

2

DESARTICULACIÓN Y FRAGMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE DESARROLLO RURAL. LA EXPERIENCIA RECIENTE DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO, ARGENTINA

María del Carmen Carrizo (*)

INTA Santiago del Estero

Marcelo Sili (**)

CONICET / Universidad Nacional del Sur

RESUMEN

Desde la década de los 90 emergieron en Argentina numerosas iniciativas de apoyo al desarrollo agropecuario y rural, muy especialmente en las provincias denominadas extrapampeanas. Estas iniciativas lideradas en gran parte por el Gobierno Nacional se organizaban a través de sus organismos y de programas de financiamiento internacional, y además por otras iniciativas provinciales y locales. Las mismas fueron pasando a través de los años de enfoques sectoriales a enfoques territoriales. Un hecho saliente es que estas iniciativas siempre se mostraron desarticuladas, sin mecanismos de coordinación entre ellas, por lo cual no pudieron generar los impactos que se planificaba y que las comunidades rurales requerían. Este artículo analiza, desde la experiencia de los responsables de los programas de desarrollo, las causas de esta desarticulación y fragmentación de las iniciativas de desarrollo rural en Argentina, poniendo énfasis en el sur de la Provincia de Santiago del Estero.

PALABRAS CLAVE:

desarrollo rural, políticas rurales, fragmentación, Santiago del Estero, Argentina.

ABSTRACT

Since the decade of the 90, numerous initiatives to support agricultural and rural development emerged in Argentina, especially in the province called «Extra-pampeanas». These initiatives, largely led by the national government, were organized through their agencies and international financing programs, as well as by other provincial and local initiatives. They were passing through the years of sectoral approaches to territorial approaches. A salient fact is that these initiatives were always disjointed, without coordination mechanisms among them, so they could not generate the impacts that were planned and that the rural communities required. The article analyses the causes of this disarticulation and fragmentation of rural development initiatives in Argentina from the experience of those in charge of those programs of development, with particular attention to the south of the province of Santiago del Estero.

KEY WORDS:

rural development, rural politics, fragmentation, Santiago del Estero, Argentina.

(*) E-mail: carrizo.maria@inta.gob.ar

(**) E-mail: Sili.marcelo@gmail.com

RECEPCIÓN: 13/11/17

ACEPTACIÓN FINAL: 24/05/18

1 INTRODUCCIÓN

El período de los años 90 fue reconocido en Argentina como una etapa de profundas reformas estructurales en la economía y en el sistema burocrático y administrativo del país. Este conjunto de medidas impactó notablemente en el mundo rural, con la reestructuración de actividades productivas, cambios de escala, emergencia y consolidación de productos y cadenas productivas, y en muchos casos con la expulsión de miles de agricultores de la actividad productiva directa. Como consecuencia de ello la problemática de la agricultura familiar y campesina empieza a ser visibilizada y reconocida como un tema clave para el sostenimiento de vastos territorios rurales, razón por la cual comienzan a generarse numerosas iniciativas destinadas a sostener a los pequeños productores familiares. Estas iniciativas (Programas o proyectos de desarrollo rural, muchas veces con financiamiento externo) se orientaron a mejorar la vida de los pequeños productores y sus organizaciones o bien para promocionar organizaciones, acompañarlos en el acceso al crédito, brindar asistencia técnica y capacitación, y mejorar el acceso al mercado. Estos esfuerzos del gobierno nacional se vieron también acompañado por esfuerzos en los gobiernos provinciales y locales, los cuales también pusieron en marcha, con mayor o menor complejidad, programas y proyectos para sostener a la agricultura familiar en

crisis. A estas iniciativas nacionales y provinciales presentes en la mayor parte de las provincias argentinas se suman las ONG con otras iniciativas.

Así, y tomando como ejemplo el caso específico del Departamento Ojo de Agua, ubicado al sur de la provincia de Santiago del Estero, se pueden observar entre otras, los siguientes Organismos o Iniciativas de apoyo a la agricultura familiar en las últimas dos décadas: Secretaría de Agricultura Familiar, Prohuerta, Minifundio, Proagua, Progranja, Huertas Educativas, Procame, Proagro, Rumiantes Menores, Mesa de tierra de Ojo de Agua, etc. Esta lista no es exhaustiva, pero sirve para mostrar la fuerte diversidad de actores involucrados, todos ellos operando en forma superpuesta y descoordinada en el mismo territorio. En efecto, de acuerdo a la información recopilada a través de entrevistas a técnicos y funcionarios responsables de los programas de desarrollo rural, los diferentes actores participantes del proceso de promoción y desarrollo rural (extensionistas, agentes de desarrollo, promotores, etc.) trabajan en forma cotidiana en la misma zona rural de Ojo de Agua, en contacto entre ellos, pero sin sólidas vinculaciones, con una fuerte superposición de sus trabajos, pues trabajan con los mismos productores familiares, muchas veces compitiendo entre las Instituciones y los técnicos, y con un débil diálogo entre ellos. Esta desarticulación de organismos, programas y actores intervinientes genera a priori tres efectos no deseados:

- en primer lugar la pérdida de recursos para el desarrollo, pues hay duplicación de proyectos, capacitaciones e inversiones,
- en segundo lugar se genera un clima de conflicto entre las Instituciones y los técnicos involucrados, pues todos pugnan por construir un espacio propio de trabajo que les permita generar un rédito político e institucional, y
- en tercer lugar se genera un malestar a nivel local entre los productores familiares quienes visualizan esta dinámica como ajena a sus problemas, en donde ellos terminan siendo instrumentalizados por los organismos y los promotores para el cumplimiento de sus propios objetivos.

Diversos estudios y foros hacen visibles esta misma problemática, no sólo en Argentina, sino también en América Latina, tanto en políticas de desarrollo territorial, como en políticas sociales y económicas. Así por ejemplo, y en torno a las políticas territoriales, Schejtman et al. plantean que:

«Al existir una multiplicidad de visiones en lo metodológico también hay una multiplicidad de aspectos en lo operativo, en lo contable, en lo administrativo. (...) esto ha resultado de una falta de decisión política que impulsara las interacciones y articulaciones en el orden nacional y provincial. No existe una política de desarrollo rural, existen programas, a veces competitivos entre sí y otras veces incompatibles. La fragmentación, la dispersión y la célebre desarticulación de los programas no es una cosa inesperada, sino la consecuencia lógica de que hubiera sólo partes y no un todo». (Schejtman et al., 2004, p.13).

De la misma manera Manzanal plantea esta misma preocupación en torno a la fuerte descordinación y fragmentación de programas y proyectos de desarrollo rural en un mismo territorio, para el caso argentino,

«se observa la existencia de superposiciones en términos de objetivos, territorios, sujetos y acciones y que no es suficiente la coordinación que hasta ese momento se daba, siendo el resultado la sumatoria de diferentes programas y acciones más que una estrategia coordinada y orientada a un fin común».... «los Programas de desarrollo rural no son una política de Desarrollo Rural, en realidad son una sumatoria de programas» (Manzanal, 2003 p. 99).

Cunill-Grau, presenta evidencias contrastadas para el caso de las políticas sociales en Chile, identificando y midiendo las resistencias a la colaboración interinstitucional (2014). Todas estas investigaciones pretenden poner de manifiesto la desarticulación y la falta de colaboración entre los múltiples actores involucrados en políticas o en proyectos de desarrollo, asumiendo implícitamente que esta desarticulación es un fenómeno negativo que afecta el funcionamiento de las políticas y la construcción de procesos sinérgicos más eficaces.

Este trabajo pretende dar cuenta de esta situación y poner en evidencia los factores que potencian o inhiben la articulación y el trabajo conjunto de los programas y proyectos de desarrollo rural en Argentina, tomando como modelo de referencia el Departamento Ojo de Agua, el cual, como muchas zonas de la Argentina, ha tenido en las últimas dos décadas numerosas iniciativas, proyectos y financiamiento para el desarrollo rural, pero cuyos resultados han sido muy pobres, pues a pesar de todos estos esfuerzos, los niveles de pobreza y de desarrollo productivo se mantienen inalterables. Esta investigación prioriza el análisis de estos factores pero visto desde la mirada y perspectiva de los

técnicos y responsables burocráticos intervinientes en el territorio, es decir, técnicos y funcionarios dependientes de los organismos locales, provinciales o nacionales intervinientes en el territorio.

Para poder dar cuenta de ello, este trabajo se estructura en torno a dos grandes hipótesis que no asumen una posición normativa que entienda a la desarticulación de iniciativas como un fenómeno negativo en sí mismo, sino que se centra en entender las razones por las cuales se producen estos fenómenos desde una mirada más comprensiva y contextual.

La primera hipótesis que se plantea es que la desarticulación de las iniciativas y los actores en torno al desarrollo rural se debe a: a) un conjunto de factores estructurales vinculados a las características del modelo de gobernanza, como son la falta de reconocimiento del territorio de acción y de las reglas de juego en el proceso de construcción del desarrollo territorial debido a la carencia de un marco institucional y regulatorio preestablecido, y b) a factores específicos vinculados a la lógica y la racionalidad de los técnicos o funcionarios de los organismos involucrados, pues en un contexto de fuerte incertidumbre los agentes tienen la necesidad imperiosa de validarse dentro de cada una de sus propias instituciones u organismos para mantener su estatus laboral, lo que los lleva a avanzar en iniciativas de promoción con la mayor velocidad posible buscando resultados visibles de corto plazo, en competencia con otros actores, sin que esto permita una adecuada concertación local.

La segunda hipótesis es que la desarticulación de las iniciativas y los actores u organizaciones no son las manifestaciones de disfunciones organizativas, sino que constituyen el precio que los actores y las organizaciones deben pagar para poder existir y sobrevivir en estos contextos político-institucionales. En otras palabras, la desarticulación es funcional y la condición necesaria para poder movilizar las contribuciones de los múltiples actores organizacionales.

Para poder analizar estos procesos y validar esta hipótesis estructural se propone partir de un marco conceptual propio de la sociología de la acción organizada desarrollada por Crozier (1977), analizando el ámbito de los programas y los proyectos de desarrollo rural que se construyen en el Departamento de Ojo de Agua en la Provincia de Santiago del Estero.

2 ANTECEDENTES CONCEPTUALES PARA COMPRENDER

LA DESARTICULACIÓN DE INICIATIVAS PARA EL DESARROLLO

La dinámica que se pone en marcha para construir, gestionar y promover el desarrollo de los territorios es un proceso en el cual interactúan múltiples actores, en donde cada uno de ellos se moviliza según sus redes de cooperación y solidaridad o sus intereses, pretendiendo influir, bloquear o activar estrategias de acción a partir de los distintos medios que se encuentran a su disposición. La organización de los actores en torno a la construcción del desarrollo territorial se ha convertido en un elemento clave en las últimas décadas dado que estas formas han cambiado sustancialmente en el último medio siglo, ya que de la posición jerárquica que supo cumplir el Estado en los procesos de desarrollo (pues era el que planificaba, generaba infraestructuras, organizaba los usos del suelo y definía los modelos de desarrollo en general), se pasó a un poder relacional centrado en redes de agentes que intervienen en ámbitos plurisectoriales y en múltiples niveles escalares (regionales, nacionales e internacionales), accionando diversos tejidos y organizaciones sociales que también tienen un peso cada vez mayor en la organización de los territorios (Moncayo Jiménez, 2001; Schejtman et al., 2003; Boisier, 2004). Así, no es solamente la acción pública la que prima en la construcción de acciones para el desarrollo, sino que también concurren actores privados y colectivos con múltiples lógicas.

Para poder dar cuenta de estas formas de organización de los actores en torno a la construcción de procesos de desarrollo se parte desde una perspectiva conceptual propia de la sociología de la acción organizada, sobre la base del concepto de «*sistema de acción concreto*», entendido este como

«un conjunto humano estructurado, que coordina las acciones de su participantes mediante mecanismos de juego, relativamente estables y que mantiene su estructura, es decir, la estabilidad de sus juegos y las relaciones que existen entre todo, mediante mecanismos de regulación que a su vez constituyen otros juegos» (Crozier y Friedberg, 1990, pag. 236).

Clarificando aún más esta idea, (Schröder, Bourdieu y Fligstein (en Freitas pag. 671) plantean que Sistema de acción concreta puede ser entendido como

«un todo estructurado en un Sistema de posiciones y oposiciones cuya estructura está dada por la distribución de las diferentes formas de capital y en el cual los individuos están en constante lucha por las mejores posiciones en esta estructura. El resultado de esta dinámica no es necesariamente la

convergencia y la cooperación entre sus agentes, sino también el conflicto y la disputa que constantemente reconfigure las redes de relaciones»

Este sistema de acción concreto, entendido como un «campo» por Bourdieu, o como una arena por Giddens (Giddens, 1984), constituye en síntesis, un proceso social tejido de interacciones, en la que concurren diferentes tomas de posición de los múltiples actores involucrados a través de la acción pública (llevada a cabo por el Estado), la acción colectiva (llevada a cabo por organizaciones de la sociedad civil) y la acción privada (llevada a cabo por las empresas o las personas en forma individual) en vistas a la construcción de un proceso denominado genéricamente como desarrollo (Subra, 2008; Faure, 2008; Masson-Vincent, 2008).

Entender las lógicas y las formas de funcionamiento de estos sistemas de acción, que en nuestro caso son las redes de actores vinculados a un proceso de desarrollo rural de Ojo de Agua, es clave, pues allí se producen acciones de cooperación o de conflicto entre los actores en torno a una trama decisional vinculada al desarrollo, siendo este el ámbito donde se pueden identificar los bloqueos y frenos a una acción colectiva virtuosa.

En este sistema de acción concreto intervienen múltiples actores organizados a través de formas estatales, colectivas o individuales, generándose iniciativas que son intrínsecamente multiescalares, es decir son acciones locales pero también acciones motorizadas por actores involucrados en otros niveles de organización burocrático y administrativo (actores o programas de nivel provincial o nacional). Las lógicas de actuación de los actores son muy diversas, así, tal como lo afirma Poggiese (citado por Alonso 2004.) «*En la localidad existen actores diversos, con lógicas diferentes, con tiempos y necesidades distintas...*» entendiendo las lógicas de acción como una estructura racional que implica cierta coherencia entre objetivos, interpretaciones, estrategias y prácticas (Alonso 2004 pag 5), estas lógicas no son arbitrarias sino que responden a contextos culturales e históricos que influyen en su accionar, pero que no siempre se expresan cabalmente en las instituciones que los alberga, de allí que no puede pensarse que los objetivos de los miembros de una organización son los mismos objetivos que persigue la organización, muchas veces estos objetivos pueden ser más o menos contradictorios

Las acciones generadas dentro de este sistema de acción puede dar lugar a *procesos sinérgicos y virtuosos entre los actores*, así hay acciones que mantienen vinculaciones con otras acciones locales, pues son complementarias o subsidiarias unas con otras, lo que produce un alineamiento de actores

y una potenciación de las iniciativas en marcha. Es probable por ejemplo que existan acciones integrales con fuerte densidad de vínculos entre actores y que abarquen problemáticas complejas, por ejemplo la puesta en marcha de un plan de regularización dominial, un plan de mejora del hábitat, etc., habrá otros casos en los cuales las acciones serán de carácter más sectorial, con mínimas articulaciones con otras acciones. En estos sistemas de acción existen también *frenos y limitantes que* bloquean o anulan las acciones para el desarrollo. Una clara identificación de dichos frenos, especialmente aquellos ligados a la gobernanza, es clave para poder luego definir estrategias de mejora de los modelos de gestión del desarrollo en general.

Para poder comprender este sistema de acción, que es la construcción del desarrollo, es necesario partir del análisis estratégico preconizado por Crozier y Friedberg (1990) puesto que este marco conceptual y metodológico permite entender el funcionamiento de un sistema decisional en donde los conflictos de interés y las incoherencias que surgen de las vinculaciones entre actores u organizaciones no son las manifestaciones de disfunciones organizativas, sino que es lo que la organización debe pagar para poder existir y la condición misma de su capacidad para poder movilizar las contribuciones de sus miembros y poder lograr esa buena voluntad para poder funcionar.

Desde el punto de vista metodológico, Crozier y Friedberg (1990) explican el funcionamiento del Sistema de acción concreto a partir de las estrategias de sus miembros, quienes tienen objetivos divergentes, muchas veces contradictorios. Los objetivos y las estrategias de los actores se relacionan con los logros que se pretenden alcanzar, por ejemplo, obtener beneficios económicos, acumular poder político, ganar prestigio, ejercer la solidaridad, etc. Estas estrategias se plantean en función de las interpretaciones que los actores hacen de su contexto más inmediato y de las posibilidades y obstáculos o resistencias, que sus acciones puedan tener. Estas interpretaciones se originan en una idea sobre lo posible y lo deseable, entre lo que es posible hacer y lo que se quiere o debe hacer. Los objetivos, las interpretaciones y las estrategias culminan, en una práctica concreta, la cual puede ser adaptativa o innovativa, y ello depende de las posibilidades de actuar sobre la realidad local de personas, grupos y organizaciones (Alonso 2004 pag 6). Así el actor puede reconsiderar su posición, sus objetivos y sus proyectos y reajustar su mira, lo que es un medio en un momento dado, puede ser fin en otro y viceversa. Por otro lado el comportamiento que realiza el actor no es irracional, se lo debe interpretar en un contexto de acción (oportunidades) y en relación a las acciones de los otros actores, es decir en el juego que se estableció entre ellos. Así, en líneas

generales se puede observar que las estrategias y las acciones de los actores pueden tener dos aspectos: uno ofensivo, a través del cual aprovechan las oportunidades con miras a mejorar la situación del actor dentro del sistema y otro defensivo, que consiste en mantener y ampliar su margen de libertad y por ende su capacidad de actuar

En otras palabras, se puede afirmar que las acciones de los actores se construyen dentro de un sistema que tiene estructuras que condicionan dichas acciones (su organización), pero también existe un margen de libertad y recursos que los actores emplean de manera estratégica en sus interacciones con los otros. Dentro de este contexto el actor en la búsqueda de sus objetivos siempre aprovecha su margen de libertad para negociar su cooperación, buscando manipular a la organización y a sus miembros, de tal manera que esta cooperación le sea beneficiosa.

Varios son los elementos que interesa entender en este sistema de acción concreto de construcción de procesos de desarrollo rural. El primer elemento clave es el modelo de gobernanza y articulación de actores. Moyano (2009) plantea a la gobernanza como un sistema de articulaciones (públicas – privados) en el que, por la vía de la concertación, se transforman los conflictos siempre presentes en el territorio por el acceso a los recursos, en un conflicto negociable, donde los intereses particulares puedan conciliarse en un interés general para el conjunto de la comunidad. Para que se dé esa articulación de intereses (gobernanza), los actores tienen que confiar entre sí como paso previo a la cooperación, como también es importante la definición de roles de cada uno de los actores. Esta gobernanza que permite el pasaje de un conflicto irresoluble hacia un conflicto negociable requiere de articulaciones sostenidas entre los múltiples actores. En este sentido Manzanal (2003) diferencia entre articulaciones e interacciones, las articulaciones constituyen relaciones voluntarias entre dos o más organizaciones que acuerdan un funcionamiento conjunto, en tanto que las interacciones serían las vinculaciones donde pueden aparecer relaciones de subordinación funcional (entre ámbitos de una misma repartición pública o privada) ó financiera, o una combinación de elementos de subordinación financiera con otros de reciprocidad. Romero por otro lado define la articulación como el «*vínculo o unión entre dos o más actores colectivos con el objetivo de realizar, coordinar, potenciar y/o complementar distintas acciones*» (Romero 2007, pag.4).

Estas articulaciones propias de la gobernanza del sistema de acción se construyen teniendo en cuenta el *juego* por el cual se da la relación entre el actor y el sistema, o dicho de otra manera, entre los técnicos y promotores del

desarrollo y el sistema de acción local que es el territorio con su conjunto de pequeños productores familiares y los programas y proyectos en marcha. Para Crozier y Friedberg (1990) el juego es el instrumento que elaboran los seres humanos para reglamentar su cooperación, ya que el juego concilia la libertad con la restricción. El jugador, en este caso los técnicos que promueven los diferentes proyectos y programas, es libre, pero si quiere ganar, debe adoptar una estrategia racional en función de la naturaleza del juego y respetar las reglas de éste. Esto significa que el funcionamiento de una organización es el resultado de una serie de juegos en los cuales participan los diferentes actores organizacionales y cuyas reglas formales e informales delimitan un abanico de estrategias racionales que podrán adoptar si quieren que su compromiso en la organización sirva a sus expectativas personales. Este juego está íntimamente ligado a las actitudes, las cuales constituyen el puente entre las conductas observables de los individuos por una parte y la estructura de valores que las orienta, de por sí inobservables, por otra (Crozier y Friedberg, 1990). Es a través de las actitudes de los técnicos de las diferentes organizaciones y Organismos (principal objeto de análisis de esta investigación) que se pueden observar sus objetivos. En el análisis estratégico lo que explica las actitudes y lo que se pretende alcanzar mediante ellas es el estado de un sistema de acción y la manera en que sus características y su modo de regulación estructuran los juegos en lo que los miembros deben jugar.

Esta interacción entre los actores dentro de esquemas de organización social y de gobernanza se encuentran reguladas por reglas explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente e institucionalizadas en estructuras reglamentarias, o bien «pueden ser normas informales, compartidas por los miembros de una organización y que rigen implícitamente los comportamientos en sociedad» (Subirats *et al.*, 2008, p. 98). Pero estas reglas, tanto formales como informales no deben verse solamente como marcos reguladores del funcionamiento social y de los actores en tanto imponen condiciones, sino también como marcos de referencia para la construcción de nuevos modos culturales, en tanto *generan significados sobre la realidad y elementos culturales que condicionan la interacción entre los miembros de una organización* (Zucker, en Freitas, 2016, pag. 680)

Entre las normas formales se destaca en primer lugar el marco constitucional, que contiene las reglas constitutivas de un Estado y que se aplica al conjunto de las decisiones, a las libertades individuales o a las autoridades políticas. En segundo lugar las reglas institucionales que regulan las organizaciones administrativas propias del ámbito estatal, refiriendo a aspectos organizacionales y

procedimentales (Knoepfel *et al.*, 2007). Estas reglamentaciones de las políticas públicas, que implican el establecimiento de directrices institucionales, constituyen también cierta normatización para las interacciones en el territorio, inclusive determinando el foco de los proyectos y la manera como ellos deben ser implementados (Freitas, 2016). Por otro lado están las reglas informales circunscriptas al sistema de valores, símbolos y normas de comportamiento propios de cada sociedad, que proporcionan un marco de significación que guía las acciones. Este sistema de normas, tanto formales como informales materializa las relaciones de poder entre los grupos sociales, facilitando o limitando las dinámicas de acción. El análisis del juego de actores deberá incluir la dimensión institucional que lo enmarca, identificando las reglas que intervienen, su estabilidad en el tiempo, los procesos de negociación que implican, los posibles conflictos entre ellas y su influencia en la conducta de los participantes.

3 DISPOSITIVO METODOLÓGICO

Para poder abordar el análisis de este sistema de acción concreto que es la construcción de dinámicas de desarrollo rural en Ojo de Agua se ha seguido una metodología propia del análisis estratégico, bajo un enfoque de estudio de caso, considerando como premisa básica, tal como lo plantea Crozier y Friedberg que

«no se puede estudiar un campo de acción en lo abstracto ni a partir de cualquier racionalidad a priori... se trata de descubrir cada vez, de una manera necesaria e ineluctablemente contingente, la naturaleza y las reglas de los juegos que estructuran las relaciones entre los actores involucrados y que, por ende, condicionan sus estrategias, y remontarnos después a los modos de regulación mediante los cuales se articulan estos juegos entre sí y se mantienen en operación en un sistema de acción» (Crozier y Friedberg, 1990, pág. 368).

Esta metodología planteo un dispositivo de investigación que operativamente se organizó en cuatro etapas:

1) Una primera etapa exploratoria, que coincidió con el trabajo permanente de promoción y extensión rural de los autores en la zona de trabajo. Esta etapa de trabajo de promoción y extensión se extendió durante más de 10 años en el lugar de trabajo, pero concretamente el período de exploración de esta investigación fue de dos años, desde el año 2010 hasta el 2012, período en

el cual se puso especial énfasis en comprender los procesos y las dinámicas institucionales vinculadas al desarrollo rural a través del diálogo con productores y técnicos de la zona de Ojo de Agua. El instrumento privilegiado para recoger información clave en esta etapa han sido, en primer lugar la realización de más de 30 reuniones grupales con productores de la zona, y en segundo lugar decenas de entrevistas abiertas y consultas a los productores agropecuarios de la misma zona de trabajo. La información recopilada a través de ambos instrumentos (reuniones y entrevistas), y los conocimientos generados han sido permanentemente sistematizados a través de informes o documentos internos del INTA¹ (Carrizo, 2007, 2009, 2010, 2011 y 2012), documentos que además de haber servido para el diseño de estrategias y la gestión de los procesos de extensión del Organismo, han sido claves para conformar las hipótesis que se han planteado en este trabajo.

2) La segunda etapa de trabajo, y sobre la base de conocimientos generados durante los años anteriores, consistió en realizar una serie de entrevistas exploratorias a referentes de los diferentes organismos y organizaciones involucradas en la acción, con el objetivo de delinear el sistema de acción concreto en donde los diferentes actores intervienen, y para terminar de definir con claridad la hipótesis de trabajo a la luz del marco conceptual planteado.

3) Una vez generada la información de base, planteadas las hipótesis y definido el sistema de acción concreto, la tercera etapa consistió en la realización de entrevistas a técnicos de campo, funcionarios locales, provinciales y nacionales en el ámbito de Ojo de Agua o en la Provincia de Santiago del Estero en general. En esta serie de entrevistas se apeló, entre otras cosas, al análisis de las estrategias y las diferentes lógicas de los actores, las cuales pueden identificarse a través de las actitudes de los mismos, entendiendo por tal a las «*orientaciones normativas relativamente permanentes de los individuos en relación con determinados objetos sociales privilegiados*» (Crozier y Friedberg, 1990, pág. 376). Es a través de las actitudes que los técnicos reflejan sus objetivos, pues las actitudes reflejan lo observable que son las conductas y lo inobservable que son los valores que las orientan. Estas entrevistas semi-estructuradas se realizaron a:

- Los tres extensionistas del INTA de Santiago del Estero con base en Ojo de Agua
- Los cinco técnicos de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Delegación Santiago del Estero, que trabajan en el departamento Ojo de Agua

- El Jefe de la Agencia de desarrollo de la provincia en Ojo de Agua
- Los dos responsables de proyectos de la Mesa de tierras de Ojo de Agua

El promotor del PROHUERTA en Ojo de Agua

El Ministro de la Producción Recursos Naturales forestación y Tierras de la Provincia de Santiago del Estero.

4) Finalmente, la cuarta etapa de trabajo consistió en analizar toda la información surgida de las entrevistas y los informes internos del INTA y de las entrevistas semiestructuradas. Este análisis fue realizado tomando como eje vertebrador el marco conceptual planteado. Los resultados obtenidos a partir de este análisis fue luego discutido con técnicos y referentes institucionales como modo de revalidar nuevamente las hipótesis planteadas.

4 LA DESARTICULACIÓN DE INICIATIVAS COMO UN PROBLEMA CRÍTICO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO RURAL. LA EVIDENCIA DE OJO DE AGUA EN ARGENTINA

El ámbito de análisis lo constituye el departamento Ojo de Agua, situado en el sur de la Provincia de Santiago del Estero. Este departamento cuenta con 15.354 habitantes, de las cuales el 56% vive en el campo, en tanto el resto vive en la localidad de Villa Ojo de Agua, cabecera del mismo. Las características del territorio, de la sociedad y de los sistemas productivos de este área de trabajo son claramente representativos de la Provincia de Santiago del Estero, provincia con fuerte tradición agropecuaria, que cuenta con aproximadamente 21.000 explotaciones agropecuarias en total, de los cuales casi el 70% son unidades campesinas. Desde la década de los 80 hasta la actualidad el número de unidades campesinas de la provincia se mantiene en 14.000 aproximadamente, con leves diferencias entre aquellas que tienen límites definidos y las que no tienen límites definidos en sus explotaciones. En líneas generales se trata de familias de pequeños productores dedicados a la producción de cabras y otros productos para el autoconsumo. Mantienen un sistema de producción muy tradicional, con bajos niveles tecnológicos, con limitantes de agua para consume humano, animal y para cultivos y con una fuerte precariedad en la tenencia de la tierra (no poseen títulos formales de propiedad). Desarrollan además una diversidad importante de actividades, como la artesanía de cuero, madera, tejido o actividades extra prediales (trabajo en otras fincas, empleo público, o trabajo estacional en otras regiones), además de obtener ingresos complementarios a través de planes sociales.

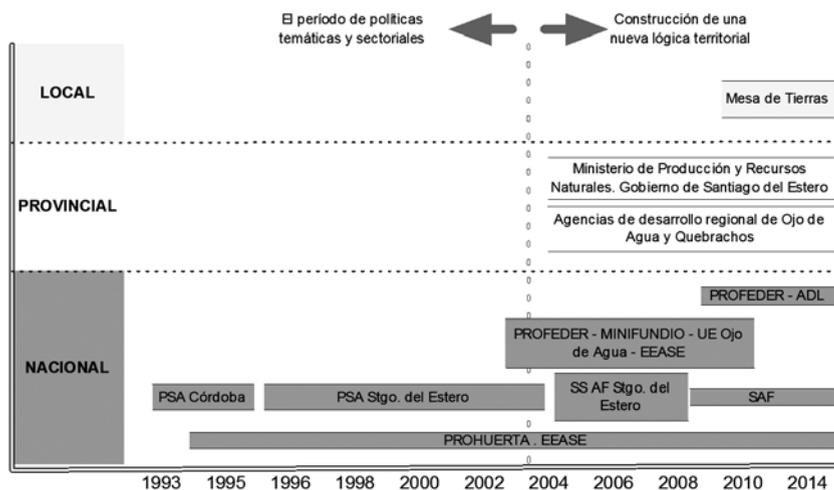
Su capacidad económica no les permite contratar servicios profesionales para el desarrollo de sus actividades agropecuarias, así, la información y la asistencia técnica son aportados por el estado nacional y provincial a través de sus diferentes organismos y programas. A esta dependencia de las políticas públicas se suma que estas unidades campesinas tienen por lo general una baja capacidad de organización para generar procesos productivos o comerciales en conjunto, lo cual no les permite salir de sus condiciones de pobreza. A estas condiciones estructurales hay que sumarle que estas unidades campesinas se localizan generalmente en zonas con graves déficits de infraestructuras y equipamientos, especialmente de servicios de salud, electricidad, agua y caminos (Sili, 2017; Sili et al. 2016).

Frente a estas problemáticas, múltiples organizaciones de nivel nacional, provincial y hasta local ponen en marcha políticas, proyectos y acciones para mejorar las condiciones de vida y de producción de este vasto sector socio-productivo. Estos programas se han desarrollado en las últimas tres décadas en forma ininterrumpida a través de diferentes mecanismos y formas de intervención, cambiando sus enfoques y sus métodos de intervención, aunque por lo general, estos proveen ayudas económicas como subsidios, créditos subsidiados y servicios de extensión rural. Uno de los primeros esfuerzos a partir de la recuperación democrática del año 1983 ha sido la creación entre otras cosas de una Unidad de Minifundio en el INTA. Los primeros esfuerzos se focalizaron en torno a los pequeños productores agropecuarios de los territorios fuera de la Pampa. A partir de este momento la mejora de la agricultura familiar y el Desarrollo Rural comienzan a ocupar un lugar en la agenda pública nacional, proponiéndose programas asistenciales y de desarrollo, y surgiendo una variedad de iniciativas que se ponen en marcha en las distintas regiones y provincias, con diferentes beneficiarios, modelos de intervención, fuentes de financiamiento, agencias responsables y actores públicos y privados involucrados.

En el caso específico de la zona de análisis de Ojo de Agua, también se pusieron en marcha numerosas iniciativas por parte de múltiples actores y Organizaciones, reconociéndose en los últimos 20 años dos grandes períodos o etapas de apoyo y promoción al desarrollo rural, un primer período de apoyo al desarrollo con políticas sectoriales y un segundo período de apoyo con políticas con un mayor enfoque territorial (Figura 1).

Figura 1.

Evolución temporal de los programas de Desarrollo Rural en Ojo de Agua



Fuente: elaboración propia del autor.

Nota: el significado de los acrónimos y siglas se desarrollan a posteriori

4.1. EL PERÍODO DE POLÍTICAS TEMÁTICAS Y SECTORIALES

Durante la década de los 90 y hasta inicios de los 2000 se ejecutaron en la zona de Ojo de Agua tres grandes iniciativas, por un lado el PSA², y el PROINDER³, (ya bajo el control de la delegación de la Provincia de Santiago del Estero), el Programa PROHUERTA⁴ (por parte del INTA)

El PSA se ejecuta en la provincia en aquellas zonas donde las organizaciones de productores se encontraban más consolidadas, pues estaban acompañadas por ONG (Incupo, Fundapaz, Cenepp), y desde allí se amplió la intervención al resto de la provincia.

En Ojo de Agua se ejecutan cuatro proyectos por parte de los equipos de la provincia de Córdoba presentes en la zona, hasta que en el año 1996 se instala en dicho departamento una oficina del PSA pero con equipos de la provincia de Santiago del Estero, ambos equipos del PSA continúan trabajando de manera individual en el mismo departamento hasta que en el año 2006 se acuerda organizar todas las actividades bajo la delegación PSA de la provincia

de Santiago del Estero. Durante todo ese período de tiempo los principales objetivos del programa han sido:

- Contribuir, mediante la asistencia técnica y financiera y la capacitación, al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores minifundistas.
- Generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a fin de que puedan asumir su propia representación y desarrollar su capacidad de gestión.
- Promover la participación organizada de los pequeños productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional.

En forma combinada con el PSA se ejecutó en la zona el programa *PRO-INDER*. Los fondos de este programa se destinaron a infraestructura para cerramiento de lotes, construcción de aljibes, compra de reproductores. *El acompañamiento de estos proyectos estaba asegurado por los técnicos del PSA, en tanto los beneficiarios eran los mismos que integraban los grupos PSA.*

Ya en el año 1992 se comienza a ejecutar en Santiago del Estero y en Ojo de Agua (en el año 1995) el programa *Pro Huerta*, siendo el único programa de acción del INTA que asiste a familias con necesidades básicas insatisfechas, con el objeto de desarrollar la autoproducción de alimentos frescos, mediante la producción de huertas y granjas orgánicas familiares, escolares, comunitarias e institucionales; llevando a cabo además emprendimientos de comercialización de excedentes a través de ferias y alianzas con instituciones del medio. Estas acciones continúan hasta la actualidad. El Prohuerta continúa ejecutándose en Ojo de Agua en las áreas Urbana, Periurbana, y Rural en forma articulada con un Proyecto ADL⁵ y el Programa Huertas Educativas, se benefician así aproximadamente unas 50 familias, y se cuenta con 3 huertas demostrativas urbanas articuladas con instituciones locales. Este programa cuenta con la asistencia de un Técnico responsable del Programa por INTA y un técnico contratado por el Programa Huertas Educativas por parte del gobierno de la Provincia.

Hay que rescatar la labor de los promotores voluntarios de este Programa, conocidos por las familias como «Promotores del PROHUERTA». Para todo el departamento Ojo de Agua se cuenta con 32 Promotores, de donde 17 son promotores voluntarios, 12 son docentes y 3 son institucionales. Las actividades de los promotores son diversas, pero básicamente consiste en la entrega de insumos (semillas), la selección de Familias para entrega de aves y plantas, la participación en ferias de artesanías y la capacitación en Tecnologías Apropriadas (Cocinas).

Más allá de todos los esfuerzos realizados, tanto por el PSA como por el PROHUERTA, todas las iniciativas planteadas obedecieron a una lógica jerárquica de servicios desde los niveles nacionales hacia lo local, en algunos casos pasando por enlaces provinciales. Estas iniciativas si bien tuvieron como objetivo el apoyo a diferentes actores no seguía una estrategia territorial explícita, ni se proponían consolidar los territorios como unidades de intervención, sino la mejora de las condiciones productivas o de autoconsumo de los beneficiarios.

4.2. ETAPA DE CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA LÓGICA TERRITORIAL

A partir del año 2003 / 2004 surgen acciones de diferente tipo, por parte de los organismos nacionales y provinciales, que tienen en sus fundamentos una mirada más integral y territorial del desarrollo, en línea con las nuevas propuestas de nueva ruralidad y enfoque territorial en boga en América Latina⁶. Ya no se trata de intervenciones para mejorar las condiciones productivas de los beneficiarios, sino que se trata paralelamente de construir una mayor integración en torno al territorio, de allí que el vocabulario y los instrumentos de los organismos empieza a mostrar cambios importantes.

4.3. LAS INICIATIVAS DEL INTA

En este nuevo período el INTA crea el *PROFEDER*⁷ como programa de referencia y dentro de este marco organizacional se comienza a ejecutar un Proyecto «Minifundio»⁸ en Ojo de Agua, con un acuerdo con la Subsecretaría de la Producción del gobierno de la provincia de Santiago del Estero quién aporta recursos humanos y vehículo. Se realiza un diagnóstico participativo y se implementó el Proyecto de «Mejora de la producción caprina en los departamentos Ojo de Agua y Quebrachos, Santiago del Estero» como primera etapa (2003–2006), con la finalidad de favorecer al desarrollo de 54 familias minifundistas de dichos departamentos. El proyecto tuvo como base tres estrategias de intervención: mejora tecnológica, capacitación y organización de los productores familiares, trabajándose con técnicos del INTA quienes coordinaban las acciones con el gobierno de la provincia, especialmente con los referentes del Plan Caprino Provincial. El proyecto puso énfasis en la sanidad, la creación de infraestructura y el manejo reproductivo y genético vinculado a la producción caprina, la conservación y uso de los recursos naturales, el autoconsumo y el agregado de valor como la elaboración de queso de cabra, chacinados utilizando cabras de descarte, curtido de cueros y marroquinería, elaboración de dulces, etcétera.

A partir del año 2005 el proyecto pasa a ser sólo responsabilidad de la Unidad de Extensión Ojo de Agua-Quebrachos del INTA, donde se define un

PEA (Plan estratégico) que permite definir una estrategia para el territorio y un marco de coordinación de las acciones con otros programas del INTA. A partir de este plan estratégico se trabajó con 11 grupos de trabajo conformados por 96 familias de agricultores familiares, logrando:

- una correcta administración del botiquín sanitario, lo que permitió una fuerte disminución de la mortandad de cabritos
- la mejora de las infraestructuras, así el 10% de los productores se encontraba con nuevos corrales y mejoras en los existentes, con mayor limpieza de los mismos, favoreciendo a la prevención de enfermedades
- que el 50% de los productores mejoraran la genética de los rodeos a partir de la inseminación artificial
- que el 10% de las familias poseen pequeñas huertas que permiten satisfacer parte de su consumo familiar
- que el 80% de las familias puedan elaborar queso con leche pasteurizada, destinado al consumo de las mismas o venta. Además un 10% de las familias agregaron valor al cuero a través del curtido y la elaboración de productos de marroquinería, y el 56% de las familias elaboraban chacinados con cabras de descarte para el consumo familiar.

60

A partir del año 2006 el proyecto minifundio de INTA, pasa a denominarse de Apoyo al Desarrollo Local (ADL) y aprobado a nivel local como «Apoyo al Desarrollo de las comunidades rurales de los departamentos Ojo de Agua y Quebrachos de la Provincia de Santiago del Estero». El mismo tuvo como objetivo mejorar la articulación entre las acciones de los técnicos de los diferentes programas, organismos y productores, para consolidar el tejido socio institucional, para emprender procesos de desarrollo consensuados territorialmente. Esta fue la única propuesta concreta hasta el momento para articular las múltiples iniciativas existentes a nivel local y entre los distintos programas, organizaciones y organismos en el área de Ojo de Agua.

En el marco de este proyecto ADL el INTA organiza en el año 2008 un Taller Territorial para las zonas Ojo de Agua y Quebrachos con el objetivo de reunir a los actores sociales del territorio para acordar una estrategia de planificación que incorpore las miradas de los actores que intervienen en la zona. Participaron 70 personas representantes de la Sociedad Rural del Sur Ojo de Agua y Sumampa, Municipalidades de Ojo de Agua y Sumampa, Agencias de Desarrollo Ojo de Agua Sumampa, ISPP N° 5 de Sumampa, Ex 849 de Sumampa, Escuela N°825 de Santa Ana, Cooperativa de Agua de Ojo de Agua, DINNAF,

SENASA, PSA, INTA, Pequeños Productores, Promotores del PROHUERTA, Mesa de tierra de Ojo de Agua, Secretaria de Derechos Humanos, Observatorio de Derechos de las Comunidades Campesinas, Comisión Plan Oleoso de Sumampa, Comuna de Pozo Nuevo (Córdoba), Destacamento Policial de Pozo Nuevo, técnicos de INTA.

Como resultado del mismo se conformó una comisión organizadora de futuros talleres para: a) continuar profundizando las líneas de acción propuestas y el espacio de participación entre los actores del territorio y b) llegar a futuros proyectos de desarrollo. A finales del 2008 se realiza el 2º Taller de Planificación abordándose las problemáticas del territorio y las posibles líneas de acción en las que se podría aunar esfuerzos para trabajar conjuntamente. Participaron distintos actores sociales del territorio en un total de 25 que representaban a: Productores, Hospital Zonal de Ojo de Agua, PSA, INTA, Subsecretaria de Derechos Humanos, Observatorio, Municipalidad Ojo de Agua, Mesa de Tierra, IFD N° 10 Ojo de Agua, Comuna de Pozo Nuevo (Córdoba). Se logró generar un compromiso para trabajar en conjunto y se priorizaron las problemáticas del agua, la tenencia de la tierra, el deterioro de los caminos rurales y la mejora de la organización de los productores como temas claves que serían abordados y trabajados desde este espacio participativo. Sin embargo este proceso participativo se disolvió en el año 2009, tal como lo manifestó un técnico local:

...este espacio no tuvo continuidad, cuando debíamos comenzar a trabajar como organizarnos para abordar los problemas acordados, se terminaron estos encuentros, de estos espacios se inició el vínculo con la Mesa de Tierra, acompañamos a los espacios que organizaba la Mesa, como talleres, se tuvo algunas reuniones para conocer las fortalezas de cada institución, pero sin propuestas de trabajos conjuntos y se terminó la vinculación con la Mesa de Tierra, lo que prima es «te convoco cuando te necesito». (MC, entrevista realizada el 9 de marzo del 2015 en la localidad de Ojo de Agua)

Otra iniciativa llevada a cabo por el INTA en conjunto con otras organizaciones fue, en agosto del año 2004, la firma de un convenio de cooperación técnica con la Subsecretaria de Desarrollo Social de la provincia de Santiago del Estero, acordándose ejecutar en forma conjunta el programa provincial de huertas y granjas. En el año 2005 este acuerdo evoluciona iniciándose acciones de promoción de huertas en las escuelas primarias con el apoyo de 12 promotores docentes. A partir del año 2008 este programa se desfinancia y el INTA deja de administrar dichos fondos, a pesar de la continuidad del

convenio, el programa continuó ejecutándose con la estructura de la provincia especialmente la entrega de algunos insumos, aunque en momentos previos a las elecciones.

4.4. LAS ACTIVIDADES DE LA SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL Y AGRICULTURA FAMILIAR

En el año 2008, sobre la base del PSA, se crea la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF), la misma sería el organismo ejecutor de políticas públicas de apoyo a la agricultura familiar, con un claro enfoque territorial pues ahora el sujeto de las políticas serían los «socio territorios» y las organizaciones de productores, lo cual implica que la SsDRyAF trabaje fuertemente para que los productores se conformen en organizaciones con personería jurídica. Este organismo cuenta con equipos técnicos locales que promueven y gestionan proyectos de desarrollo rural pero sólo con organizaciones de productores. No obstante en Ojo de Agua pocas organizaciones de productores pudieron recibir el apoyo de la SsDRyAF, con créditos o subsidios poco significativos como para provocar impactos en sus sistemas de producción. Luego en el año 2014 este organismo vuelve a sufrir un cambio, transformándose en Secretaria de Agricultura Familiar, lo cual jerarquiza la política pública para la agricultura familiar, con mayor presupuesto y mayores capacidades operativas, sin embargo a pesar de este cambio a nivel nacional, las acciones en Ojo de Agua siguieron siendo muy débiles. Es claro que este organismo mantiene una estrecha relación con la agricultura familiar, pues este grupo socio-productivo es el sujeto clave de su intervención, a tal punto que en muchos casos se considera al pequeño productor como un amigo o hasta un cliente del programa, como lo expresan a continuación los técnicos de la SAF:

«El pequeño productor familiar es mi amigo, es muy amplia la palabra pero se puede decir que sí. También son beneficiarios de la SsAF» (MB, entrevista realizada el 4 de julio del 2014 en la localidad de Ojo de Agua).

Este tipo de vinculación refleja la supremacía del programa y del técnico referente de dicho programa o institución, dado que cuentan además con recursos económicos que pueden entregar al productor, tales como líneas de créditos, fondos no reembolsables, insumos, etc., recursos que son importantes para los pequeños productores para poder muchas veces concretar algunas acciones o inversiones para mejorar su calidad de vida. Pero la SAF mantiene vínculos también con otras organizaciones, con el INTA como se

observo anteriormente, con la Agencia de Desarrollo local mantiene vínculos muy sólidos vínculos pues además hay muchos técnicos que trabajan en las dos instituciones al mismo tiempo:

«soy Técnico de Terreno de la SDR y AF y encargado de la agencia de desarrollo del Ministerio de la Producción de la provincial» (OC, entrevista realizada el 4 de julio del 2014 en la localidad de Ojo de Agua).

Estas articulaciones se sustentan en acciones como las campañas sanitarias en conjunto, las gestiones para solicitar postes y varilla, para la obtención de pollitos BB, las gestiones para el mantenimiento de los caminos, etc. En tanto el vínculo de la SAF con la Mesa de Tierras el vínculo fue débil y esporádico:

«Con la Mesa de Tierra no estamos muy involucrados se las convocó un par de veces, no tenemos una articulación con ellos, no sé por qué no se puede, será porque desde la SSAF también tocamos el mismo tema la tierra» (OC, entrevista realizada el 4 de julio del 2014 en la localidad de Ojo de Agua)

4.5. LOS ESFUERZOS DEL MUNICIPIO Y DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO

Un actor teóricamente clave en los procesos de desarrollo es la municipalidad, sin embargo, dado el marco normativo provincial, el municipio sólo tiene injerencia en el ejido urbano, es decir en el pueblo de Ojo de Agua. El área rural bajo influencia del pueblo, donde viven la casi totalidad de los agricultores familiares es responsabilidad del gobierno provincial, es decir, son áreas en las cuales los municipios no tienen responsabilidad de gestión y administración directa, por lo cual estas zonas quedan libradas a las decisiones de las autoridades de la provincia, o de la buena voluntad del intendente de gestionar o acercar servicios.

Frente a esta situación de falta de presencia en el territorio rural no administrado por el municipio, en el año 2005 el Gobierno Provincial crea la Dirección General de Agencias de Desarrollo Regional con el objetivo de descentralizar y coordinar la ejecución de las acciones que el Ministerio de la Producción destina al sector (Programas, créditos, subsidios, etc.), especialmente a través de los programas provinciales: Proagro, Proagua, Progranja, Procarne, Servicios de labranza, Plan apícola, Huertas y cercos y Rumiantes menores. En el año 2006, se crea la Agencia de Desarrollo Regional Ojo de Agua – Quebrachos, a cargo de un Médico Veterinario y la Subagencia de Desarrollo Sumampa.

El objetivo de la Agencia era mejorar la implementación de todos los programas sectoriales provinciales en la zona, sin embargo, más allá de la buena voluntad existente a nivel del Ministerio, la realidad es que la Agencia de desarrollo solo pudo llevar adelante pocos proyectos significativos, tales como: a) La distribución de agua a través de camión cisterna en escuelas y pobladores de la zona rural, b) la labranza con maquinaria provincial en pequeñas superficies de los pequeños productores (hasta dos hectáreas), c) la construcción de presas para contención de agua con maquinaria provincial, d) el registro de Productores agropecuarios y de Marcas y Señales, actividad que se articula con la SAF, ya que estos registros son una condición para la presentación de proyectos y la recepción de beneficios y subsidios y e) en forma conjunta con el INTA se llevó adelante una «Propuesta Técnica y Socio organizativa de Sistemas Comunitarios de utilización de Agua de Lluvia», el INTA aportó la asistencia técnica, la organización de los productores, la administración de los fondos y el programa el financiamiento. Esta iniciativa permitió que se concretaran 3 sistemas de agua, beneficiando a varios grupos de productores familiares, los cuales al contar con una mayor provisión de agua pudieron aumentar el número de animales en particular de cabras, mejorar las huertas familiares y reducir sustancialmente el tiempo dedicado a la búsqueda de agua. Del resto de los programas enunciados por el Ministerio (PROAGRO, PROGRAMJA PROCARNE, RUMIANTES MENORES, SERVICIOS DE LABRANZA, PLAN APÍCOLA, HUERTAS Y CERCOS) no todos se ejecutaron en la zona, solo el programa rumiantes menores tuvo un impacto local.

4.6. EL ESFUERZO DE LA MESA DE TIERRAS

Luego de un conflicto de tierras en el año 2002, se crea en el Departamento Ojo de Agua, la Mesa de tierra de Ojo de Agua con el objetivo de crear un espacio de diálogo entre funcionarios del gobierno y comunidades campesinas, para el diseño de políticas públicas y soluciones efectivas a problemas detectados en el territorio vinculados con la tenencia de la tierra, el ambiente, el agua, el mantenimiento de los caminos, los servicios de educación, salud y seguridad. Desde sus inicios, la Mesa de Tierras se ocupó de:

- La realización de talleres de capacitación sobre Derechos Posesorios y proyectos de regularización de las tierras
- Conseguir una Unidad Sanitaria Móvil para atender las zonas rurales más lejanas pues las grandes distancias, la falta de movilidad y la dificultad de los caminos impedían a los campesinos llegar al Hospital en Ojo de agua.

- Mantener encuentros con Vialidad provincial para promover la mejora de los caminos rurales
- Lograr la aprobación de un Proyecto de Ley de conservación de Bosque Nativo para la reserva Campesina, destinado a la regularización de las tierras, la conservación y explotación responsable de la Mina, rescates culturales, y la entrega de unidades alimentarias a escuelas.

En el año 2011 la Mesa de Tierra de Ojo de Agua adquiere su personería jurídica como Organización Civil sin fines de lucro, no obstante la misma entra en conflicto en el año 2013, a partir de los primeros desembolsos correspondientes a la Ley de Bosque, lo que llevó a intervenir la misma por parte de la Justicia. Ya en el año 2014 se realiza una Asamblea que realiza el cambio de autoridades dada la falta de documentación respaldatoria de las acciones generadas (sólo se pudieron comprobar la compra de un vehículo, el inicio de la construcción de una sede y el cerramiento de algunos predios). Sin más financiamiento por parte de la Ley de Bosque, la Mesa de Tierras continuó con planes de levantamiento territorial, reconocimiento como ánimo de dueño y trámites de prescripción veinteñal. La *mesa de tierras* mantiene vínculos muy fuertes con los pequeños productores, así «*Nosotros (la mesa de tierra) vimos necesidades que pasan los campesinos y nadie hace nada o no lo conoce*»... «Comenzamos con un conflicto de tierra en El Quebrachal pero luego vimos otros problemas como educación, salud, seguridad» (JH, entrevista realizada el 28 de agosto del 2015 en la localidad de Ojo de Agua). Estos vínculos se sustentan ante todo en el apoyo a gestiones frente al gobierno provincial para la mejora de caminos, para trámites de tierras, capacitaciones, etcétera.

4.7. FACTORES QUE INHIBEN LA ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL

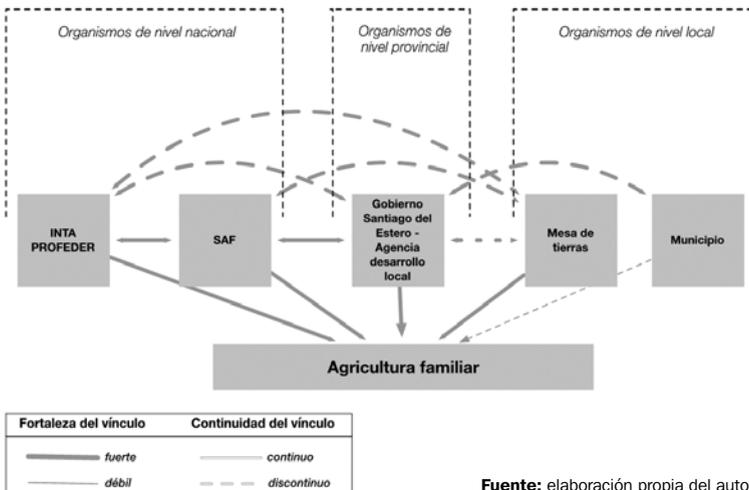
Tal como ha podido ser observado a través de las entrevistas a productores y a técnicos y funcionarios llevadas a cabo en los diferentes momentos de la investigación, se puede constatar que los técnicos, asesores y promotores participantes de los procesos de promoción y desarrollo rural en Ojo de Agua pertenecen a diferentes instituciones y programas, ellos trabajan en forma cotidiana en un mismo ámbito espacial, en contacto cara a cara, pero sin sólidas vinculaciones, con una fuerte superposición de sus trabajos, en competencia entre instituciones y técnicos, con falta de diálogo y de proyectos compartidos, teniendo en muchos casos a las mismas familias de pequeños productores como destinatarios. Así, tal como lo manifiestan los técnicos, se repiten las mismas capacitaciones o se diseñan e implementan proyectos similares con

pequeños productores que se encuentran a pocos metros o kilómetros de distancia. Así se está frente a un espacio en el cual cada actor o institución genera acciones individuales o con otra institución sin contemplar y considerar las problemáticas generales y la existencia de otros múltiples actores que intervienen en el mismo lugar sobre las mismas problemáticas. Es claro que esta larga historia de desencuentro entre los actores limita las oportunidades de promover procesos de desarrollo más eficaces a nivel local, lo cual se evidencia en la continuidad y persistencia de problemas estructurales de pobreza rural, a pesar que los diferentes grupos de productores y la zona en general ha contado con numerosos recursos para superar estos problemas.

Sin entrar en un complejo análisis de redes, y priorizando una mirada cualitativa y centrada sobre las actitudes de los actores involucrados, la investigación permitió observar: a) los tipos de vínculos entre estos actores, Organismos o Programas (nacionales, provinciales o locales), responsables de dinamizar iniciativas y proyectos de desarrollo rural, b) la fuerza de esas interacciones o vínculos (débil o fuerte), y c) la permanencia de dichas interacciones (permanente o esporádica). La Figura 2 muestra el modelo de vínculos en torno a los proyectos de desarrollo rural en la zona de Ojo de Agua.

Figura 2.

Vínculos interinstitucionales en torno a las iniciativas de Desarrollo Rural en Ojo de Agua



Las evidencias encontradas a partir de las entrevistas a los múltiples actores intervinientes permiten observar varios factores que inhiben una adecuada articulación entre los diferentes actores e instituciones, algunos de ellos responden a problemas estructurales del Sistema de acción concreto, otros a las lógicas y la racionalidad de los técnicos o funcionarios de los organismos involucrados. Estos factores son los siguientes:

• *No se ha podido construir a nivel local un campo de acción concreto del desarrollo.* Si bien es cierto que entre todas las instituciones y actores presentes se visualizan problemas vinculados al desarrollo rural, no hay consensos básicos sobre las prioridades de dichos problemas, cuáles son sus causas y sus consecuencias. Esto se agrava por el hecho que existen dos tipos de discursos y de representación de las problemáticas, por un lado los pequeños productores que viven en la zona, que tienen problemáticas y representaciones específicas sobre los problemas y sus soluciones, y por otro lado los técnicos de las organizaciones en general que tienen otra información y otras representaciones (e interpretaciones) acerca de los problemas locales. La información analizada proveniente de las entrevistas a los productores permite observar cuales son para ellos, desde sus perspectivas y representaciones, los elementos o factores claves para su desarrollo, estos temas se presentan a continuación según la jerarquía que los productores plantean:

- 1) La mejora de los caminos.
- 2) La necesidad de contar con agua para los animales y para nosotros también,
- 3) Las pasturas, sobre todo en la época del invierno.
- 4) Que la electricidad llegue a los parajes y al campo.
- 5) Que los subsidios y los créditos lleguen a todos por igual y no sólo al grupo que está más cercano a los organismos y las Instituciones.

En tanto los técnicos intervinientes plantean desde su perspectiva los siguientes factores claves (señalados en forma jerárquica):

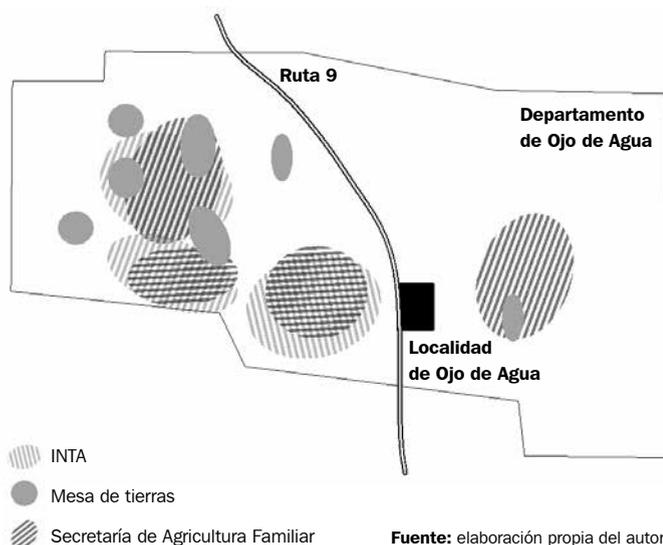
- 1) Las organizaciones formales de los productores para la gestión de los problemas.
- 2) La capacitación de los productores.
- 3) Los caminos y el abastecimiento de agua para consumo animal y humano.
- 4) La salud y los medios de transporte.
- 5) Juntarse entre todos para analizar y resolver los problemas.
- 6) La tenencia y la gestión de la tierra.

Esta divergencia de intereses existente entre productores y técnicos no permite en muchos casos definir con claridad cuál es el campo de acción (en el sentido de Crozier, o de arena que plantea Giddens), que se debe trabajar, lo que se generan son lecturas y trabajos parciales para resolver ciertos problemas. No se evidencia así la construcción de un sistema de acción concreto, por lo tanto no hay un área o un sujeto a desarrollar.

• *No se cuenta con un territorio concreto desde donde trabajar en forma conjunta.* Un sistema de acción concreto se instituye en un territorio concreto, entendido como un espacio con un sentido social, con un proyecto que le da sentido (Sili, 2018). Este territorio es en definitiva un espacio controlado por un grupo social y estructurado por un poder institucionalizante y un modelo de gobernanza que permita generar y llevar adelante un Proyecto de futuro. Este espacio con un sentido y una intencionalidad (territorio) no se puede construir debido a dos grandes razones: en primer lugar porque los productores no son participantes del proceso de desarrollo, bajo una lógica de autogestión, sino que son observadores, en consecuencia no son actores con capacidad y poder para construir un proyecto de futuro, sino clientes o usuarios de programas definidos desde otros ámbitos. La segunda razón que coadyuva para que no se pueda construir un territorio de proyecto es la falta de un actor legitimado territorialmente, lo cual se agrava dado que el Municipio sólo atiende las problemáticas de su ejido urbano, el cual no incluye a las zonas rurales o de población dispersa donde viven los productores, problemática que es muy común en todas las Provincias donde los municipios no son colindantes entre ellos, dejando un espacio entre ejidos que es responsabilidad de gestión de las Provincias. De esta manera el territorio rural donde se pretende construir una dinámica de desarrollo no existe como tal, sino como un conjunto fragmentario de espacios y proyectos, sin un proyecto colectivo que le dé un sentido y sin mecanismos de gobernanza que regule los procesos sociales y políticos de construcción del desarrollo. Al no encontrarse definido el territorio, se dificulta la construcción de un sistema de acción concreto que constituye además el ámbito de construcción social del futuro (Jorquera Baes 2011, Appadurai, 2017), y por ende la construcción de articulaciones sinérgicas para el desarrollo. La Figura 3 presenta un ejemplo de la superposición de lugares de intervención entre diferentes programas u Organismos.

Figura 3.

Áreas de intervención de diferentes Programas y Organismos en el ámbito de Ojo de Agua



Así, los técnicos trabajan en un mismo espacio rural, pero esto no constituye un ámbito compartido, un ámbito con un proyecto consensuado de futuro. Así, lo plantean tres productores entrevistados en diferentes parajes rurales:

«Cada técnico trae lo suyo»(AC, entrevista realizada el 28 de agosto del 2015 en la localidad de Ojo de Agua)

«Hoy tenemos reunión con el INTA y mañana con la SAF, y muchas veces por lo mismo».(DP, entrevista realizada el 4 de julio de 2014 en la localidad de Ojo de Agua)

«Nosotros decimos que recibimos capacitación en lo productivo desde el INTA y los subsidios de la Secretaría de Agricultura Familiar».(PR, entrevista realizada el 28 de agosto del 2015 en la localidad de Ojo de Agua)

• *No hay reglas de juego claras.* Este factor está ligado al punto anterior, la carencia de reglas de juego claras no permiten construir un consenso básico desde donde construir dinámicas virtuosas de desarrollo rural. Al no existir un campo de acción concreto del desarrollo y un espacio de relación desde donde construir un sentido u orientación sobre el desarrollo, no se pueden instituir reglas de juego claras entre los múltiples actores. Frente a esta situación las reglas de juego que operan son las que se establecen a nivel provincial y nacional a partir de los programas de desarrollo, pero estas son reglas de juego no locales en donde el territorio no decide ni diseña, en definitiva, las acciones construidas en el territorio de Ojo de Agua responden a reglas planteadas a nivel provincial y nacional. Los actores que participan en el juego local también obedecen y respetan reglas de juego instituidas en otros niveles políticos administrativos, las cuales consisten en reglas específicas y de carácter sectorial que poco tienen que ver con las problemáticas y las necesidades de Ojo de Agua. Así, tal como lo plantea Manzanal (2003), las Instituciones que reciben el financiamiento deben atenerse a las condiciones del Proyecto y actividades que impone la entidad financiadora, por lo cual esto no permitiría generar articulaciones locales sino más bien relaciones subordinadas.

Así, las intervenciones de los diferentes organismos (INTA, Secretaría de Agricultura familiar y Ministerio de la Producción y Ambiente entre otros evidencian que las acciones que se llevan a cabo no están definidas en el ámbito local con la participación de los productores, sino que vienen diseñados y formulados desde otros niveles escalares. Así, la tabla 1 muestra como se estructuran los programas y como estos definen actividades que son similares para todas las áreas rurales de la Provincia, es decir, es un conjunto de productos dentro de un menú de opciones que se distribuyen en función de las necesidades de cada zona, pero que no se diseñan en el mismo territorio.

Tabla 1.

Estructura jerárquica de los Programas y las actividades

Organismo	Ministerio de Recursos Naturales			INTA	Secretaría Agricultura Familiar
Programa	Programa Rumiantes	Programa PROAGUA	Programa PROGRANJA	PROHUERTA	
Actividad	Menores Control de servicios, inseminación artificial	Creación de 3 sistemas de agua, distribución de agua con camión cisterna	Entrega de semillas	Entrega de semillas, transferencia tecnologías	Capacitaciones (similares a las de otras Provincias), entrega créditos y subsidios

Fuente: elaboración propia

• *Hay una dualidad entre el discurso institucional y las prácticas de promoción del desarrollo.* La desarticulación y fragmentación de las iniciativas y los actores también tienen relación directa con la lógica y la racionalidad de los actores involucrados, es decir por las «*maneras de pensar y de comportarnos colectivamente con una cierta coherencia entre objetivos, interpretaciones, estrategias y prácticas*» Poggiese (citado por Alonso 2004). Se debe reconocer que las lógicas de los actores no son arbitrarias sino que responden a contextos culturales e históricos, y que no siempre representan la lógica de las instituciones a las cuales muchos de estos actores representan. Frente a la carencia de un campo de acción concreto construido por las instituciones, quedan espacios de acción vacantes que cada técnico reinterpreta en función de su propia ideología o intencionalidad política. Así es posible observar que las interpretaciones, maneras de actuar y de pensar difieren entre técnicos de una misma institución y con otras, y que muchas veces no hay una internalización en los técnicos del objetivo institucional, existiendo por lo tanto una brecha entre el discurso del desarrollo rural (objetivo institucional) y la acción planteada por el técnico. De esta manera los objetivos de los técnicos muchas veces están dirigidos a resolver o responder a temáticas productivas o sociales de corto plazo, y no a una mirada integral del actor al que se dirigen los programas de desarrollo, y estos problemas se tratan de resolver con los recursos con los que se cuenta, con sus propias competencias y con los vínculos disponibles.

• *Existe una fuerte volatilidad e incertidumbre de los técnicos sobre su futuro laboral.* La fragmentación de los vínculos entre actores se produce debido a la fuerte volatilidad e incertidumbre que tienen los técnicos y las organizaciones sobre la continuidad de sus iniciativas y los recursos necesarios para ello, situación que no incentiva la construcción de procesos de mediano y largo plazo. En efecto, muchos actores involucrados en los procesos de desarrollo rural no tienen asegurados los recursos necesarios, ni siquiera su propia permanencia en el territorio lo cual no les permite construir relaciones sólidas y estables, ello promueve la implementación de acciones de corto plazo, dado que no se tiene la certeza de continuidad en el proceso de desarrollo rural. Los sucesivos cambios en las políticas públicas, en sus programas y en la misma institución atenta contra una mirada de largo plazo y contra la estabilidad de los procesos de desarrollo rural, que requieren para su organización de tiempos largos. Esto se evidencia en el hecho que son aquellas instituciones que tienen más tradición y sostenibilidad institucional las que mantienen acciones más duraderas y con mayor voluntad de coordinación y aseguramiento de los procesos de desarrollo territorial. Así, tal como lo plantean dos técnicos:

«Ante el cambio de Gobierno Nacional no me renovaron el contrato al igual que otro compañero del equipo de Ojo de Agua»(OC, entrevista realizada el 28 de agosto del 2015 en la localidad de Ojo de Agua). «No se puede trabajar, no contamos con fondos y vehículo, sólo una o dos veces por semana». (LC, entrevista realizada el 28 de agosto del 2015 en la localidad de Ojo de Agua)

• *Existen comportamientos oportunistas que no permiten construir la acción colectiva.* La incertidumbre de continuar frente a los procesos de desarrollo rural y dentro de sus propias organizaciones han generado en muchos casos en los técnicos comportamientos oportunistas o clientelares con el objetivo de aumentar la visibilidad y el reconocimiento del trabajo realizado por ellos como elemento para garantizar la necesidad de sus trabajos y una mayor continuidad en el territorio en torno a los mismos proyectos. De esta manera los proyectos y todas las iniciativas generadas en torno a los mismos dejan de ser un objetivo en sí mismo de su intervención para constituirse en un móvil de permanencia de los técnicos en el territorio y en la institución. Bajo esta lógica, la coordinación y el consenso de actividades se transforma en un impedimento para realizar acciones que permitan exhibirse individualmente como un promotor eficaz del desarrollo rural, así y tal como lo planteamos en

nuestra hipótesis de trabajo, la desarticulación de las acciones es funcional a la supervivencia de los técnicos en el campo de acción. Dentro de este marco de acción muchas veces se construyen relaciones clientelares en la relación con los pequeños productores. Los técnicos que disponen de recursos muchas veces condicionan o captan a los pequeños productores a través de la entrega de recursos (subsidios, insumos u otros) a cambio de su apoyo y el mantenimiento de su red de poder local que les permita el mantenimiento de sus posiciones o un lugar en una red de poder institucional. Esta forma de «clientelismo» no permite construir un proyecto colectivo y por lo tanto no se logra una acción organizada de actores en el territorio.

Los talleres y entrevistas realizados a los productores dan cuenta de esta situación, sin embargo, son los mismos técnicos y funcionarios quienes con más claridad aseveran esta situación, tal cual lo plantea un técnico

...«desde el INTA se propuso espacios para interactuar, para ver las problemáticas, las fortalezas de cada institución, planificar para ir resolviendo las superposiciones de actividades, para mejorar a su vez las propuestas hacia los pequeños productores» ...«todo anduvo bien, pero en la última etapa, cuando se empieza a consolidar el trabajo en conjunto, los técnicos de las diferentes organizaciones no participan para no perder visibilidad y protagonismo» (MC, entrevista realizada el 9 de marzo del 2015 en la localidad de Ojo de Agua).

Un ejemplo que valida esta dinámica ha sido el proceso de planificación territorial de la zona de Ojo de Agua. En el primer taller participativo del año 2008 se conto con 70 personas que representaron a diversas instituciones (Sociedad Rural del Sur Ojo de Agua y Sumampa, Municipalidades de Ojo de Agua y Sumampa, Agencias de Desarrollo Ojo de Agua y Sumampa, ISPP N° 5 de Sumampa, Esc 849 de Sumampa, Escuela N°825 de Santa Ana, Cooperativa de Agua de Ojo de Agua, DINNAF, SENASA, PSA, INTA, Pequeños Productores, Promotores del PROHUERTA, Mesa de tierra de Ojo de Agua, Secretaria de Derechos Humanos, Observatorio de Derechos de las Comunidades Campesinas, Comisión Plan Oleoso de Sumampa, Comuna de Pozo Nuevo, Destacamento Policial de Pozo Nuevo, Técnicos de INTA), en este taller se plantearon líneas de acción para resolver los problemas locales y se creó una comisión organizadora de trabajos futuros integrada por Municipalidades de Ojo de Agua, Agencias de Desarrollo Ojo de Agua, PSA, INTA, Pequeños Productores. Mesa de tierra de Ojo de Agua, Secretaría de Derechos Humanos, Observatorio de Derechos de

las Comunidades Campesinas, Comuna de Pozo Nuevo. Ya una vez delimitadas las responsabilidades institucionales y los liderazgos, en el segundo taller sólo participaron 30 actores que consensuaron el territorio a trabajar dentro del departamento y la priorización de los problemas a abordar. Si bien el trabajo continuo, los conflictos entre los técnicos por el control de los recursos debilitó el proceso, lo cual no permitió concretar un tercer taller participativo.

• *Hay una fuerte heterogeneidad en la dotación de recursos entre actores e instituciones que limitan la acción colectiva.* Por último se visualizan grandes diferencias en la dotación de recursos entre los actores involucrados en los proyectos, por lo cual muchas veces los actores con mayores recursos tratan de utilizar los mismos para construir ventajas o posicionarse con mayor nivel de exhibición en la dinámica del desarrollo rural, acrecentando su capital político. Así en ciertos momentos han sido los programas con capacidad para realizar inversiones estructurales (infraestructuras, subsidios diversos, insumos, Asistencia Técnica, etc.) con financiamiento internacional o nacional (PROINDER, Secretaría de Agricultura familiar, etcétera) los que han intentado dominar los procesos locales, en otras ocasiones han sido los organismos provinciales a través de un liderazgo político y la entrega de recursos, en especial económicos (Programa Social Agropecuario, Agencia de Desarrollo, PROFEDER (INTA). Sin embargo, un recurso clave claramente diferenciador han sido los recursos cognitivos de los actores (conocimientos), recurso en el cual ha sobresalido el INTA EEASE (Estación Experimental Santiago del Estero) quién cuenta con profesionales en el territorio con vasta experiencia en el acompañamiento de pequeños productores y con acompañamiento técnico específico. Más allá de los recursos disponibles para inversiones estructurales, insumos o conocimientos que los programas u organismos puedan disponer para las iniciativas en la zona de estudio, un recurso claramente diferenciador ha sido también la disponibilidad de recursos logísticos para poder trabajar en la zona, es decir la disponibilidad de vehículos, viáticos para gastos de campo y otros recursos para el trabajo con los productores y las organizaciones. El no disponer de estos recursos limita claramente cualquier tipo de trabajo en el terreno con los productores.

No obstante, más allá de la heterogeneidad en la disponibilidad de recursos, cuando estos recursos están disponibles se observa que los mismos no circulan ni se movilizan en función de un proyecto territorial, sino en función de un proyecto personal o institucional, es decir, las Instituciones brindan sus recursos pero solo para sus proyectos. Así, tal como lo confirma un técnico: *«Los proyectos de las instituciones en la zona son individuales, cada institución elabora*

su proyecto, en la búsqueda de recursos, destinados a cubrir las actividades propuestas, los gastos operativos, no se convoca a otras instituciones para formar parte de él, a no ser que exista convenios o acuerdos institucionales»(MC, entrevista realizada el 9 de marzo del 2014 en la localidad de Ojo de Agua). Así, no se verifica una relación de intercambio, por lo tanto una negociación, sino una lógica de intervención individual que pretende controlar los recursos para aumentar su poder y su capacidad de actuación y por ende su reconocimiento y su sostenibilidad en el sistema. Tal como lo expresan diferentes técnicos,

«La relación que se mantiene con las instituciones es por una demanda puntual y concreta, se la satisface, y luego cada institución vuelve con su trabajo» (MB, entrevista realizada el 4 de julio del 2014 en la localidad de Ojo de Agua).

«Las relaciones de trabajo son más entre las personas que entre las instituciones, se juntan cuando se necesitan, para cumplir con su propósito y tiene que ver con temas productivos» (MC, entrevista realizada el 9 de marzo del 2014 en la localidad de Ojo de Agua).

En síntesis, en Ojo de Agua se construye un espacio fraccionado, con vinculaciones funcionales, oportunistas, sin articulaciones para la construcción de un espacio de acción pública, donde no se logra desarrollar lazos de confianza y transparencia, para acompañar un proceso de desarrollo, se reconoce una sumatoria de programas de desarrollo y una descoordinación entre los niveles centrales, provinciales y locales, la coordinación deseada está dependiendo de los técnicos responsables, por lo tanto se manifiesta una gran diversidad de situaciones, dependiendo de las formas de pensar, actuar, de relacionarse y sobre todo del poder y el control que estos actores tienen sobre los recursos disponibles.

5 CONCLUSIONES

Tal como se ha observado, la puesta en marcha de programas o la instalación de Organismos e Instituciones en el territorio para promover iniciativas de desarrollo rural ha sido una tarea ardua y compleja en las últimas décadas, tarea que ha estado signada por la superposición de acciones, las luchas de poder, y el despilfarro de recursos, pues a pesar de que todas estas instituciones y actores tienen como objetivo acompañar a la población en la construcción de un proceso de desarrollo, muchas veces las mismas trabajan en

forma individual sin generar un impacto sustantivo en el territorio. La evidencia muestra que las vinculaciones institucionales se construyen de a pares, sin poder generarse una plataforma de trabajo compartida local (un sistema de acción local en términos de Crozier) en el cual pudieran participar todos los Organismos en conjunto. Así, cuando se construyen vínculos de trabajo entre las múltiples organizaciones, estos se construyen de a pares como INTA con la Mesa de tierra, el INTA con la Agencia de Desarrollo, la SAF y el INTA, la Mesa de Tierras con la SAF, etc. Dentro de este contexto la Municipalidad de Ojo de Agua, no juega un rol clave dado que no mira la problemática de las áreas rurales y de los productores agropecuarios, sino más específicamente la problemática del ejido urbano. Si bien hubo intentos de convocatorias para construir espacios de trabajo compartidos, estas no se han podido concretar, por lo cual sólo persisten las acciones individuales. Los mismos pequeños productores perciben este fraccionamiento de la acción pública y la falta de vinculación entre las instituciones, ya que muchas veces trabajan con múltiples y diversos organismos sobre las mismas temáticas (tierra, tecnología de la producción caprina, fuentes de financiamientos, etcétera).

El análisis realizado sobre estos procesos permiten referir varios hallazgos y conclusiones y a su vez realizar una serie de recomendaciones en torno a la gestión de procesos de desarrollo rural.

76

- *El primer elemento conclusivo es que la acción para el desarrollo territorial es compleja y multiactoral.* Es claro que el territorio analizado, y el medio rural en general, se caracteriza por la presencia de una gran variedad de actores (públicos, privados y colectivos) cuyas actividades responden a lógicas distintas, y toman posiciones distintas en el sistema de acción. Así, la heterogeneidad de actores con múltiples intereses, objetivos, muchas veces contradictorios, constituye la materia prima con la cual se construye un territorio y las acciones que éstos ponen en marcha constituyen las iniciativas para el desarrollo del mismo. Sin embargo, para que este espacio rural se transforme en un territorio con un proyecto compartido, no basta con que existan múltiples actores con múltiples proyectos, sino que se debe construir un proyecto en común en el cual todos los actores se encuentren recomfortados y comprometidos.

La evidencia de Ojo de Agua muestra que los actores de la acción pública (los programas especialmente) y la acción colectiva (las organizaciones locales), han desarrollado vínculos, pero no articulaciones duraderas basadas en objetivos, procesos y recursos. Así, las vinculaciones existentes entre los múltiples actores, y especialmente entre los representantes de los organismos

involucrados en el desarrollo del territorio, no son suficientes para el logro de acciones colectivas, para lograr la adhesión entre los actores, y para acordar el funcionamiento y la construcción de un proyecto concertado entre todos. En este contexto los pequeños productores, los mismos terminan siendo simples receptores de las iniciativas de los diferentes actores (Programas u Organismos) y no sus actores principales.

- *La acción para el desarrollo requiere de «tiempo» como un insumo clave para su consolidación.* La lógica de los actores involucrados en las acciones para el desarrollo está asociada a una forma de «temporalidad», o un «tiempo» que se necesita para diseñar, implementar y gestionar los diferentes proyectos. En el caso de Ojo de Agua se observan claramente dos lógicas o dos rítmicas diferentes (Iparaguire, 2017), por un lado las lógicas de corto plazo planteadas por los políticos y las instituciones, que pretenden dar respuestas inmediatas a las necesidades de los pequeños productores, sin importar muchas veces las formas como se construyen estas soluciones, y las «lógicas del mediano y largo plazo» de los técnicos, que conllevan los procesos de desarrollo, con participación activa y organizada de todos y en particular de los pequeños productores. La prevalencia de una lógica de corto plazo, donde mayoritariamente se reflejan intereses personales, institucionales, políticos, no permite construir una acción colectiva en el tiempo, donde puedan interactuar los intereses personales, comunitarios, políticos, donde se genere un aprendizaje colectivo y el empoderamiento de los actores.

Esta dualidad en las lógicas temporales y la preeminencia de una lógica de corto plazo se debe en gran parte a que no se construyó e instituyó un campo de acción concreto donde interactúen los diferentes actores, y por lo tanto no se pueden instituir reglas de juego claras que lleven a la acción colectiva. La ausencia de este campo de acción concreto y de estas reglas de juego permite y exacerba la dominancia de acciones de corto plazo que solo son capaces de generar rédito político (en los actores políticos) y rédito simbólico (en los técnicos) (Crozier y Friedberg 1990).

- *Para consolidar la acción colectiva en torno al desarrollo es necesario construir espacios de diálogo con reglas de juego claras.* La acción colectiva y la articulación entre los actores, son factores y dinámicas que llevan a construir espacios de confianza capaces de movilizar la construcción de un proyecto territorial compartido en base a las necesidades concretas y sentidas de los actores que integran ese territorio. Sin embargo, para crear estos espacios de confianza y

diálogo es necesario contar con reglas de juego claras entre todos los actores del sistema de acción. El problema fundamental en Ojo de Agua es que la dominancia de una lógica individualista, la desarticulación institucional y la preeminencia de lógicas de poder oportunistas no han permitido construir un conjunto de reglas de juego claras a las cuales atenerse y respetar para la construcción del desarrollo. Los esfuerzos realizados a través de los últimos años en instalar espacios de participación (agencia de desarrollo, mesa de tierras, proyectos de desarrollo local, etc.) no tuvieron la densidad suficiente para poder generar reglas de juego que permitieran superar los vicios establecidos y las protecciones afectivas instaladas. Tampoco dentro de este contexto se pudieron generar nuevas capacidades de organización y gestión que permitan construir un espacio donde interactúen las diferentes lógicas como un espacio de dialogo propio.

• *Una acción colectiva sustentable, capaz de sostener un proceso de desarrollo, requiere estabilizar la presencia y la actuación de los técnicos y las instituciones intervinientes.* La generación y sostenimiento de «agentes de desarrollo» es una de las condiciones decisivas para el éxito de los procesos de desarrollo local (Arocena 2004). Así, uno de los principales problemas que se visualizan en Ojo de Agua es la discontinuidad del acompañamiento de estos «agentes de desarrollo», lo cual claramente genera una mirada sin futuro sobre los procesos. En efecto, en este contexto de fragmentación, nacional, provincial y local, la continuidad de iniciativas y recursos para el territorio no está garantizada, no sólo por la falta de recursos, sino también por la incertidumbre sobre la permanencia de los técnicos que acompañan los procesos en los territorios. Así, los sucesivos cambios en las políticas públicas y en las instituciones, atentan contra la construcción de una acción colectiva, solo las instituciones con más sostenibilidad institucional pueden mantener acciones más duraderas y con mayor voluntad de coordinación y acompañamiento de los procesos de desarrollo territorial.

• *Por último, puede afirmarse que la promoción de la acción colectiva requiere de nuevas capacidades y habilidades por parte de los actores involucrados.* Para poder acompañar los procesos de desarrollo es necesario contar con capacidades y habilidades específicas como son la capacidad de diseñar el futuro del territorio, la identificación de los recursos que posee el territorio, la interpretación y análisis de los juegos políticos presentes, la identificación y análisis de los actores y las reglas de juego, además de nuevas capacidades de articulación, diálogo, mediación y promoción. Los técnicos involucrados en

Ojo de Agua manifestaron a través de las entrevistas y otros espacios de la investigación, sentirse débiles en términos de conocimientos y habilidades, para el acompañamiento de dichos procesos, razón por la cual muchos de ellos se repliegan en un trabajo individual, sin construir espacios de intercambio, los cuales pueden dejar de manifiesto estas debilidades y amenazar su permanencia en los proyectos. Es claro que ante la falta de competencias por parte de los técnicos es necesario trabajar en la construcción de nuevas habilidades, las cuales no sólo provienen de experiencias formativas tradicionales (conocimientos técnicos aprendidos en la universidad), sino con habilidades adquiridas en la acción. Estas nuevas competencias por parte de los actores permitirían llevar adelante las transformaciones mayores para la acción del desarrollo.

Finalmente, y en modo propositivo, para poder resolver estos problemas de superposición de acciones y desarticulación de actores se torna necesario construir nuevos instrumentos de gestión capaces de generar acuerdos básicos, sostenibles en el tiempo, a partir de los cuales todos los actores sientan que son claros ganadores en el proceso de construcción del desarrollo, por lo cual la desarticulación de acciones y la pérdida de recursos no es funcional al mantenimiento de sus roles y posiciones, sino un claro factor que atenta contra su propia sostenibilidad en el territorio.

NOTAS

¹ *El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)* es un organismo nacional descentralizado que funciona bajo la órbita del Ministerio de Agroindustria y tiene la misión de desarrollar la investigación y extensión agropecuaria, para la mejora de la empresa agraria y la vida rural. Es la Institución por excelencia de apoyo a la agricultura y el desarrollo rural de la Argentina, contando con *Estaciones experimentales* encargadas de realizar la investigación agronómica y productiva y *Agencias de extensión* responsables de transferir estos conocimientos a los productores agropecuarios.

² *El Programa Social Agropecuario*. Este programa (PSA) se crea en el año 1994 y tiene como objetivo brindar asistencia técnica, financiera y capacitación a pequeños productores familiares de manera que puedan mejorar sus actividades productivas y aumentar sus ingresos. Se ejecutó durante 15 años hasta que fue reemplazado por la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF) dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA). Para los productores con mayores niveles de desarrollo y capitalización el programa planteo la reconversión productiva

hacia alternativas con mayores posibilidades de colocación en los mercados, la intensificación de su producción, la diversificación y el mejoramiento del proceso postcosecha. Para los productores más pobres propuso la generación de nuevos empleos asociativos (pequeñas agroindustrias, servicios a la producción agropecuaria y fortalecimiento de la producción de autoconsumo).

³ El *Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)*, dependiente del Gobierno Nacional tenía como objetivos el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y el apoyo a pequeños productores. El mismo se ejecutaba a través de los técnicos del PSA presentes en el territorio

⁴ El *Pro-Huerta* promueve la autoproducción de alimentos frescos, mediante la producción de huertas y granjas orgánicas familiares, escolares, comunitarias e institucionales

⁵ El programa de *Apoyo al desarrollo local (ADL)* busca fortalecer la organización local con la finalidad de consensuar y estimular un proyecto de desarrollo local

⁶ Para un análisis más detallado de las nuevas corrientes de pensamiento y de trabajo en materia de desarrollo rural ver Sili, 2017

⁷ El Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder) tiene como objetivo promover la innovación tecnológica y organizacional, el desarrollo de las capacidades de todos los actores del sistema agrario y el fortalecimiento de la competitividad sistémica propiciando la equidad social y la sustentabilidad en un marco de apoyo al desarrollo de los territorios rurales. El Programa apoya a las familias y empresas productoras para que mejoren los sistemas socio-productivos locales, la seguridad alimentaria, el agregado de valor y la diversificación. El mismo contiene numerosos instrumentos de intervención como Minifundio, Cambio Rural, ProHuerta, Apoyo al desarrollo local, etcétera.

⁸ El programa *Minifundio* promueve la generación de emprendimientos productivos comunitarios de pequeños productores (diversificación, integración a procesos agroindustriales, fortalecimiento organizacional).

BIBLIOGRAFÍA

Abramovay, R. (2006). Para una teoría de los estudios territoriales. En: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Org.). *Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: CICCUS, 2006. p. 51–70.

Albaladejo, C. (2008). Competencias para el Desarrollo Territorial Rural – Congreso «Alimentación, Agricultura Familiar y Territorios» (ALFATER 2008) 30 de octubre de 2008, Panel sobre Políticas Públicas y Desarrollo Territorial. Buenos Aires. Argentina

Alonso, O. (2004). La Lógica de los Actores y el Desarrollo Local. *Revista Pilquen*, Sección Ciencias Sociales, Año VI, N° 6, 2004

Appadurai, A. (2015). El futuro como hecho cultural. *Ensayos sobre la condición global*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.

Arocena, J. (2004). La Tensión Actor–Sistema en los Procesos Contemporáneos de Desarrollo. Seminario Internacional. La agenda del desarrollo en América Latina Balance y perspectivas 2 y 3 de junio de 2004

Boiser, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente – Revista EURE (Vol XXX, N°90) pp27–40, Santiago de Chile.

Carrizo, M. (2007). «Una propuesta de trabajo participativo» Postgrado «Desarrollo Comunitario» – UNSE – Facultad de Humanidades.

——— (2009). Informe Anual Proyecto 723110 Minifundio (PROFEDER) – INTA – EEA Santiago del Estero.» Apoyo al Desarrollo de las comunidades rurales de los departamentos Ojo de Agua y Quebrachos de la Provincia de Santiago del Estero».

——— (2009). Informe Evaluación Participativa – Proyecto 723110 Minifundio (PROFEDER) – INTA – EEA Santiago del Estero. Apoyo al Desarrollo de las Comunidades Rurales de los Departamentos Ojo De Agua y Quebrachos de la Provincia de Santiago del Estero.

——— (2010). Proyecto 783108 – Apoyo al desarrollo local (PADL) (PROFEDER) – INTA – EEA Santiago del Estero – Apoyo al Desarrollo de los territorios rurales en los departamentos Ojo de Agua y Quebrachos de la Provincia de Santiago del Estero

——— (2010). POA (Plan Operativo Anual) Unidad de Extensión Ojo de agua – Quebrachos – INTA – EEA Santiago del Estero.

——— (2010). Informe Anual POA Unidad de Extensión Ojo de agua – Quebrachos – INTA – EEA Santiago del Estero.

——— (2010). Informe Taller de Planificación Territorial – INTA EEASE. Unidad de Extensión Ojo de Agua.

——— (2010). Informe Anual Proyecto 783108 – PADL (PROFEDER) – INTA – EEA Santiago del Estero – «Apoyo al Desarrollo de los territorios rurales en los departamentos Ojo de Agua y Quebrachos de la Provincia de Santiago del Estero»

——— (2011). Informe Anual Proyecto 783108- PADL (PROFEDER) – INTA – EEA Santiago del Estero – «Apoyo al Desarrollo de los territorios rurales en los departamentos Ojo de Agua y Quebrachos de la Provincia de Santiago del Estero»

——— (2012) Informe Anual Proyecto 783108 – PADL (PROFEDER) – INTA – EEA Santiago del Estero – «Apoyo al Desarrollo de los territorios rurales en los departamentos Ojo de Agua y Quebrachos de la Provincia de Santiago del Estero»

——— (2012) Informe Evaluación Participativa – Proyecto de la Provincia de Santiago del Estero. 783108 – PADL (PROFEDER) – INTA – EEA Santiago del Estero – «Apoyo al Desarrollo de los territorios rurales en los departamentos Ojo de Agua y Quebrachos de la Provincia de Santiago del Estero».

Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). El Actor y el Sistema. Las restricciones de la acción colectiva. Alianza Editorial Mexicana. México

Cunill-Grau, N. (2014). Resistencias a la colaboración interinstitucional. aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales 1. *DAAPGE*, 7–32.

Faure, A. (2008). La question territoriale: pouvoirs locaux, action publique et politique(s). Grenoble: Cerat – Institut d’ Etudes Politiques de Grenoble – Université Pierre Mendès France, 2008.

Freitas, A. (2016). Por uma Abordagem Relacional do Desenvolvimento Territorial Rural. *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2016, vol.54, n.4, pp.667–690. ISSN 0103-2003. <http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790540405>.

Giddens, A. (1984). La Constitución de la Sociedad. Buenos Aires: Amorrortu, 1984.

Iparraquirre, G. (2017). Imaginarios del desarrollo. Gestión política y científica de la cultura. Bueno Aires: Editorial Biblos CULTURALIA.

Jorquera Beas, D. (2011). Gobernanza para el desarrollo local. Documento de Trabajo N° 95 Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Documento de Trabajo N° 6 Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp.

Knoepfel, P. et al. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, n. 3, p. 6–29, 2007.

Manzanal, M. et al. (2003). Instituciones, Territorio y Desarrollo Local–Rural (consideraciones teórico metodológicas). En *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*, Bertoncello, R.; Alesandri, Ana.(compiladores). Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, p. 165–182.

Masson-Vincent, M. (2008). Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space. *Boletín de la A.G.E.*, n. 46, p. 363–367, 2008.

Moncayo Jiménez, E. (2001). Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2001. (Gestión Pública, 13).

Moyano, E. (2014). Innovacion Social, Gobernanza y Desarrollo Rural. Jornada sobre «Participación de los Agentes Sociales y Económicos en la Planificación Territorial». ADR del Litoral de La Janda, Vejer de la Frontera (Cádiz), 27 de marzo de 2014.

——— (2009). Capital social, gobernanza y desarrollo en áreas rurales. Foro FICODER, Sevilla, España.

Poggiese, H. (2000). Desarrollo Local y Planificación Intersectorial, Participativa y Estratégica Breve revisión de conceptos, métodos y Prácticas – II Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas Desarrollo Local y Gestión Tecnológica Panel: Gestión local del Desarrollo: Planificación y Alianzas Estratégicas» – 11 al 13 de octubre de 2000 Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Romero, F. (2007). Hipótesis sobre Programas de Desarrollo Rural en la Argentina reciente. Vº Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires, 7 al 9 de noviembre de 2007 – Eje Temático N° 10: Instituciones y políticas públicas sectoriales. El rol del Estado. La extensión y el desarrollo rural. Seguridad agroalimentaria.

Schejtman, A. y Berdegú, J. (2004). Desarrollo territorial rural. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004 (Debates y temas rurales, 1).

Sili, M.; Bustos Cara, R., Guibert, M. (2016). Atlas de la Argentina Rural. Ed. Capital Intelectual. Buenos Aires, 218 p.

Sili, M. (2017). Traiettorie, problemi e sfide dello sviluppo rurale in America Latina: una visione di sintesi. In Politiche di sviluppo rurale. Metodi, strategie e esperienze internazionali a confronto. Editor: WIP Italia. 2017

Subirats, J. et al. (2008). Análisis de políticas públicas y gestión pública. Barcelona: Ariel, 2008.

Subra, P. (2008). L'aménagement, une question géopolitique. Hérodote, v. 130, n. 3, p. 222–250, 2008. <https://doi.org/10.3917/her.130.0222>

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Carrizo, M.C.; y Sili, M. (2018). «Desarticulación y fragmentación de iniciativas de desarrollo rural. La experiencia reciente de la provincia de Santiago del Estero, Argentina», *DAAPGE*, año 18, N° 30 (ene-jun), 2018, pp. 43–83. Santa Fe, Argentina: UNL.
