial		
<b>DEPARTAMENTO DE SAN CARLOS, SALTA</b>	<b>QUEBRADA DE HUMAHUACA, JUJUY</b>	<b>MUNICIPIO DE SAN PEDRO, MISIONES</b>
<i>ONG DE APOYO FINANCIERO, TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA, Y CAPACITACIÓN A PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES</i>		
- Red Valles de Altura (RedVa) (2002)	- Obra Claretiana para el Desarrollo (OCLADE) (1982)	- Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES) (1985)
	- Asociación para la Promoción Integral (API) (1995)	- Asociación para la Promoción Humana y el Desarrollo Agroecológico Local (APHyDAL) (2001, desde 1993 como Pastoral Social)
	- Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación (CADIF) (1989)	- Unión de Escuelas de la Familia Agrícola (UNEFAM) (2004)
<i>ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO</i>		
- Asociación de Comunidades del sur de los Valles Calchaquíes (ACOCAL) 2005, (desde 2002 como Encuentros Zonales de productores del sur de los Valles Calchaquíes)	- Red Puna	
- Nación Diaguita Calchaquí	- Federación Agraria Argentina (FAA) - Filial Norte (2003)	
	- Federación de Cooperativas	
	- Mesa Provincial de ONG (2005)	
<i>OTRAS ORGANIZACIONES</i>		
- Universidad Nacional de Salta (UNSA)		- Escuela de la Familia Agrícola (EFA) San Pedro (1988)
- Colegio de San Carlos		- Instituto de Enseñanza Agropecuaria (IEA) N° 2 (1991)
		- Hermanas Franciscanas Misioneras
		- Unión de Trabajadores y Técnicos Rurales de Misiones (UTTERMI)
		- Cáritas parroquiales
		- Ministerio de Ecología, Recursos Naturales y Turismo de la provincia de Misiones (MERNyT)

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.

## 7. Actores locales y transformaciones territoriales

### *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. El municipio de San Carlos, se caracteriza por la producción de pimiento para pimentón que realizan productores familiares y algunos empresarios. Resulta así, un territorio con una estructura agraria polarizada en la que se encuentran, por un lado, grandes empresas y por otro, 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, tienen dificultades en el acceso a los medios de producción, también para obtener ingresos extraprediales sostenidos y se insertan de forma subordinada en los mercados con escaso poder de negociación ante los intermediarios.

Las disputas en torno a los recursos productivos del territorio se dan principalmente por el agua, cuyo uso y control es estructurante de la producción y la sociedad local. Desde 2002, la provincia descentralizó la administración del sistema de riego hacia los productores por lo que debieron organizarse en Consorcios de usuarios. Los consorcios son espacios de participación claves para los productores, ya que se ocupan fundamentalmente de la distribución de los caudales entre usuarios y el mantenimiento de la infraestructura hídrica de su jurisdicción.<sup>1</sup> El Estado provincial controla la gestión de los consorcios y tiene atribuciones sobre el régimen de concesiones de horas de riego y las obras públicas o privadas de infraestructura. Sin embargo, las prácticas que rigen el funcionamiento de turnos de riego entre productores forman parte de las tradiciones locales heredadas.

También han surgido en el territorio disputas por la tierra como reacción a la creciente concentración en manos de empresas. Los productores familiares, con apoyo técnico público y privado, se organizaron para obtener la propiedad comunitaria,<sup>2</sup> en tanto están amparados en una ley nacional de reconocimiento de los pueblos originarios y sus territorios.

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 desarrollo rural financiados por organismos internacionales (BM, BID, FIDA) y ONG internacionales. Desde la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación de la Nación se implementaron en la zona los siguientes Programas de Desarrollo Rural (PDR) focalizados hacia pequeños productores familiares: el Programa Social Agropecuario (PSA), el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) y el programa Minifundio del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). También interviene una ONG llamada Red Valles de Altura (RedVa) que se ha articulado con Minifundio. Los productores familiares se convirtieron entonces, en destinatarios de éstas intervenciones y comenzaron a vincularse con

---

<sup>1</sup> En el departamento de San Carlos había seis Consorcios conformados en el año 2004, en los que estaban contenida la gran mayoría de los productores locales.

<sup>2</sup> Comunidades como Animaná, Quilmes y Jasimaná están tramitando la personería jurídica y se han integrado a la Nación Diaguita-Calchaquí, que nuclea a diferentes comunidades originarias a lo largo del Valle.



los PDR, como parte de sus estrategias de reproducción, para obtener financiamiento y asistencia técnica para proyectos dirigidos inicialmente a grupos pequeños y luego a organizaciones de base.<sup>3</sup> Fue a partir de estas intervenciones, que se consolidaron varias organizaciones de productores en diferentes parajes.<sup>4</sup> 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>5</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.<sup>6</sup>

Surgieron así diversos grupos organizados, una Feria de Productores y Artesanos y en 2006 se conformó una Cámara Pimentonera<sup>7</sup>.

De esta forma las organizaciones de productores y organismos van integrando en San Carlos una nueva *trama institucional*, aunque 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 y articulaciones para acciones concretas. Pero además, tanto los productores como los técnicos que circulan por las organizaciones y organismos son los mismos, y por lo tanto los discursos también van circulando y construyéndose, no únicamente desde las lógicas institucionales, sino también a partir de los roles que cada uno ocupa y de los vínculos interpersonales.

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, que garantice la permanencia de los productores familiares en el circuito productivo.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Las organizaciones tienen diferente grado de formalidad (asociaciones, centros vecinales, cooperativas, grupos de productores de PSA) y están conformadas por productores de varios parajes.

<sup>5</sup> Inicialmente el espacio se denominó “Encuentros Zonales de Productores del Sur de los Valles Calchaquíes (EZ)” y eran jornadas de las que participaban un promedio de 40 productores de los diferentes parajes y cinco técnicos de PSA, PROINDER, INTA Minifundio y la ONG Red Valles de Altura. En 2005 los integrantes decidieron darle el nombre de ACOCAL. En 2007 esta organización se escindió en dos grupos que continúan activos.

<sup>6</sup> Varios productores han participado en encuentros de la Red Puna, Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares (desde 2006 Movimiento Nacional Campesino Indígena), Red de Agricultura Familiar (REAF), Federación Agraria Argentina, entre otros.

<sup>7</sup> Productores familiares y empresarios, apoyados por el PSA-PROINDER, han buscado aumentar su poder de negociación a través de la venta conjunta. La Cámara Pimentonera se consolidó en una coyuntura en la que el gobierno provincial intervino comprando la producción y garantizando un precio sostén para el pimiento, de cara a las elecciones de 2007.

En este sentido, los procesos de globalización afectan fuertemente la dinámica económica del territorio, tanto por el ingreso de capitales transnacionales 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 y en el período en que se realizó este estudio) una política clara de promoción de inversiones de capitales para desarrollar el turismo y productos agropecuarios con vistas a ingresar en mercados competitivos internacionales. Tal como vienen planteadas, estas políticas tienden a incrementar la marginación de los productores familiares del sistema productivo. La participación en esta trama institucional para el desarrollo rural a través del fortalecimiento de los vínculos con técnicos de PDR y ONG y la conformación de organizaciones de base, parece ser una estrategia que adoptan los productores familiares para no ser excluidos de los flujos de información y los recursos materiales y simbólicos que se producen en el espacio local. De esta forma, buscan generar una nueva *territorialidad* que los contenga en su condición de productores agropecuarios.

### *Quebrada de Humahuaca*

La Quebrada de Humahuaca se caracteriza por el predominio de pequeños productores familiares, dedicados a la producción hortícola comercial (aquellos que habitan en el fondo de valle de la Quebrada) o a la producción agrícola y ganadera de autoconsumo (aquellos localizados en las tierras altas y quebradas transversales a la de Humahuaca). En todos los casos, la generación de ingresos extraprediales es una estrategia de subsistencia de estos productores.

La problemática agraria del área de estudio hoy en día gira sobre tres ejes: (a) la venta de fuerza de trabajo, que se ve dificultada actualmente por las menores posibilidades laborales (representadas por el empleo público y los trabajos ocasionales en el sector agropecuario o de servicios - construcción, turismo); (b) la producción agrícola comercial, caracterizada en los últimos años por la disminución de los precios, de la demanda de productos y el incremento notable de los costos de producción, acentúa la situación desfavorable en la que operan estos productores. La comercialización de la producción además sigue estando dominada por los intermediarios frente a los cuales los productores tienen escaso poder de negociación; (c) la tenencia de la tierra, sigue siendo un problema no resuelto para un sector de los productores que, o bien viven en tierras fiscales o son arrenderos (desde hace generaciones) en fincas privadas, en éste ultimo caso bajo el riesgo de verse privados de sus tierras ante la revalorización del área por el boom turístico de los últimos años.

Una cuestión que debe mencionarse es la histórica situación de subordinación en la que ha vivido la población originaria de la Quebrada y la existencia de una trama política clientelística de fuerte arraigo en la zona, que ha dejado con poco margen de autonomía para la toma de decisiones a este sector de la población.

Desde la década de 1980 y en particular la de 1990 comienza a conformarse y consolidarse una trama institucional formada por ONG, organizaciones de base y algunos programas y organismos públicos, que intenta no sólo superar la situación de pobreza en la que viven amplios sectores de la población rural local, sino actuar al margen de la trama política clientelística. En este sentido puede hablarse del surgimiento incipiente de una nueva *territorialidad* en la Quebrada, que en parte es conducida y promovida por la aparición de nuevos actores con acceso y poder de gestión de recursos y con la voluntad hacia un accionar a favor de los pobres rurales.

Desde su origen, las ONG han intentado dar contención a la población rural pobre, a partir de la asistencia en materia de alimentación, salud y educación y la búsqueda de estrategias productivas que permitan una mejora de los ingresos de los productores. Su trabajo estuvo orientado tanto a la realización de acciones concretas (emprendimientos productivos o de comercialización, asistencia y capacitación técnica, etc.), como al financiamiento de las organizaciones de base y a fomentar la organización de las comunidades rurales.

El accionar del Estado también ha sido importante en todo este proceso y, a través de programas y financiamiento, contribuyó a: (a) garantizar el propio funcionamiento de las ONG (muchas de ellas subsisten en gran medida gracias a los proyectos que presentan ante organismos del Estado nacional); y (b) alentar el proceso de formación de organizaciones de base, que pasa a ser la vía a través de la cual se pueden obtener recursos económicos, ya sea directamente a través de los PDR y el INTA; o indirectamente a través de organismos (como el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas -INAI) o programas de financiamiento, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, entre muchos otros.

Un aspecto a destacar de la trama es el importante financiamiento que recibieron algunas organizaciones locales por parte de organismos, organizaciones o fundaciones internacionales, entre las que pueden mencionarse el BID, FAO, Misereor, Fundación Van Leer, DKA-Austria y el Gobierno de Navarra.

El trabajo de estos actores locales comienza a dar resultados a partir de la segunda mitad de la década de 1990, cuando aumentó el número de organizaciones de base y, también, empiezan a fortalecerse los procesos organizativos de estas nuevas organizaciones y de aquellas preexistentes (incorporación de miembros, mayor compromiso en cuanto a la participación para realizar actividades, mayor capacidad para la gestión en general y para la gestión de recursos, etc.).

Un párrafo especial merece la experiencia de la Red Puna, que ha tenido un rol importante en la organización de los productores y en la formación de dirigentes de las comunidades (varios de los cuales hoy se encuentran a la cabeza de la Red). Desde las organizaciones que conforman la Red, creen que pueden desarrollar un proyecto político y social alternativo y construir poder a través de la “ocupación de espacios”. Es decir, participando activamente en los ámbitos donde se toman las decisiones que los afectan. Un ejemplo es el acceso al gobierno de la Municipalidad de Abra Pampa de un ex-presidente de la Red, o la reciente inclusión de la Red Puna en la Unidad Técnica de Coordinación Provincial del PSA, Jujuy, elegida por la Mesa Provincial de ONG como representante de las ONG provinciales.

La mayoría de las vinculaciones que se establecen entre las organizaciones que forman parte de la trama institucional de la Quebrada son interacciones referidas al aporte de recursos (económicos y humanos) y articulaciones para acciones concretas. Aunque también se viene intensificando una tendencia a favor de articularse para la planificación estratégica. Si bien incipiente, se manifiesta en la formación de la Mesa Provincial de ONG (que incluye a varias organizaciones de la Quebrada), 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.

De todos modos, cabe destacar, que en este proceso de conformación de la trama institucional también aparecen diferencias, conflictos o disputas que derivan en que las organizaciones se vinculen en determinado momento y se separen en otros. En general se trata de diferentes visiones y proposiciones respecto a cómo encarar las acciones en el territorio (esto ha sucedido

con CAUQueVA, OCLADE y los Departamentos de Desarrollo Rural municipales que alguna vez formaron parte de la Red Puna, o entre API y el INTA, o entre CADIF y CAUQueVA, por ejemplo).

### *San Pedro*

En San Pedro, al nordeste de la provincia de Misiones, área de expansión de la frontera agraria desde la década de 1980, se vienen dando interacciones cada vez más estratégicas entre los actores que conforman el territorio. Aquí aparece una conjunción de organizaciones y organismos con una importante heterogeneidad en cuanto a los recursos a los que acceden y/o administran y 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 son quienes tienen una influencia destacable debido a la dinámica socioeconómica que generan.

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>8</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 dirigiendo su producción hacia el tabaco y dejando de lado la producción de autoconsumo 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 aquí ONG de desarrollo rural (INDES, APHyDAL) promovidas y financiadas con capitales extranjeros (Misereor). En el origen y/o funcionamiento de las mismas, la iglesia católica tuvo un rol central (ya sea a través de los valores cristianos adoptados y promulgados como por la vinculación con la estructura eclesiástica misma). Estas ONG focalizaron su trabajo con 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.

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

---

<sup>8</sup> El poder de estas compañías se ha ido fortaleciendo con la puesta en producción de esta zona de la provincia en la medida de que eran ellas quienes controlaban el proceso productivo a través de la transferencia tecnológica, regulando la producción al determinar cómo, cuándo, cuánto y dónde se puede producir tabaco. Este esquema se sigue reproduciendo en la actualidad.

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, OPFAL, Grupo Unión y Progreso, 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 orgánicas 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 aftosa; (c) el rescate y revalorización de material genético autóctono; (d) el fortalecimiento del autoconsumo; (e) la capacitación en gestión organizativa y empresarial).

Asimismo se están generando otros espacios de vinculación y articulación (que contribuyen a 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 (2004).

La trama institucional para el desarrollo rural en San Pedro viene tratando de confrontar el poder establecido de los principales actores económicos y de contrarrestar su influencia. 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, de modo de lograr cierta autonomía productiva del gran capital y construir una nueva *territorialidad* a favor de los pobres del campo.

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

Lo señalado hasta aquí muestra, en los tres ámbitos estudiados, el surgimiento de capacidades y potencialidades antes inexistentes entre los sectores sociales pobres y marginales de ámbitos rurales. Observamos un significativo proceso organizativo de base, con una paulatina consolidación de tramas institucionales que apuntan a la construcción de proyectos políticos locales, con activa participación de familias rurales pobres en organizaciones, foros, encuentros y redes.

Esto significa un futuro de posibilidades en el camino de transformación de las relaciones de poder, de autonomía que podrían conducir a una *nueva territorialidad*, una nueva estructura de poder. Sin embargo, consideramos que para ello se debe transitar un profundo y duro proceso de exacerbación de las contradicciones territoriales, de compleja dialéctica, que no depende sólo del fortalecimiento de procesos organizativos, ni del accionar de actores sociales fuertemente comprometidos con la gestación de una nueva realidad social y económica para su ámbito local. La respuesta y el accionar desde los sectores que concentran el poder hegemónico no deberán subestimarse.

En cuanto al análisis comparativo de los tres casos de estudio consideramos, en primer lugar, que hay que destacar la presencia dominante del gobierno nacional en todas las experiencias. El sector público ha tenido un significativo accionar a través de programas, subsidios, la acción de técnicos o el financiamiento a ONG, ya sea desde los orígenes de las tramas o posteriormente. En los tres casos se observa que el gobierno nacional logró articular con las ONG locales y generar procesos organizativos entre los pequeños productores, a través de los PDR y de otros programas implementados por distintos ministerios y organismos nacionales. Esta articulación fue posible gracias a la complementación de las estrategias de trabajo con las familias de pequeños productores.

Las ONG han tenido un accionar significativo en los ámbitos rurales bajo estudio (excepto en San Carlos) aunque en algunos casos, ha sido aislado y descoordinado. Este proceso está en la base de la conformación de las tramas y de la conformación de una nueva territorialidad. La inclusión del sector rural pobre en procesos organizativos lo va posicionando como un actor reconocido en la generación de propuestas y estrategias de desarrollo. Tanto en la Quebrada como en San Pedro algunas ONG de desarrollo venían trabajando desde la década de 1980. Por ello, estas dos tramas muestran mayor complejidad y experiencia en el ejercicio de la participación, organización y gestión de recursos.

En los tres casos expuestos, son las ONG y PDR quienes motorizan el proceso de inclusión de las familias de pequeños productores en proyectos y organizaciones de base. Sólo en el caso de la Red Puna se observa que los productores han adquirido mayores niveles de autonomía respecto de las organizaciones de apoyo y de los PDR y han avanzado en la planificación estratégica de acciones en el territorio.

En general, en las tres tramas institucionales, la mayoría de las interacciones son aportes de recursos (de organismos internacionales a ONG, de PDR a ONG; y de PDR, ONG y organismos internacionales a organizaciones de productores). Paulatinamente, aparecen procesos más intensos de fortalecimiento, interacción y articulación entre organizaciones, mostrando la mayor participación de los pequeños productores familiares en diferentes tramas institucionales, no sólo locales sino de alcance nacional, como los Foros de la Tierra y las Ferias Semillas de la provincia de Misiones, la Federación de Cooperativas de Jujuy, o la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares.<sup>9</sup>

Los factores desencadenantes de la nueva dinámica de interacción y vinculación entre organizaciones han sido: a) las nuevas condiciones de mercado (como la finalización del régimen de convertibilidad del peso-dólar y asimismo la expansión del mercado interno - motorizada por el sostenido crecimiento económico operado post-crisis 2001-2002); b) el mayor financiamiento y apoyo en general, sea del sector público (PSA, PROINDER, INTA,

---

<sup>9</sup> Actualmente denominada Movimiento Nacional Campesino-Indígena

Municipalidades), del privado, por medio de la intervención de ONG (APHyDAL, INDES, Red Valles de Altura, OCLADE, etc.) o del ámbito internacional (GTZ, Misereor).

En las tres tramas se observan procesos de mayor participación y control sobre el territorio - en tanto espacio físico y espacio social - de los sectores postergados de la población, con estrategias similares que estarían dirigiéndose a conformar una nueva territorialidad.

En general, se puede afirmar que en las tramas se generan procesos vinculados con:

a. **La inclusión de los pequeños productores en diferentes ámbitos para la toma de decisiones.** Esto contribuye a que muchos productores tengan posibilidades para constituirse en “actores” de un cambio, trascendiendo su condición de beneficiarios y sujetos de una política pensada e instrumentada desde arriba. En este sentido, pueden observarse, por ejemplo, las experiencias de participación de la Red Puna en la Unidad Técnica de Coordinación Provincial del PSA en Jujuy, de productores de ACOCAL en Salta y del Grupo Unión y Progreso en Misiones; o de la CCT en la Mesa Provincial de Tierras en Misiones.

b. **La búsqueda de alternativas productivas y fortalecimiento del autoconsumo.** Se persigue una mayor autonomía de los productores en la gestión de la producción, de modo de contrarrestar las limitantes y la subordinación que les impone el mercado global. Es el caso del trabajo de INDES y APHYDAL, desde una perspectiva agroecológica, con organizaciones de base (Feria Franca, OPFAL); el de la Red Puna con el fortalecimiento de la producción de autoconsumo y con la generación de excedentes para comercializar en el mercado local; el incentivo de CAUQueVA para retomar la producción y comercialización de papa andina; los ensayos de algunas fincas de San Antonio (San Carlos) con planteos muy diversificados con enfoque agroecológico y el cuestionamiento del papel que debe jugar el monocultivo e intensificación del cultivo de pimiento en las estrategias productivas de los productores familiares; la participación en ferias locales y mercados con precios justos para comercializar los excedentes de autoconsumo de las familias de San Carlos.

c. **La formación, capacitación y organización de los pequeños productores en cuestiones productivas, de comercialización, de gestión empresarial, de liderazgo político.** Las ONG y los PDR promueven estas actividades; como sucede con la organización de la Feria Franca en San Pedro; con la Escuela de Dirigentes de la Red Puna; con el apoyo al accionar de la CCT en el tema tierras en Misiones; con la tramitación de la personería jurídica de las comunidades aborígenes en Quebrada; la conformación de una Mesa Pimentonera en San Carlos.

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 son actividades desarrolladas a través de ONG (por ejemplo, el INDES en medicina alternativa - herboristería- para enfermedades cutáneas y respiratorias; de la Red Puna y OCLADE en salud reproductiva).

De todas formas, estas estrategias se estructuran con diferente finalidad a largo plazo. En el caso de la Quebrada y de San Carlos podemos afirmar que se trata de promover la conformación de nuevos actores sociales con poder de motorizar un proyecto de crecimiento económico a nivel local. En San Pedro, en cambio, se vislumbra una confrontación con el sistema económico productivo establecido, a través de la identificación de un proyecto alternativo a la inserción agroindustrial tabacalera.

Es de hacer notar que cada uno de estos modelos y horizontes de acción se definen, principalmente, desde el ámbito local. Tanto en la Quebrada como en San Carlos lo que se persigue es, por un lado, crear alternativas de ingresos para aquellos productores de autoconsumo que están vinculados al mercado de trabajo informal o que dependen de la asistencia del Estado (planes sociales). Se trata de garantizar la subsistencia, a partir de la recuperación y promoción de la producción de autoconsumo y artesanal (tejidos, dulces, etc.) y su comercialización. Por otro lado, se pretende mejorar los ingresos de aquéllos que ya están insertos en mercados (como los productores hortícolas de la Quebrada y de pimiento para pimentón en San Carlos) posicionando su producción y generando nuevas alternativas productivas (papa andina) y de comercialización (Mesa Pimentonera). En San Pedro, se está trabajando para fortalecer las producciones de autoconsumo desde una perspectiva agroecológica con el objetivo de mejorar la alimentación y lograr excedentes comercializables en el mercado local. A su vez, la importante presencia de cultivos de renta en la economía del pequeño productor sampedrino, plantea la necesidad de organización (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. También los precios justos, la seguridad alimentaria, la autonomía de los grandes capitales, la tenencia de la tierra, son importantes referentes de la movilización social dirigida al fortalecimiento y sostenibilidad de las familias de productores en el territorio.

En el caso de la Quebrada, la mayor capacidad para la gestión y administración de recursos propios (provenientes de distintas fuentes) por parte de diversos actores de la trama y, especialmente, de varias organizaciones de pequeños productores, apunta a una mayor autonomía de estos actores en la gestión del territorio (en los términos que plantea Lopes de Souza, 1995). Porque los recursos que se gestionan y administran al margen de las vías tradicionales (como el clientelismo) fortalecen la autonomía de los actores locales.

La amplia difusión de foros, encuentros y redes son una forma en franco crecimiento que contribuye a consolidar las organizaciones de productores, por medio de su capacitación, aprendizaje, acceso a la información y mayor participación política.

En las tramas institucionales analizadas hay actores que promueven el cambio social a nivel local, por sus propuestas y acciones tendientes a una mayor equidad e inclusión social. Todas las tramas se encuadran, en distinto grado, en la generación de nuevas territorialidades, es decir contribuyen al cambio político y socioeconómico a favor de los sectores más pobres y, en definitiva, a aumentar el poder de los que menos tienen.

## **Bibliografía**

BM (2002). *Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia para el desarrollo rural para América latina y el Caribe*. Banco Mundial, Washington

BID (2003). *Perfil de Estrategia de Desarrollo Rural*. Banco Inter Americano de Desarrollo, Washington.

BID (2006) "Informe Rural 2005", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

CASTORIADIS, C. (1993). *La institución imaginaria de la sociedad. Vol.1 Marxismo y teoría revolucionaria* (2ª edición). Tusquets, Buenos Aires.



FAO (2007) “Desarrollo Territorial Rural. Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile.

FIDA (2002). *Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América latina y el Caribe*. Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, Roma

LOPES DE SOUZA, M. (1995). “O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”, en De Castro, I.; da Costa Gómez, P. y Lobato Correa, R. *Geografia: conceitos e temas* (1ª edición). Bertrand Editores, Río de Janeiro.

MANZANAL M. (2000). “Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)”, en *EURE*, 26, 78, 77-101.

SCHEJTMAN, A. y Berdegú, J. (2006 [2003]). “Desarrollo territorial rural”, en Bengoa, J. (editor) *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina* (1ª edición). RIMISP, Santiago de Chile.

WEBER, M. (2005 [1922]) *Economía y Sociedad* (16ª edición). Fondo de Cultura Económica, México.