

*Políticas de desarrollo rural y estrategias
institucionales provinciales.
Experiencias en Argentina **

SILVIA GORENSTEIN, MARTÍN NAPAL** Y MARIANA OLEA***

RESUMEN

En las últimas décadas, las políticas aplicadas en el medio rural en Argentina se inscriben en las recomendaciones de los organismos financieros y de cooperación internacional para paliar la pobreza rural. Este objetivo pretende ser alcanzado a través de medidas que estimulen la integración competitiva de la pequeña agricultura familiar a los mercados globalizados, la creación de empleos en actividades no agrarias y el fortalecimiento del capital social en las comunidades locales. En este contexto, se intenta examinar estas líneas de intervención a partir del análisis de diferentes casos provinciales, profundizando en la dimensión institucional de las propuestas.

Palabras clave: Desarrollo rural, estrategias provinciales de desarrollo rural, Argentina, institucionalidad del desarrollo rural.

* Este artículo se basa en la ponencia “Enfoques y políticas de desarrollo en territorios rurales de Argentina. Una lectura comparada de experiencias provinciales”, presentada en el IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio (RII), Querétaro, 20-23 de mayo 2008. Sus contenidos reflejan resultados de estudios y actividades en el marco del proyecto PGI-UNS: “Sistemas productivos locales, territorios rurales y ciudades intermedias”.

** Tesista, Maestra en desarrollo y Gestión Territorio, sede Universidad Nacional del Sur, mjnapal@yahoo.com.ar.

*** Becaria del Conicet, docente del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur, molea@uns.edu.ar.

ABSTRACT

In the last decades, the policies applied in the rural areas in Argentina follow the recommendations of the international financial organizations in order to reduce rural poverty. They include measures that stimulate the competitive integration of the familiar farmers to the global markets, the creation of non farm rural employments and the strengthening of social capital in the local communities. In this context, we try to examine these lines of intervention through an analysis of different provincial cases, taking a closer look at the institutional dimension.

Key Words: Rural development; rural development strategies, Argentina, Rural development institutionality.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas las orientaciones de las políticas aplicadas en el medio rural en Argentina se inscriben, tal como ocurre en la mayor parte de los países latinoamericanos, en las recomendaciones de los organismos financieros y de cooperación internacional para paliar la pobreza rural. Se trata de estimular la integración competitiva de la pequeña agricultura familiar a los mercados globalizados; impulsar, simultáneamente, la creación de empleos en actividades no agrarias para facilitar las estrategias pluriactivas de estos sectores, y, por su parte, promover y fortalecer el capital social en las comunidades locales.

Este trabajo intenta examinar estas líneas de intervención a partir del análisis de diferentes casos provinciales. Las experiencias elegidas tienen en común la búsqueda de opciones para la reconversión competitiva de los pequeños productores agropecuarios (PPA) y, más en general, de las áreas y comunidades donde se asienta la población rural vulnerable. El análisis profundiza en la dimensión institucional de las propuestas, desde el plano discursivo al operativo.

Un par de observaciones respecto a esta perspectiva analítica: La evaluación de resultados de los programas-proyectos de apoyo

económico a los PPA, escapan a los alcances de este trabajo.¹ Aquí interesa centrar la discusión en algunos de los temas que constituyen los ejes de reflexión teórica reciente en torno al desarrollo rural, que pueden encuadrarse en tres interrogantes básicos: I) ¿cuáles son las problemáticas que se conectan bajo la inspiración del nuevo discurso del desarrollo rural o, el más reciente, del desarrollo territorial rural (DTR)? II) ¿cómo se plasman estos temas en la construcción de una estrategia de desarrollo para estos territorios? III) y, en particular, ¿de qué modo se expresan en el terreno institucional?

El presente estudio se organiza en cuatro secciones. En primer lugar se discuten en forma sintética los principales elementos conceptuales que encuadran la ejecución de las políticas de desarrollo rural. Posteriormente se analiza la visión global, y enfoques asociados, de la estrategia de desarrollo rural formulada en los casos examinados. La tercera sección se concentra en las propuestas institucionales de estas estrategias y sus principales desafíos a la luz de los condicionantes existentes en los ámbitos rurales. Por último, se plantean algunas reflexiones.

NUEVAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL

Existe consenso entre los especialistas sobre el contexto transicional que atraviesan los organismos de cooperación internacional, en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo y combate a la pobreza.² Dos cuestiones básicas se plantean a este nivel. Primero, cierta valorización del papel del Estado en la promoción del desarrollo, atenuando la influencia del rol del mercado, tal como se caracterizó el período inspirado en el Consenso de Washington. Segundo, el nuevo abordaje de la dimensión social y política de los

¹ Esta línea de análisis puede verse en Gorenstein *et.al.*, 2009.

² No sin ironía, P. Salama (2006) da cuenta de los grandes lineamientos que se desprenden de los organismos internacionales al describir la evolución desde “los diez primeros mandamientos” del Consenso de Washington a los objetivos del milenio, en los cuales se integra en el primer lugar la reducción drástica de la pobreza (disminuir los valores absolutos existentes en 1990 a la mitad en 2015).

procesos de cambio económico, bajo la creciente influencia de ciertas vertientes teóricas del institucionalismo.

La literatura más reciente utiliza la expresión Post- Consenso de Washington para caracterizar estos cambios tenues, en el cual la temática del capital social ocupa un papel destacado. Según el Banco Mundial:

El capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Estas relaciones permiten a los actores movilizar recursos y lograr metas comunes, que pueden beneficiar a la sociedad en su conjunto o a un determinado grupo.

Desde la perspectiva de las políticas de desarrollo rural, tal como se analiza más adelante, se trata de promover el capital social de estas comunidades a fin de aumentar su capacidad de emprender proyectos. Y esto es especialmente válido en lo que concierne a los programas para la superación de la pobreza.

Ahora bien, el rescate del concepto de capital social³ es uno de los aspectos al que hacen referencia las nuevas visiones en torno al desarrollo territorial al subrayar la necesidad de adquirir capacidad socioterritorial, aprovechando las tradiciones y conocimientos existentes en territorios concretos. Asumiendo que el resurgimiento de esta noción obedece a la necesidad de analizar cómo interactúan las fuerzas sociales con los procesos económicos, Caravaca *et.al.* señalan que:

debe ser entendido como capacidad organizativa y aptitud social para el desarrollo, determinando la habilidad y la facilidad de las gentes y de los grupos para trabajar juntos por un objetivo común. Se diferencia así de otros factores de desarrollo por su carácter relacional puesto que sólo existe cuando se comparte (Caravaca *et. al.*, 2005:17) .

³ Frente al alcance y difusión generalizada de la noción de capital social, hay autores que recuerdan que el conjunto de procesos cubierto por el concepto no es nuevo, dado que ha sido estudiado bajo otras etiquetas en el pasado (por ejemplo, Portes (1998) alude al comienzo de la sociología –citado en (Durston 2002). Yendo un paso más, Espinoza (1998 –citado en Durston, *ibid.*) señala que estas “nuevas” ideas constituyen, más bien, un concepto sensibilizador que dirige la atención a la importancia de la sociabilidad pero no la explica.

Esta interacción también se vincula con la noción de sistema de innovación (nacionales o regionales) creados por el entramado de agentes que interactúa y, en esencia, va “acumulando” conocimiento (Pérez, 2001).

La existencia de una forma comunitaria o colectiva de capital social, más allá de su expresión en las relaciones de confianza y reciprocidad entre individuos —articulados en redes interpersonales— debe expresarse en instituciones complejas, con contenido de cooperación y gestión. En este sentido, Durnsto (2002) subraya la sinergia que puede darse entre la institucionalidad del capital social y el Estado.⁴ El capital social gubernamental se asocia a las funciones del Estado de garantizar, entre otros, la seguridad jurídica de la propiedad y los contratos, la autonomía y legalidad de las organizaciones y asociaciones civiles, así como los marcos para la resolución de conflictos. En sociedades “saludables”, este capital gubernamental establece sinergia con el capital social “civil”, constituido por las normas, valores, redes, asociaciones y organizaciones, a partir de un aceptable nivel de cooperación entre ambas instancias (Evans, 1996, citado en Díaz Albertini Figueras J., 2006).

La cuestión anterior se vuelve clave a la hora de implementar políticas ascendentes (*bottom-up*) dado que la ausencia de “sinergia institucional” puede bloquear tanto el planteo de las iniciativas por parte de la sociedad civil como la receptividad de los programas inducidos desde los poderes públicos. Siguiendo a Moyano (2006), en el marco de los procesos de desarrollo las relaciones del Estado con la sociedad civil plantean:

dos cuestiones diferentes: de un lado, la capacidad del Estado para inducir capital social en zonas donde la sociedad civil está débilmente

⁴ “... todo parece indicar que la interfaz entre las instituciones estatales y la sociedad civil en América Latina y el Caribe, como en otras regiones, está atravesada por vínculos socioculturales de todo tipo. Una interfaz es la zona de intercambio entre dos o más sistemas. En nuestro contexto, la interfaz se da entre el sistema estatal, el sistema del mercado y el de la sociedad civil —y dentro de éste en el sistema de partidos políticos. En el mundo real, los intercambios de información, servicios y bienes ocurren en esta interfaz en todos los ámbitos: no hay país en que los actores principales de la sociedad civil no interactúen con el Estado.” (Durston, *op.cit.*: 43)

articulada, y de otro, su función ante situaciones en las que la sociedad civil está bien dotada de asociaciones que reclaman canales adecuados de interlocución con los poderes públicos (Moyano, 2006:111).

Un debate paralelo que atraviesa esta discusión refiere a los procedimientos o modos de intervención de la autoridad pública. En esta dirección, el discurso descentralizador alude a la participación de las sociedades locales, en el marco de interrelaciones Estado y sociedad civil reguladas por normas que no inhiban las tendencias y dinámicas participativas. La visión del proceso de descentralización⁵, algo distante del esquema normativo de los ochenta y los noventa asociado a la necesidad de disciplinar (ajustar) el Estado del Bienestar, aparece naturalmente vinculada al proceso político para repartir mejor los recursos públicos existentes. La descentralización, entonces, es una condición necesaria, para el desarrollo local. Con palabras de Gallicchio, “son un par inseparable” si bien “uno es más mediado por la política, mientras que el otro, siendo un proceso político, permite avanzar en mayor integralidad, participación y mejor uso de recursos” (Gallicchio, 2005: 93).

Cada uno de estos temas es objeto de una amplia y diversa discusión en la literatura especializada reciente, y su tratamiento excede los objetivos del presente trabajo; aquí sólo interesa rescatar, aunque brevemente, tres inferencias analíticas relacionadas con el proceso de formulación de estrategias de desarrollo rural que a continuación se discuten.

En primer lugar, la que podría rápidamente traducirse en cuáles son las características de la sociedad civil? Moyano Estrada (*op. cit.*) –retomando observaciones de Graciano de Silvia (2002) relativas a sociedades rurales en países periféricos– introduce un argumento interesante respecto al protagonismo de la sociedad

⁵ En la utilización del término descentralización cabe contemplar cuatro acepciones diferentes: políticas que traspasan la toma de decisiones a niveles subnacionales del gobierno central (desconcentración); políticas que delegan la toma de decisiones a entidades públicas autónomas (delegación); políticas que traspasan la toma de decisiones al sector privado (tercerización) y políticas que traspasan la toma de decisiones a los gobiernos locales (devolución).

civil, advierte sobre los riesgos de adoptar políticas inspiradas en países con una sociedad civil autónoma y articulada, como el caso de la Unión Europea⁶, en lugares donde tales estrategias pueden ser monopolizadas por oligarquías locales y sus redes de clientelismo.

La segunda cuestión, ¿cuánta legitimidad social?: es decir, cuánta confianza en el gobierno que promueve el diálogo y consenso para determinadas estrategias y políticas territoriales. Numerosas experiencias a nivel local pueden asimilarse a situaciones donde el aparato gubernamental es poco eficiente e incluso corrupto, cultura que impregna a las propias organizaciones civiles y que deriva en la captura de fondos públicos por parte de ciertos grupos de poder local como señala Manzanal, “el modelo de política clientelística, significativamente presente en ámbitos locales”, no sólo reduce y condiciona la libertad de acción de actores y organizaciones sino que contribuye al “descreimiento social, el desinterés por participar y, en definitiva, a la desmovilización” (Manzanal, 2006:41). Buena parte de los documentos provinciales, examinados en este trabajo, subrayan esta problemática.

En tercer y último lugar, ¿cuáles instrumentos?: es decir, cómo se opera entre diferentes niveles de gobierno y centros no jerarquizados de decisión, ya para definir un conjunto de objetivos y estrategias prioritarias de desarrollo, o para implementar las acciones previstas inclusive su financiamiento. La literatura reciente, a la que se suma el recetario de los organismos de cooperación internacional, alude a pactos y/o contratos territoriales que explicitan la colaboración entre las partes. Pero, más allá de las habituales referencias a los pactos territoriales italianos o de otros países europeos, hay poca sistematización y análisis sobre estos formatos en contextos rurales y, más específicamente, en países de América Latina.⁷

⁶ La referencia habitual es el Programa LEADER.

⁷ Un ejemplo interesante es el de los pactos encuadrados en el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC). Sobre la base de cadenas productivas y la identificación de sus cuellos de botella (infraestructura, comercialización, empleo, etc.), se establecen acuerdos entre o con productores, gobiernos municipales, prefecturas y gobierno central, abarcando aspectos relativos a tecnología y asistencia técnica, capacitación, servicios a la producción, servicios financieros, infraestructura productiva, etc. (Galindo Soza, 2005:30).

TERRITORIOS RURALES PROVINCIALES:
DEL DIAGNÓSTICO A LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Algunas notas sobre el contexto

Desde la década de los noventa los programas públicos nacionales y provinciales implementados en el medio rural han desarrollado distintas acciones (capacitación, asistencia técnica y pequeños financiamientos), orientadas a promover y sostener la inserción productiva y/o laboral de los pequeños productores y trabajadores rurales.⁸

En general, han promovido emprendimientos vinculados con producciones intensivas, con bajos requerimientos en inversiones y extensiones de tierra que, más o menos rápidamente, permiten la generación de ingresos alternativos a los beneficiarios. Al mismo tiempo, como son actividades comparativamente intensivas en mano de obra, garantizan la absorción de fuerza de trabajo familiar disponible (hijos, familiares sin remuneración), con un costo de oportunidad casi nulo, dadas las escasas alternativas de empleo (parcial o total) en sus entornos rururbanos.⁹

El alcance limitado de estas políticas, los problemas relacionados con las frecuentes interrupciones y/o restricciones de recursos, así como la superposición de las lógicas de intervención de las áreas responsables de su implementación y, por lo tanto, la falta de coordinación, han sido señaladas en diversos estudios (Manzanal, 2005; Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas

⁸ Desde estructuras ad-hoc en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), con unidades ejecutoras en las provincias o bien por parte del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), a través de sus estaciones experimentales distribuidas por todo el país, se llevaron adelante unos pocos programas, de carácter transitorio y una clara orientación compensatoria. Dos de ellos- PRODERNEA y PRODERNOA- asumieron interesantes criterios para dar respuestas específicas a diferentes situaciones socio-territoriales.

⁹ Esta noción alude al espacio de contacto entre el campo y la ciudad donde se intercalan diversas formas de organización territorial, algunas vinculadas con lo urbano y otras con lo rural, y en los cuales tienen más posibilidades de desarrollarse procesos y fenómenos de la neoruralidad (trabajos, actividades, habitat, etc.) Gorenstein *et. al.*, 2007.

Productivos (RIMISP), 2006, Lattuada *et.al.*, 2005, entre otros). Sintéticamente, las críticas se centran, por un lado, en las limitaciones de estos programas para resolver problemáticas estructurales de su población objetivo (acceso a la tierra, relaciones laborales, entre las más importantes) y, por otro lado, la magnitud y continuidad de los recursos requeridos para enfrentar la resolución de los niveles de pobreza y su tendencia creciente a lo largo de las últimas décadas.

El cambio de rumbo económico que se produce en el país a partir del año 2001 reinstala, entre otros aspectos significativos, la discusión sobre el desarrollo rural. En la esfera pública, además del proceso de fortalecimiento institucional del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPYA) promueve y financia la elaboración de diagnósticos provinciales, estudios transversales y debates sectoriales con el objetivo de encuadrar “la acción pública con un sentido de mediano y largo plazo y, de esa forma mejorar su contribución al desarrollo económico, social, institucional y ambiental de las provincias y de comunidades rurales del país” (RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2006:5).

Se podría afirmar, entonces, que la actual etapa se caracteriza por la uniformización del discurso público en torno al desarrollo territorial rural. Los lineamientos dominantes, tal como ocurre en la mayor parte de los países latinoamericanos, remiten a las recomendaciones de política de los organismos internacionales para paliar la pobreza rural, entre los que se destacan (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005; RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2006): estimular la conexión de los PPA a los sectores dinámicos de la agricultura en el sentido de su integración competitiva en mercados globalizados; impulsar, simultáneamente, la creación de empleos en actividades no agrarias a fin de fortalecer las estrategias pluriactivas de los sectores de la agricultura familiar. Estos lineamientos ponen el acento, a su vez, en el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil, la descentralización municipal como instrumento potencialmente efectivo para la implementación de planes y programas de DTR y la reconstrucción y fortalecimiento de partenariatos público-privados.

¿Cómo se motorizan estos procesos? o, una pregunta más específica, ¿hay un modelo de gestión institucional para inducir este cambio de rumbo?

Existe cierto consenso en torno a la idea de que los programas públicos mencionados más arriba constituyen una plataforma válida a la hora de pensar en un tejido institucional que acompañe y facilite el proceso.¹⁰ Entre los argumentos se alude al proceso de aprendizaje social que se ha dado en estos años, encuadrando una dinámica que fortalece las relaciones de confianza y la organización de los beneficiarios de estos programas así como la formación de técnicos. Otra línea argumental refiere a la contribución política de estos programas a la “visibilidad” de la problemática de la pobreza rural; también como antecedente técnico en la implementación de políticas diferenciadas en este ámbito (Caballo, 2001; Soverna, 2005; citados en Manzanal 2005).

Este contexto, sin embargo, está muy lejos de instalar al desarrollo rural como política de estado. Tal como se analiza a continuación, la revitalización política del discurso del DTR involucra diferentes debates no sólo referidos a las competencias y acciones de los organismos específicos del Estado nacional, sino también las que son propias de los Estados y las sociedades rurales provinciales y sus capacidades reales de acción.

Tres dimensiones de las lecturas agro-rurales provinciales

Las experiencias provinciales en las que se basan las reflexiones siguientes¹¹ se han ido construyendo desde el aparato público

¹⁰ Por ejemplo, el documento final del 2º Foro de la Agricultura Familiar realizado en el año 2006 señalaba que debería concretarse la integración de todos los programas orientados a estos sectores y ejecutados desde la SAGPyA, en una nueva estructura operativa y espacio institucional.

¹¹ Los documentos provinciales contienen una aproximación diagnóstica que tiene el foco en los pequeños productores agropecuarios (PPA), trabajadores y población rural vulnerable, contemplando aspectos sectoriales, demográficos, ambientales, institucionales, entre los más importantes.

(provincial-nacional) y traducen, de algún modo, las estrategias centradas en el combate a la pobreza como eje de las políticas de desarrollo rural. Estos procesos se inscriben en escenarios socio-productivos heterogéneos (ver cuadro 1) y, quizás lo más significativo, es que se plantean en condiciones muy desiguales en relación con la capacidad institucional para articular una estrategia o visión para el territorio rural, de coordinación con instancias superiores de gobierno y, más en general, de concretar perspectivas viables y sostenibles en el futuro.

Una rápida revisión de la información revela el amplio rango de problemáticas presentes abarcando desde la tenencia de la tierra, disponibilidad de agua y otros condicionantes ambientales, la competencia en el uso del suelo por la irrupción de otros cultivos (pampeanización)¹², el vaciamiento de pequeñas localidades, acceso a educación y salud, entre otros. En las provincias de mayor rezago económico, como La Rioja, Jujuy, Formosa, y Chaco, la población rural se asienta en pueblos, pequeñas ciudades y en áreas dispersas; más del 25% de los hogares se ubican bajo la línea de `pobreza, y la tasa de mortalidad infantil más que duplica la media nacional: En varias localidades y departamentos de Formosa, Chaco, a su vez, los hogares receptores de planes sociales superaban 50% en 2005. El nivel de asistencia social era semejante en distintos departamentos de la provincia de Catamarca (Soverna, 2007; Gatto, 2007).

Pero más allá de estos elementos, cuál o cuáles son las visiones que guían las lecturas de estas realidades provinciales? En el esquema siguiente se sistematizan las tres dimensiones analíticas que interesan en este trabajo porque, de algún modo, constituyen el prisma bajo el cual se elaboran las propuestas y lineamientos de las políticas rurales provinciales.

¹² Este término alude a la expansión de uno de los principales cultivos extensivos que se desarrollan en la pampa húmeda (soja) en zonas agrícolas extra-pampeanas.

Cuadro 1

VISIONES Y ENFOQUES EN LAS LECTURAS AGRO-RURALES PROVINCIALES

Desarrollo rural	Competitividad territorial
	Empoderamiento, movilización social
Sistemas productivos locales	Visión sistémica (Complejos–tramas)
	Base productiva de subsistencia –cadenas de valor local
Territorio	Instrumental (regiones agroecológicas, administrativas, etc.)
	Construcción socio-política (procesos participativos de regionalización)

Fuente: Elaboración propia

I) La visión global: el desarrollo rural

El primer elemento a destacar es la adopción de la perspectiva del desarrollo local endógeno. Como la noción de desarrollo local-rural o, más recientemente, el DTR¹³ no se apoya en un modelo claro, permite que en su nombre se planteen estrategias y lineamientos que, muchas veces, pueden entrar en tensión. Por un lado, estímulo a nuevas producciones con proyección en mercados globales y, por otro, estrategias para fortalecer bases productivas de subsistencia (agricultura y/o actividades rurales) “resistiendo” a las dinámicas de marginación social y territorial.

En otros términos, la visión centrada en la creación de condiciones de competitividad en los territorios agro-rurales, presente en las áreas de formulación de políticas agropecuarias de la mayor parte de las provincias (también a nivel nacional), supone la utilización de incentivos para mejorar la situación en los mercados mundiales y/o desarrollar productos con demanda internacional. Durante los últimos años, varias producciones intensivas o no tradicionales han sido estimuladas desde esta óptica, de manera general o por medio de medidas específicas (programas de productos/tramas, zonas agro-productivas). Así, las líneas de apoyo a los pequeños agricultores combinan otras que apuntan a determinadas

¹³ Esta noción aparece en los documentos provinciales más recientes, mencionando los criterios y definiciones difundidas a partir del trabajo del RIMISP (2006, SAGPYA).

producciones o actividades agrícolas, encuadrando la doble finalidad de incrementar su competitividad y generar condiciones para la agricultura familiar. Entre otros casos, el programa *ProMendoza* es elocuente en este sentido; el énfasis está puesto en la configuración de un espacio organizativo que promueva la inserción competitiva de las producciones provinciales y que participe e interactúe con las instancias públicas nacionales y provinciales responsables de la política sectorial y rural.

Este tipo de soluciones, sin embargo, pueden entrar en conflicto. Las políticas de incentivo fiscal a “nuevas” producciones (con mercados externos potenciales), que se está implementando en numerosas provincias extra-pampeanas, generan competencia en el uso del suelo agrícola con producciones familiares tradicionales (huertas, pequeños rodeos, granjas, etc.). También se registran efectos sobre estos sectores por la vía de la dotación/disponibilidad de un recurso estratégico como el agua, profundizando los efectos del proceso de “pampeanización”.¹⁴ En otros casos, paradójicamente, el esquema de asistencia orientado a los pequeños productores se ha convertido en un subsidio indirecto para los nodos de ciertas tramas productivas (cunicultura, otros pequeños animales) o han generado circuitos productivos informales (fiscales, condiciones de calidad) que atentan sobre la competitividad global de la trama (Gorenstein *et. al.*, 2006 a; Gutman *et. al.*, 2004).

La segunda línea interpretativa del enfoque del DTR pone el acento en la capacidad de movilización, organización y autogestión de las comunidades rurales.¹⁵ Es decir, los lineamientos de política

¹⁴ Entre otros, el caso de Catamarca ilustra este tipo de situaciones: las nuevas producciones (olivo, vid, cítricos, y hortalizas), promovidas por incentivos fiscales del gobierno provincial, combinadas con la agricultura extensiva de granos, amplían la frontera agrícola, con una disminución importante de las pequeñas explotaciones (Cruz, 2004). En La Rioja, la política de incentivo fiscal (Ley de Desarrollo Económico 2021) tiene derivaciones en el tipo y calidad del sistema de riego al que pueden acceder los pequeños agricultores, desplazados de las ventajas del nuevo sistema de irrigación por los sectores de la agricultura moderna. (Salomón, 2003).

¹⁵ Como señala Klein (2005, 33): “formas activas de identidad que les den al pueblo localmente organizado, un mayor poder de participación en la toma de decisiones. Es lo que se denomina “empoderamiento” (*empowerment*)”.

se centran en los productores y poblaciones rurales en términos de su potencial para la generación de lazos sociales y acción colectiva. Las propuestas económicas tienen su origen en planteamientos diversos (economía social, solidaria, comunitaria, popular) si bien, a grandes rasgos, coinciden en las formas de producción en la que participan pequeños productores y/o familias rurales asociadas, y en un accionar público que debe incentivar estos espacios de autonomía donde se puedan afirmar solidaridades locales. De algún modo, estos enfoques conciben una política pública capaz de acompañar, orientar y promover la resistencia a la marginación social y económica. Esto no significa, sin embargo, la ausencia de proyectos locales ligados a mercados externos.¹⁶

II) Los sistemas productivos locales

Otro aspecto que parece central en estas lecturas es la interpretación de las estructuras productivas locales. Más allá de la utilización generalizada de nociones de uso difundido (cluster, sistemas productivos locales; cadenas de valor local), lo que aquí interesa destacar son los elementos contemplados en el diseño de propuestas de política económica para la integración de la pequeña producción rural.

Se distinguen, al menos, dos enfoques en la visualización de los sistemas productivos locales. Uno, parte de las dinámicas y lógicas globales (sistémicas) de acumulación, asociadas a la noción de complejo agroalimentario (CAA) o el concepto más reciente de trama, centrando en el análisis de los factores y/o problemas que traban la inclusión de los sectores de la pequeña agricultura familiar, así como la funcionalidad o no de esta articulación para el conjunto del complejo. Dicho de otro modo, el centro de la cuestión está puesto en el problema del poder, particularmente el de los nodos o núcleos de los CAA donde intervienen marginalmente estos pequeños productores

¹⁶ Véase, por ejemplo, la sistematización de experiencias en la publicación periódica del Grupo Chorlaví, RIMISP, www.rimisp.org

o, desde otro lugar, participan los trabajadores agrícolas. Con este enfoque, entonces, se visualizan los factores y/o problemas que traban la inclusión de estos actores con miras a la aplicación de instrumentos para solucionarlos y/o identificar nuevas alternativas, proyectos, actores o socios para avanzar en su reconversión. Desde el diagnóstico de diferentes tramas, por su parte, se pueden identificar las opciones con mayor impacto regional y social (Gorenstein *et. al.*, 2006 b).

El otro enfoque se “para” desde una mirada diagnóstica diferente, poniendo el acento en los sectores que operan a nivel de subsistencia pero que constituyen la única fuente de ingreso de los pequeños productores y/o pobladores rurales.¹⁷ Esta base local de baja productividad no impediría el desarrollo de mejores posibilidades económicas de anclaje territorial. Es decir, independientemente del tipo de actividades y/o productos, se asume implícitamente que la proximidad espacial se traduce en economías externas asociadas a las interdependencias (no deliberadas) y, por lo tanto, al beneficio de las condiciones “pasivas” de “eficiencia colectiva”. En esta dirección, los atributos valorizados para la pequeña producción agrícola y/o rural suelen combinar lo artesanal con contenidos ambientales, direccionando acciones públicas para acompañar/promover estos procesos de construcción de “especificidad” y, al mismo tiempo, la dimensión “activa” (interdependencias deliberadas) de la eficiencia colectiva (Campolina Diniz *et. al.*, 2006: 102).

Sobre este tipo de propuestas giran, entonces, varias de las estrategias provinciales formuladas. No cabe aquí una discusión pormenorizada en torno a las mismas, aunque sí plantear una problemática global en relación con el contexto del desarrollo rural. En palabras de Wilkinson, y como expresión de un aprendizaje de varios años en el marco de la discusión de políticas agroalimentarias y rurales:

¹⁷ Al respecto, resulta ilustrativa la reflexión de Gatto (2007; 329) en relación con los sectores de subsistencia en las provincias rezagadas y el rol compensador que ejercieron en la década de los noventa durante la fuerte crisis y desplazamiento que experimentan los sectores transables de las mismas.

El desafío en América Latina ha sido aplicar este conjunto complejo de nuevos enfoques que en principio apuntan al potencial competitivo del “pequeño”, enraizado en lazos de solidaridad y complementariedad en su contexto social y territorial, a las realidades de sus economías rurales y locales, tan marcadas por la pobreza y por la marginalidad (Wilkinson, 2003:8).

III) La dimensión territorial

Como se ha analizado en la sección anterior, se están planteando cambios en la teoría y la práctica dominante en materia de desarrollo rural. En el marco de estas nuevas ideas, el territorio se asocia a un proceso de “construcción social” desde el cual se estructuran acciones, surgen las iniciativas de proyectos colectivos o individuales; y, más en general, se produce una dinámica que progresivamente convierte a la proximidad física en proximidad social.

Desde esta perspectiva, las Estrategias de Desarrollo Rural Provinciales (EDRP) asumen, en general, los principios globales del discurso “localista” en relación con la necesidad de construir una “atmósfera” democrática, solidaria, y con una fuerte identidad local.¹⁸ El proceso de formulación de las mismas se ha encuadrado, con mayor o menor intensidad, en el funcionamiento de ciertas instancias de participación social.¹⁹

¹⁸ La expresión “identidad” puede ser entendida en dos sentidos. Uno, en referencia a un elemento diferenciador del territorio respecto a otro lugar, que puede ser de carácter histórico, cultural, político, paisajístico, entre otros. Otra, hace a la forma en que los agentes individuales experimentan su situación de ser habitantes de ese lugar. En tal sentido, la referencia local de los actores, es decir su identidad territorial, les lleva a realizar acciones colectivas con objetivos que pueden ser económicos, sociales, políticos, etc. Esta segunda acepción es la que subyace en los documentos provinciales analizados.

¹⁹ La mayor parte de las provincias han adoptado regionalizaciones previas, efectuadas desde ámbitos de implementación de política siguiendo criterios diferentes y, muchas veces, combinados (agro-ecológicos; homogeneidad productiva; delimitación geográfica, ejes de interconexión y provisión de servicios). Sólo en tres provincias -Entre Ríos, Jujuy y Chaco- la regionalización forma parte del proceso de definición de la estrategia.

Al respecto, una breve observación a la luz del aprendizaje que surge de numerosas prácticas desarrolladas, durante los últimos años, en diversos territorios (urbanos, rurales, regionales, provinciales). La visión de la herramienta participativa suele convertirse en un objetivo en sí mismo. En otros términos, con el esfuerzo inicial de implementar esta práctica en el territorio se tiene la impresión de que la “política” está cubierta, más que la idea de un proceso de construcción de una nueva cultura política basada en la profundización de mecanismos democráticos. Pero, además, la organización y gestión de este tipo de política en cualquier situación local trasciende la magnitud y disponibilidad de los recursos que podrían afectarse de ajustarse a los resultados del propio proceso.²⁰ En este sentido, es simultáneamente simbólico y preocupante el proceso de relativa desconexión o distanciamiento de las ambiciones locales o, más peligroso aún, la posibilidad de que el “desgaste” de este valioso instrumento de gestión lo invalide como camino para recrear consensos y experiencias colectivas.²¹

LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL PROVINCIALES

Los objetivos institucionales de las EDRP dan cuenta de un conjunto heterogéneo, que abarca desde la formación de capital social²² hasta la mejora de la capacidad de gestión de los organismos públicos y coordinación de las políticas (Soverna, 2007).

²⁰ No sin ironía, Kiink (2001) recuerda que C. Furtado fustigaba a los planificadores, durante el período de la planificación centralizada, argumentando que no sólo se trataba de elaborar el “documento-plan” sino de contar con “la chequera”.

²¹ A la luz de ciertos resultados en pequeños y medianos centros rurales bonaerenses, puede señalarse que buena parte de las experiencias participativas instrumentadas en estos años no se completaron con éxito. En diversos casos, ello se debió a la limitación de fuentes de financiamiento adecuado para la cartera de proyectos específicos gestados en este tipo de instancias. En otros casos, los procesos no llegaban a formular proyectos o líneas específicas de acción.

²² Entendido, en la mayor parte de los casos, como redes y organizaciones a través de las cuales los pequeños productores y pobladores rurales asumen compromisos colectivos y pueden acceder a recursos productivos y otras decisiones.

Esto lleva a los dos temas comprendidos en esta sección, por un lado, los esquemas institucionales propuestos en las EDRP y, por otro lado, a las limitaciones para avanzar en la dirección señalada.

Gobernabilidad de lo rural

En la estructura pública provincial ligada a las problemáticas agro-rurales (producciones, pequeños productores, trabajadores, poblaciones) se pueden diferenciar dos situaciones. Una, propia de la visión tradicional de lo rural (vinculado a lo agropecuario) que ostenta la marca del modelo extensionista centralizado.²³ La segunda, es receptiva del nuevo discurso de lo rural (ampliado), reconociendo áreas y competencias diferenciadas para la atención de los pequeños productores agropecuarios y trabajadores rurales.

Estas características se entrecruzan con la iniciativa más reciente en torno a la formulación de la EDRP donde, de acuerdo a propuestas de los actores movilizados en este proceso y/o de los lineamientos proyectados, pueden plantearse redefiniciones. En este sentido, las propuestas sugieren la creación o refuncionalización de estructuras descentralizadas, siguiendo el paradigma dominante de las actuales políticas de desarrollo, y en consonancia con ciertas características políticas e institucionales de la provincia. En rasgos estilizados, pueden definirse dos tipos de soluciones organizacionales:

- centrada en las funciones y competencias de unidades ejecutoras territoriales del estado provincial; descentralización operativa;
- construcción de entidades con diferentes niveles de participación socio-territorial, trascendiendo la esfera del aparato público provincial; governance territorial.²⁴

²³ En un interesante análisis sobre los enfoques que durante los últimos 50 años han guiado el accionar del INTA en relación con la agricultura familiar, Carballo (2007:74) asocia este modelo institucional con el período (“desarrollista”) cuando “La extensión rural se constituye como servicio nacional centralizado”.

²⁴ Entendida como modalidad específica de organización de la acción colectiva basada en la construcción de asociaciones y coaliciones de actores públicos y privados orientados a resolver un objetivo definido en conjunto.

A continuación se presentan, brevemente, aspectos básicos de cada uno de estos esquemas

D) Descentralización operativa

En general, estas propuestas se apoyan en el modelo extensionista tradicional replicando, en la órbita del gobierno provincial, unidades operativas territoriales –agronomías de zona, oficinas distribuidas según regiones agroecológicas–, concebidas como delegaciones técnicas para ejecutar y monitorear acciones. El esquema de intervención territorial, por su parte, pivotea sobre una organización escalonada (gobiernos locales y consejos regionales de planificación) para efectuar la descentralización y articulación de las acciones (coordinaciones zonales) y otra, más local, encargada de la ejecución de las políticas (unidades ejecutoras locales). En algunos casos, a su vez, combinan otras dotaciones institucionales existentes (Fondo Especial del Tabaco, Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Instituto de Colonización, entre otros).

Las provincias de Formosa y Mendoza, por su parte, cuentan con organismos especialmente dirigidos a la atención de los sectores de la agricultura familiar y, en general, al desarrollo rural. En el primer caso, el Instituto PAIPPA (Instituto Provincial de Acción Integral para el Pequeño Productor Agropecuario) coordina políticas originadas en diversas áreas del gobierno provincial (salud, educación, riego, agricultura familiar, etc.) en los territorios rurales donde interviene. En el organigrama del gobierno de la provincia de Mendoza, el Instituto de Desarrollo Rural está concebido como un “nexo” entre el sector público y privado en materia agropecuaria y rural (generación de información, asistencia para reconversión productiva, competitividad, educación rural, ordenamiento territorial, etc.).

En el marco de esta institucionalidad, las propuestas sugieren la necesaria articulación de los actores sociales involucrados. No obstante, a diferencia de los casos que se analizan a continuación, la idea subyacente es mejorar el esquema imperante desde una óptica centrada en la descentralización operativa.

II) Governance territorial

En este conjunto de experiencias se plantea un gradiente de situaciones según las características y funciones de las instancias participativas propuestas. El Consejo Regional, Foro Comarcal, Agencia de Desarrollo u otra organización de corte territorial prevista en la EDRP, aparece como una “idea fuerza” cuyo contenido y alcance están ligeramente esbozados. Así, las organizaciones sugeridas transitan desde el ejercicio de ciertas funciones descentralizadas de gobierno hasta la articulación de los actores públicos y privados para la representación política de los mismos. Lo que sí queda nítidamente planteado es el objetivo que se persigue: una base institucional capaz de proporcionar interlocutores legítimos y representativos para un proceso interactivo de gestión del DR.

Silveira Bandeira (2006), al analizar los procesos políticos de asociación regional en Brasil, permite una mejor identificación de este tipo de organizaciones señalando que desempeñan, básicamente, dos roles:

- Instancias de articulación de actores, es decir, “organizaciones puentes” entre muchas entidades diferentes. Este tipo de organización es definida en la bibliografía citada por este autor, como entidad cuya función principal es la de posibilitar que los actores con perfiles e intereses diferentes cooperen en el sentido de formular e implementar soluciones conjuntas para problemas complejos. Desempeñan un rol importante al ejercer influencia sobre la formulación de políticas públicas relevantes para la región en la que actúan.²⁵ En este marco, la “dotación” de capital social regional es especialmente relevante en la medida que hace a las características de la organización social que facilitan o dificultan la cooperación entre los actores del territorio.

²⁵ Siguiendo la terminología de la literatura internacional, se trata de acciones de *advocacy* desarrolladas por diferentes organizaciones y coaliciones con objetivos de diferente tipo: incluir nuevos temas en la agenda gubernamental, alterar la posición de acciones en la jerarquía de prioridades, influenciar sobre las características de determinadas políticas públicas, etcétera.

- Instancias de representación, debate y deliberación. Refiere, entonces, al otro papel relevante que es el ejercicio de representación. En tal sentido, la actuación de un consejo regional (CR) debe permitir la formulación consensuada de propuestas y demandas a los diferentes órganos de la administración gubernamental. La entidad debe garantizar representatividad y legitimidad de los intereses ligados a la región y aunque participen entidades de la administración pública, los elementos más importantes de su actuación son promover la interacción entre los actores regionales, para crear consensos, articular demandas y formular proposiciones.

Entre las propuestas institucionales provinciales se observa, en primer lugar, un fuerte ruido en torno a la naturaleza de las organizaciones (representativa u organización puente) que se sugieren. No hay una reflexión estratégica en torno al perfil de las entidades regionales/locales que deberían nuclear a la población rural.

Entre las experiencias que de algún modo reflejan una combinación de este tipo, se puede mencionar el caso de Entre Ríos con la creación de un Consejo Provincial de Políticas de DTR y Consejos Locales de DR. Cada uno de estos consejos se constituye en ámbito de participación de las instituciones y organizaciones de representación de la agricultura familiar, junto a otras ligadas a las poblaciones rurales (escuelas, salud, etc.), actuando como “un espacio deliberativo” y ejerciendo funciones de intercambio, coordinación general, programación y control de las acciones estratégicas vinculadas al desarrollo (Viscay, 2006:24) En Jujuy, por su parte, se propone la creación de una agencia de desarrollo como órgano de diseño y ejecución de políticas de desarrollo para la provincia. En su organización comprende varias instancias y niveles de decisión, así como distintas formas de representación de lo público y lo privado.²⁶

²⁶ En la Agencia de Desarrollo de Jujuy (ADJ) estarían garantizadas tres cuestiones referidas al tipo de participación política de los actores públicos y privados. Primero, que las definiciones políticas sobre el diseño del Plan Operativo Anual (POA) se discuten y acuerdan en la Asamblea Provincial donde están representados todos los actores. Segundo, que las definiciones financieras sobre el POA se discuten en un directorio donde están representados lo público y lo privado, así como lo territorial. Por último, la ejecución del POA se realiza a través de las agencias territoriales que se constituyen de igual manera que la ADJ (Martinez, 2006).

En la provincia de Buenos Aires se plantea la instalación de foros como órganos participativos y de capacitación organizacional, aprovechando la herramienta para la transferencia de tecnologías, tratamiento de temáticas específicas, localizadas y transversales (emergencia agropecuaria, inundaciones, seguro social de los pequeños y medianos productores, rejuvenecimiento de las explotaciones y actividades agro-rurales; género, etc.). En Córdoba, asimismo, se delinean tres instancias de representación y deliberación de los actores vinculados a la problemática: Mesa de Concertación Provincial, las comunidades regionales creadas por ley, y dos tipos de consejos, uno Regional de Desarrollo Rural que al parecer seguiría la regionalización ya instalada por la Ley de las Comunidades Regionales mientras que los consejos territoriales estarían asociados a la regionalización por características agroecológicas homogéneas. En ambos casos se trataría de entes cuyos integrantes representarían a los gobiernos municipales de la comunidad regional, y a las organizaciones rurales, con funciones deliberativas, de control de gestión pública e incluso con competencias en la asignación de recursos presupuestarios para el mejoramiento de la infraestructura pública (Becerra *et. al.*, 2006:112). En la provincia de Chubut el esquema institucional contempla el nivel comarcal (Foro Productivo Comarcal) con la asistencia y coordinación provincial, integrando un conjunto amplio y heterogéneo de actores de base territorial tanto públicos (de los distintos niveles y poderes), como de las organizaciones productivas, sociales, académicas y otras.

A modo de conclusión: en relación con los dos modelos institucionales descritos, una reflexión en torno a sus diferencias. Se podría sugerir que el esquema de descentralización operativa apunta a mejorar la respuesta pública, suponiendo que la mayor y mejor accesibilidad de los pobladores rurales se plasma en condiciones para el desarrollo. En el de *governance*, en cambio, mientras se apunta a un objetivo similar respecto a la accesibilidad del accionar público, la movilización de los mecanismos de la democracia participativa sugiere el reconocimiento de la necesaria combinación de estas fuerzas para que se concrete cualquier proceso de desarrollo.

Dilemas y desafíos

Ya se ha señalado que lo local, sus capacidades endógenas (institucionales, económicas, etc.), se ha impuesto como marco de referencia de las políticas rurales y, entre otros aspectos, de las propuestas descentralizadoras de las mismas. En este sentido, los discursos institucionales provinciales —revisados en este trabajo—, apuntan a un esquema organizacional capaz, por un lado, de flexibilizar ciertas prácticas operativas del aparato público (provincial y local) y, por el otro, de generar un mayor grado de consenso y participación en la aplicación de las políticas.

Estos objetivos no siempre son abordados de manera de resolver el necesario *trade-off* entre ejecutividad y participación. Por un lado, mientras la propuesta alude a la participación de las sociedades locales (rurales) el análisis del entramado institucional refiere mayoritariamente a sus marcadas debilidades en los territorios donde se pretende intervenir. Por otra parte, el concepto de flexibilidad en la aplicación de las políticas está vinculado a un acercamiento hacia el beneficiario²⁷ que, en la mayor parte de los casos, se resuelve con la descentralización operativa a niveles regionales e incluso locales aunque el arreglo institucional propuesto no siempre garantice el logro de este objetivo.

Respecto a lo anterior, resultan oportunas las reflexiones de Pabón Balderas sobre la dupla descentralización-participación.²⁸

En muchos casos, la descentralización o sus tentativas se han tratado de armar sobre estados quebrados y sobre voluntades políticas debilitadas para encarar estos procesos de descentralización lo que ha conducido a procesos a medio elaborar o con medias

²⁷ Es decir, que cuanto más cercano está el nivel de ejecución de los destinatarios de la política, mayor será el grado de adaptación de la misma a las necesidades reveladas. Nótese que es una deducción asimilable a un precepto que surge del enfoque neoclásico donde se postula la causalidad descentralización=eficiencia.

²⁸ Este trabajo refiere a los desafíos de la cooperación internacional para la descentralización en América Latina y condensa resultados de múltiples experiencias, con énfasis en el caso de Bolivia.

verdades cuyos impactos no son tan alentadores (...). Sin lugar a dudas, un elemento esencial del discurso y de las tentativas prácticas de descentralización se halla en el tema de la participación social y aquí nuevamente existe todavía un largo camino que recorrer mejorando las prácticas existentes y creando otras prácticas más realistas. Las experiencias reflejan caminos polarizados en cuanto a la participación social que se expresan en aquellos discursos maximalistas de la participación y aquellos que sólo enmascaran renovados procesos de exclusión. Tal vez, el concepto más esquivo y de difícil ejecución pasa por el de participación estratégica que se manifiesta en un ámbito donde no todo debe ser consultado, debiendo construirse también una capacidad operativa y ejecutiva para tomar algunas decisiones (Pabón Balderas, 2005: 299-300, subrayado propio).

El hilo argumental de estas reflexiones pone el acento en la constitución de una arquitectura política con visión estratégica y, en este marco, la “carga” discursiva en torno a la participación social se ajusta a las realidades concretas de las debilidades sociales e institucionales (públicas y privadas) imperantes en escenarios periféricos. La revisión de los documentos provinciales muestra algunas pistas en torno a esta línea de análisis. En efecto, con mayor o menor profundidad, refieren a tres tipos de limitaciones para encarar las propuestas de la EDRP:

- La capacidad pública para conducir-acompañar la implementación de las políticas, asociada a la escasa o nula disponibilidad de infraestructuras, recursos materiales y humanos especializados y orientados al desarrollo rural. En esta dirección se plantean, por un lado, condicionantes del presupuesto público y de instalación política de la problemática de los pequeños productores y trabajadores rurales. Por otro lado, los relativos a la construcción territorial sugerida por los nuevos lineamientos de política. Por su parte, además de las condiciones de alta voluntad política y densidad institucional que deberían garantizarse para sostener un proceso de interacción permanente, se plantean limitantes de orden instrumental. Entre ellos, la cuestión no menor relativa a la

delegación de responsabilidades de ejecución en un conjunto de técnicos que responde a lógicas institucionales heterogéneas;

- La articulación institucional (público-público y público-privada) y coordinación de esfuerzos. Se alude, con frecuencia, a la multiplicidad de organismos y diversidad de procedimientos implementados por instituciones que no están coordinadas, aun dentro de la misma estructura del gobierno provincial (e incluso nacional). Otro problema planteado en esta dirección es la proliferación de organizaciones locales de productores con escaso grado de representatividad y poder de negociación, estimuladas por el financiamiento de programas nacionales, en desmedro de asociaciones de representación provincial;
- Las restricciones y debilidades de las organizaciones de la sociedad civil, esto es, los otros actores de la participación social y política. En este listado se suelen integrar a las organizaciones de productores gestadas desde la implementación de los programas de asistencia a pequeños productores y familias rurales, así como las originadas en iniciativas provinciales-municipales²⁸ y/o de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).²⁹ Entre los obstáculos identificados se destacan problemas de naturaleza política, es decir, la cuestión de la construcción de poder local en

²⁸ Las experiencias son muy diversas y, desde una aproximación muy general, dan cuenta de tres tipos de impulsos originarios. Por un lado, las que devienen de procesos largos y accidentados de construcción organizacional, atravesando las sucesivas crisis de las localidades rurales de las provincias que, en sus orígenes, han sido motorizadas por organizaciones religiosas, fundaciones y/o agencias internacionales u otras entidades comunitarias. Por otro lado, aquellas inducidas por los programas de desarrollo rural nacionales en combinación o no con otros provinciales-locales. Por último, las asociativas que, en general, responden al agrupamiento de pequeños y medianos productores en rubros específicos (lechería, apicultura, pequeña ganadería, horticultura, etc.). Hay, a su vez, diferentes menciones a organizaciones públicas locales y asociaciones de municipios.

²⁹ Entre estas últimas se combinan objetivos y accionares que abarcan desde el acceso a la educación, salud, producción de autoconsumo y, en general, el fortalecimiento del sistema de vida rural, pasando por las que se dedican a la capacitación en torno a temas productivos, ambientales, sociales u otros, hasta las que poseen objetivos exclusivamente económicos (reconversión productiva, nuevos mercados, integración agroindustrial; financiamiento alternativo; comercialización, etc.).

el marco de un entramado de instituciones intermedias con baja capacidad de convocatoria de los habitantes de zonas rurales (en comparación con los habitantes urbanos) y, más en general, la baja motivación organizativa de los pequeños productores y pobres rurales. Otra problemática señalada alude al carácter informal de muchas de las instituciones rurales—no tienen “presencia” jurídica—lo cual bloquea, entre otras, alternativas de financiamiento y transacciones potenciales. La baja capacidad de gestión es también subrayada entre las debilidades institucionales.³⁰

Los obstáculos y condicionantes asociados de las organizaciones rurales tienen implicancias sobre los rumbos de cambio de la institucionalidad pública esbozados en las EDRP. Naturalmente, resultan más significativos en el caso de las propuestas basadas en mecanismos de *governance territorial*, y, por consiguiente, inciden en las posibilidades de avanzar en la construcción de instancias de articulación y consenso como la comisión/mesa, foro u otra organización semejante. Es importante reconocer, sin embargo, que estos instrumentos de la Estrategia Provincial pueden operar como espacios organizativos de maduración y/o fortalecimiento de las diferentes iniciativas que aglutinan productores y pobladores en torno a temas productivos, ambientales, sociales u otros que hacen a las sociedades rurales.

Más allá de la heterogeneidad de los esquemas organizacionales descritos, una última cuestión que cabe colocar en este análisis es el de la densidad institucional. Aunque es difícil establecer reglas generales, no cabe duda que este requisito, propio de los enfoques de desarrollo endógeno, es quizás más complejo en el caso del desarrollo rural. En efecto, la “lejanía” o “dispersión” de las comunidades rurales puede perturbar procesos de proximidad organizacional, afectando la

³⁰ Los resultados de la encuesta a instituciones realizada en la provincia de Mendoza, por ejemplo, revelan que las organizaciones de la sociedad civil denotan capacidad de gestión deficitaria, con fuertes falencias financieras y en la dotación de recursos (humanos, técnicos y de información).

configuración y resultado de las políticas públicas. Nótese, que buena parte de las experiencias exitosas relatadas en la literatura incluyen centros urbanos medios en tanto sedes de las organizaciones con raíces e intereses en la región en su conjunto.

REFLEXIONES FINALES

Con la recuperación económica post-crisis (2001-2002) aparecen nuevas señales en materia de desarrollo rural. Sin que pueda hablarse de un salto sustancial en el accionar orientado a los sectores de la pequeña producción y las áreas rurales empobrecidas, se perfilan algunos cambios en el contexto de los Programas de Desarrollo Rural (PDR). Entre ellos, la construcción de un proceso de formulación de estrategias indicativa de DTR provincial de alcance parcial (no todas las provincias) y encuadrado en un accionar intergubernamental (nacional-provincial) tenuemente formalizado.

Desde una perspectiva conceptual, este proceso incorpora la heterogeneidad y diversidad espacial como encuadre para la movilización de los agentes presentes en el medio rural, incluyendo las instituciones y organismos públicos próximos e implicados en la realidad de estos espacios. De este modo, la falta de entendimiento entre las diferentes instituciones (públicas y privadas) y niveles (nación, provincia, municipio) con competencia en el territorio, así como la desconexión entre las actuaciones, se visualizan como problemáticas importantes. La orientación en torno al fortalecimiento institucional contempla, entonces, la búsqueda de modalidades organizativas y mecanismos de gestión que contribuyan a despejar esta conflictividad.

En esta dirección, las políticas territoriales (rurales, urbanas, asociaciones municipales, etc.) más recientes muestran una marcada adscripción a la fórmula contractual (pactos y/o contratos), garantizada a través de leyes o resoluciones de carácter público. La idea de fondo se puede resumir en la intención de favorecer intervenciones que estimulen, con incentivos financieros y servicios, la cooperación de los actores locales (públicos y privados), a modo de poner en

funcionamiento proyectos integrados de desarrollo local sometidos a procedimientos de verificación por parte de instancias superiores del gobierno.

¿Cómo se construye esta narrativa desde las EDRP examinadas en este trabajo?

La arquitectura institucional propuesta condensa dos tipos de fórmulas. Una, que apunta a resolver la operatividad del accionar público orientado a los territorios y pobladores rurales. Otra, centrada en un proceso de construcción de consensos, formalizando instancias de articulación de actores provinciales vinculados a las problemáticas rurales.

Un balance global sobre la viabilidad de ambos esquemas destaca, sin embargo, serios condicionantes y desafíos: la baja capacidad organizacional (pública y de la sociedad civil); una “ingeniería” social que descansa en el accionar centralizado e individual de los técnicos de los programas rurales; los escasos recursos públicos provinciales destinados al desarrollo rural; deficiente calificación de los recursos humanos a involucrar; debilidades propias de las organizaciones de los pequeños productores (conformación legal, representatividad, etc.) y, más en general, de los pobladores rurales. Ello se traduce en alianzas débiles que más temprano que tarde inciden en la calidad y sostenibilidad de los procesos de construcción colectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, V. et. al. (2007), *Diagnóstico y estrategia de desarrollo rural de la provincia de Córdoba*, Buenos Aires, PROINDER.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005), “Perfil Avanzado. Política de Desarrollo Rural”, documento de circulación. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=607298>. [Accesado el 14 de diciembre de 2007].
- Blanes, J. (2005), “Descentralización. Un área de posibilidades y de conflictos. Lecciones del caso boliviano” en Blanes J. y Pabón Balderas E. (Comp.), *La descentralización en América Latina, logros y desafíos. El papel de la cooperación europea*, La Paz, CEBEM.

- Brandão C., E. Monteiro da Costa y M. da Silva Alves (2006), “Construir o espaço supralocal de articulação socioproductiva e das estratégias de desenvolvimento. Os no vos arranjos institucionais”, en Campolina Diniz C. y M. Crocco (Org.) *Economia regional e urbana. Contribuições teóricas recentes*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Campolina Diniz, C.; Santos, F. y M. Crocco (2006), “Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local”, en Campolina Diniz C. y Crocco, M. (Org.) *Economia regional e urbana. Contribuições teóricas recentes*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Caravaca, I., González, G. y R. Silva (2005), “Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial” en Revista *EURE*, vol. XXXI, núm. 94, pp 5-25.
- Carballo, C. (2007), “Cincuenta años de agricultura familiar y desarrollo rural en el INTA”, en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, núm. 26 y 27, pp.63-93.
- Codutti, R. (2005), *Diagnóstico agrario y rural de la provincia de Formosa*, Buenos Aires, PROINDER.
- (2004), *Estrategia de desarrollo rural de la provincia del Chaco*, Buenos Aires, PROINDER.
- (2005), *Estrategia de desarrollo rural de la provincia de Catamarca*, Buenos Aires, PROINDER.
- Díaz-Albertini, Figueras J. (2006), “Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad” en Sonkel, M. et. al. (org.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Durnston, J. (2002), *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Fiorani, F. (2006), *Provincia de La Rioja. Estrategia de desarrollo rural provincial identificada*, Buenos Aires, PROINDER.
- Galindo Soza, M. (2005), “El proceso de la descentralización en Bolivia y la cooperación internacional” en Blanes J. y Pabón Balderas E. (comp.), *La descentralización en América Latina, logros y desafíos. El papel de la cooperación europea*, La Paz, CEBEM.
- Gallicchio, E. (2005), “El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción del capital social”, en Blanes J. y Pabón Balderas E. (comp.) *La descentralización en América Latina, logros y desafíos. El papel de la cooperación europea*, La Paz, CEBEM.

- Gatto, F. (2007), "Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites territoriales para lograr una mayor equidad" en Kosacoff, B. (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires, CEPAL.
- Gobierno de la Provincia de Mendoza (2003), "Plan de Desarrollo Rural de la Provincia de Mendoza", *Mendoza. Disponible en <http://www.economia.mendoza.gov.ar/informes/plandesarrollorural>*. (Accesado el 4 de enero de 2008).
- Gorenstein, S., M. Napal y A. Barbero (2009), "Desafíos del desarrollo rural en la Argentina: una lectura desde un territorio de la pampa húmeda" en Revista *Economía, Sociedad y Territorio*, vol IX, núm. 29, pp. 119-143.
- Gorenstein, S., M. Napal y M. Olea (2007), "Territorios agrarios y realidades rururbanas. Reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense" en Revista *EURE*, vol XXXIII, núm. 100, pp. 91-114.
- Gorenstein, S., A. Barbero y M. Estrada (2006a), "Innovación, instituciones y governance. Un estudio enfocado a sistemas agroalimentarios localizados en el sur pampeano", ponencia presentada en el IX Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio, 16 al 19 de mayo, Universidad Nacional del Sur.
- Gorenstein, S. et al. (2006 b), *Diagnóstico sobre la situación agraria y rural de la Provincia de Buenos Aires*, Documento de trabajo PROINDER-Dirección de Desarrollo Rural Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires, PROINDER.
- Graciano da Silva, J. (2002), "El desarrollo local en contextos de globalización" en Revista *Internacional de Sociología*, CSIC, Córdoba, núm. 27, pp. 171-187.
- Gutman, G.; M. Iturregui, M. y A. Filadoro (2004), *Propuestas de formulación de políticas para el desarrollo de tramas productivas regionales. El caso de la lechería caprina en Argentina*, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, Buenos Aires.
- Klein, J. (2005), "Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal" en Revista *EURE*, vol. XXXI, núm. 94, pp. 25-39.

- Klink, J. (2001), *A Cidade-região. Regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista*. San Pablo, DP&A Editora.
- Lattuada, M. *et. al.* (2006), “Limitantes al desarrollo territorial rural en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas” en Manzanal, M; Neiman, G. y M. Lattuada (comps.) *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Manzanal, M. (2006), “Regiones, territorios e instituciones de desarrollo rural” en Manzanal, M; Neiman, G. y M. Lattuada (comps.) *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Manzanal, M. *et al.* (2006), ”Territorios e instituciones en el desarrollo rural del norte argentino” en Manzanal, M; Neiman, G. y M. Lattuada (comps.) *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Manzanal, M. (2005), “Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en Argentina a partir de 1995”. RIMISP-SAGPYA. Disponible en www.rimisp.org/getdoc.php?docid=3480. (Accesado el día 4 de diciembre de 2007).
- Martínez, L. (2006), *Plan quinquenal de desarrollo rural de Jujuy*, Buenos Aires, PROINDER.
- Menedín, F. (2005), *Programa de desarrollo rural de la provincia de Chubut*, Buenos Aires, PROINDER.
- Moyano Estrada, E. (2006), “Capital social y desarrollo en zonas rurales” en Manzanal, M; Neiman, G. y M. Lattuada (comps) *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- Nussbaumer, B. (2005) *Estudio de diagnóstico de la macroregión centro sur de la provincia de Entre Ríos*, Buenos Aires, PROINDER.
- Pérez, C. (2001), “Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil” en *Revista de la CEPAL*, núm. 75, pp. 115-136.
- Pabón Balderas, E. (2005), “Desafíos para la cooperación en los procesos de descentralización en América Latina” en Blanes J. y Pabón Balderas E. (comps.) *La descentralización en América Latina, logros y desafíos. El papel de la cooperación europea*, La Paz, CEBEM.
- RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2006): “Propuesta para una estrategia de desarrollo rural de la Argentina”, mimeo. Buenos Aires, SAGPYA.

- Silveira Bandeira, P. (2006), “Mesorregioes como escala para políticas regionais: articulaçao de atores e gestao territorial” en Campolina Diniz C. y Crocco, M. (Org.), *Economia Regional e Urbana. Contribuções teóricas recentes*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Salama, P. (2006), “La apertura revisitada: crítica teórica y empírica al libre comercio” en *Cuadernos del CENDES*, año 22, núm. 60, tercera época, pp. 1-24.
- Salomón, J. (2004), *Diagnóstico integral agrario y rural de la provincia de La Rioja*, Buenos Aires, PROINDER.
- Soverna, S. (2007), *El desarrollo rural en Argentina: Situación de las políticas provinciales*, Buenos Aires, PROINDER-SAGPYA.
- Viscay, L. (2005), *Provincia de Entre Ríos. Formulación participativa de la estrategia de desarrollo rural*, Buenos Aires, PROINDER.
- Wilkinson, J. (2003), “Oportunidades y desafíos para la pequeña producción en el nuevo cuadro de dominación del sistema agroalimentario en América Latina”, presentado al *VII Congreso Internacional ALACEA*, Lima, 6 y 7 de noviembre, CPDA/UFRRJ.
- World Bank: sección capital social. Disponible en <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/scapital/home.htm> (Accesado el día 14 de diciembre de 2007).