

POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO RURAL. APUNTES PARA UNA LECTURA CENTRADA EN LOS TERRITORIOS Y SUS ACTORES

*Zamboni Virginia Beatriz**

Resumen

El presente artículo es resultado de las indagaciones realizadas a lo largo del año 2016 en torno a interrogantes que motivaron una lectura guiada en el marco del Proyecto de Investigación “Territorio, actores sociales y procesos de Extensión”, dirigido por la Ing. Agr. MCS Gonnella, M. Algunos de esos interrogantes, que se intentan responder a lo largo del trabajo, refieren a qué se entiende por *lo rural* y qué dinámicas se evidencian en los territorios así definidos: ¿Por qué hablamos de desarrollo rural? ¿Qué relaciones entablan los actores del territorio rural respecto a las políticas públicas? ¿Qué importancia tiene el territorio para las políticas públicas y cómo se define el mismo, más allá de las cuestiones físicas-geográficas?

Se propone un acercamiento a los temas abordados en el proyecto de investigación desde la dimensión política y desde la interrelación que se establece en los territorios a partir de los actores sociales que conforman y que intervienen en el mismo. El objetivo específico del artículo es indagar cómo se visualizan las políticas públicas, las relaciones de los actores sociales, quienes formulan las propuestas y cuál es la relación entre el diseño de las políticas y la forma en que estas se plasman en los territorios. Para ello se abordan los casos de los programas Prohuerta y Cambio Rural.

Palabras claves: territorio - actores - ruralidad - política pública - desarrollo rural

Resumo

O presente ensaio é resultado das investigações levadas a cabo ao longo do ano 2016 ao redor de questões que motivaram uma leitura guiada no marco do Projeto de Investigação "Território, atores sociais e processos de Extensão", dirigidos por Ing. Agr. MSC Gonnella, M. Algumas dessas questões que se tentam responder ao longo do trabalho, se referem a o que

* Estudiante de la Lic. en Ciencia Política (UNR). Ayudante-Alumna de la asignatura “Estructura Social” (Fac. de Ciencia Política y RRII, UNR). Correo: virginiaz2901@gmail.com

se entiende por “o rural” e quais ás dinâmicas comprovadas nos territórios deste modo definidos: Por que nós falamos de desenvolvimento rural? Que importância tem o território para as políticas públicas e como ele é definido para além das questões físico-geográficas? Que relações estabelecem os atores do território rural em relação ás políticas públicas?

Se pretende uma aproximação aos tópicos aproximados na investigação por meio da dimensão política e da inter-relação que se acalma nos territórios a partir dos atores sociais que o conformam e que intervêm no mesmo. O objetivo específico do ensaio é investigar como as políticas públicas são visualizadas, quais as relações dos atores sociais, quem formula as propostas e qual a relação entre a formulação e a forma em que são capturadas nos territórios. Para isto são analisados os casos dos programas Prohuerta e Cambio Rural.

Palavras chaves: território - atores - ruralidade - políticas públicas - desenvolvimento rural.

Introducción

El presente artículo es resultado de las indagaciones realizadas a lo largo del año 2016 en torno a interrogantes que motivaron una lectura guiada en el marco del Proyecto de Investigación “Territorio, actores sociales y procesos de Extensión”, dirigido por la Ing. Agr. MCS Gonnella, M. Aquí me propongo realizar un acercamiento a los temas abordados en dicho proyecto, desde la dimensión política y desde la interrelación que se establece en los territorios a partir de los actores sociales que conforman y que intervienen en el mismo. El objetivo específico es indagar cómo se visualizan las políticas públicas, las relaciones de los actores sociales, quienes formulan las propuestas y cuál es la relación entre el diseño de las políticas y la forma en que estas se plasman en los territorios. Se toman como casos de abordaje los programas Prohuerta y Cambio Rural. El trabajo se realizó mediante una metodología cualitativa, partiendo de la búsqueda de antecedentes bibliográficos y la recopilación de datos secundarios, para su posterior análisis crítico.

La estructura del artículo es la siguiente: en la introducción se enmarcan algunas nociones elementales respecto a la cuestión del desarrollo, lo público y las políticas públicas. Luego, se presenta una revisión de la categoría conceptual desarrollo, poniendo en discusión la implicancia que los sentidos atribuidos a dicha categoría suponen en el ámbito de la ruralidad. Un tercer punto indaga acerca del territorio en tanto que producto de los procesos sociales, y

en relación con esta perspectiva, se introducen algunas discusiones en torno a las propuestas de desarrollo local. Por último, se abordan los casos de los programas Prohuerta y Cambio Rural y se proponen algunas reflexiones acerca de la relación entre programas y territorios.

La cuestión del desarrollo agrario tiene una amplia trayectoria en su construcción como categoría conceptual. Esta conceptualización está ligada históricamente en Latinoamérica a estrategias de intervención que influyen en la re-conceptualización e interpretación de los procesos de desarrollo. Al analizar el modo en que desde las políticas de desarrollo rural se trabajó y se trabaja al mundo rural, se ve que el modo en que se conceptualiza el desarrollo moldea la implementación de políticas mediante la generación de programas y a la vez los resultados y evaluaciones conllevan a redefiniciones y reconfiguraciones en la conceptualización del desarrollo rural.

Para iniciar el análisis, retomo a Waynes Parsons (2007), quien sostiene que las políticas públicas se refieren a lo público y sus problemas. Esto me lleva a pensar, ¿qué es lo público? Contrariando la tradicional dicotomía público/privado, propongo pensar ambos campos como espacios que se tocan y que dan cuenta de las disputas en cada tiempo y espacio. Cuestiones que en un momento se acercan a lo privado pueden en un nuevo contexto acercarse al ámbito de lo público, y esa definición depende de relaciones de poder y de luchas por ubicar en cada uno de esos espacios determinadas cuestiones. Los límites que se han definido en un tiempo se desdibujan, y en el medio de los dos extremos aparece un amplio abanico de grises, de experiencias que no encajan de un lado ni del otro. Es el caso de los movimientos sociales, de las cooperativas, del asociacionismo en contextos de mercados.

Tanto lo público como lo privado se entienden entonces como campos de disputa. Lo público sería aquello compuesto por las cuestiones que, en un tiempo y espacio, son entendidas como parte de *lo común* y de lo que afecta a la sociedad. Al respecto, Parsons (2007) sostiene que el término público hace referencia a la dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos, la adopción de medidas comunes. No hay mejor ejemplo para entender lo público como campo de disputa que en el caso de la cuestión agraria, dado que las problemáticas de lo agrario no suelen ser manifiestas como públicas. La focalización de la atención de las políticas públicas se aboca a los espacios urbanos, dejando a los espacios rurales en un lugar relegado en cuanto a la necesidad de adoptar medidas comunes.

Según esta definición, las políticas públicas atienden desde su génesis las cuestiones que adquieren relevancia para la sociedad, o para una parte priorizada de ella. Las políticas públicas no son unívocas, homogéneas, ni permanentes, e incluyen la participación de distintas dependencias estatales en el nivel institucional. En términos de Óscar Oszlack y Guillermo O'Donnell (1976) la política pública implica un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con la atención, interés o movilización de los actores en la sociedad civil. No obstante, advierten que es necesario ser cauteloso con los abordajes estado centristas y que es necesario rescatar la participación de los diversos actores sociales como parte importante tanto del proceso de diseño y formulación como de la implementación y evaluación de las políticas públicas. A diferencia del enfoque de políticas gubernamentales, que considera al Estado como el actor exclusivo, el enfoque de políticas públicas observa el entramado de relaciones mediante la articulación de esfuerzos, estrategias e intereses, en que participan y se involucran diversas instancias estatales así como actores de la sociedad civil. El Estado se configura entonces, como un actor más, aunque con una importancia y un rol diferencial con relación a los actores constitutivos de las sociedades: el Estado es una arena de conflictos, en donde grupos con intereses diferenciados pugnan a través de relaciones de fuerza, con el objetivo de dirimir las cuestiones que requieren adopción de medidas comunes.

Las preguntas que surgen en relación al tema que trato son ¿qué cuestiones se problematizan de lo rural? ¿Quiénes son los que problematizan? ¿Son actores propios del territorio o son actores exógenos? ¿Cuáles son los intereses en pugna entre estos actores? ¿En qué contexto de políticas rurales y para qué tipo de desarrollo se generan los programas que rigen en la actualidad? El Estado participa, ¿de qué modo lo hace? ¿Es quien decide qué problematizaciones son problemas de atención pública? ¿es quien genera los programas?

Desarrollo y ruralidad

Uno de los modos más frecuentes de intervención pública en lo rural es a través de programas de desarrollo rural. Previo a adentrarme en el análisis de propuestas del desarrollo rural, es importante realizar una revisión de la categoría conceptual desarrollo, para analizar la vinculación entre las ideas que le dieron sustento y el modo en que se implementó.

Desarrollo es un concepto con connotación histórica, puesto que encuentra su origen en un

tiempo concreto: luego de la segunda guerra mundial. En este sentido, el interés por el desarrollo es relativamente reciente y está fuertemente relacionado con los procesos de descolonización de los años cincuenta. Desde la teoría de la modernización se planteó que aquellos países que se descolonizaban debían seguir el modelo de los países desarrollados del primer mundo. Esta noción se caracteriza por considerar el crecimiento económico como el único objetivo deseable, a partir de la industrialización, la democratización y la modernización de las sociedades al estilo industrial. El supuesto es que todos los países pueden alcanzar los niveles de vida de los países desarrollados imitando el camino recorrido por aquellos que iniciaron el proceso con anterioridad. Vemos que el desarrollo como categoría conceptual encuentra en su origen una concepción evolucionista que generaliza como universo poblacional el modelo de los países dominantes de occidente, negando los condicionamientos estructurales, históricos y coyunturales y las particulares trayectorias de cada país, y desconociendo las potencialidades endógenas para el desarrollo.

En la segunda posguerra el modelo de desarrollo se generalizó como una política internacional y nacional de modernización de los países que también se refleja en las comunidades rurales. En Argentina se implementó de la mano de la *Revolución Verde*: sobre el supuesto de que el mundo rural era un mundo atrasado, cuya única forma para desarrollarse era por medio de la incorporación de tecnologías producidas industrialmente, se desplaza definitivamente a la producción artesanal. La tecnología conlleva el supuesto que utilizada en el sector agropecuario impulsa a la agricultura comercial y genera transformaciones en el mundo rural que sientan las bases para el modelo del agro-negocio. A lo largo de este período, que se enfatiza desde 1960 a la actualidad con matices, el desarrollo rural es vinculado a la visión clásica de la economía, que tiene como principal supuesto la idea que desarrollo es igual a crecimiento económico, desconsiderando las cuestiones sociales, culturales y políticas de ese proceso.

El principal cuestionamiento a esta caracterización del desarrollo estuvo dado por los autores que se enmarcan en la perspectiva de la dependencia (Cardoso, F. y Faletto, E., 1969; Furtado, C, 1964; Gunder Frank, A, 1976), para quienes el desarrollo y el subdesarrollo representan dos caras de la misma moneda en un orden mundial dominante. Frente a la ausencia de las mejoras esperadas, y con un panorama de empobrecimiento, se produjo una revisión crítica de los planteamientos hegemónicos: desde una perspectiva marxista se planteó que las relaciones de vinculación entre los países desarrollados y no desarrollados presentaban características de

dominación y explotación. Los países de la periferia se limitan a la producción de bienes de bajo valor agregado mientras que los países centrales del sistema internacional concentran la producción de los bienes industriales de mayor valor agregado, lo que genera relaciones de poder desiguales que se reflejan en un comercio y producción asimétricos. Las alternativas propuestas por los autores enmarcados en esta perspectiva iban desde la adopción de la vía socialista hasta posturas menos radicales que proponían un desarrollo capitalista dependiente. No obstante la importancia y el peso de la argumentación de los autores de la dependencia, estas teorías no lograron asidero en los espacios de decisión política, quedando así trunca su entrada en escena. Como sostienen Lattuada, M, Nogueira, M y Urcola, M (2015, p.45),

“[...] a pesar de la ruptura conceptual sobre sus causas, esta corriente de pensamiento continuaba caracterizando el subdesarrollo-desarrollo al interior de los países con la misma polarización planteada por la corriente de la modernización: tradicional-moderno; rural-urbano; agro-industria”

Decía al comienzo que la implementación de estrategias de desarrollo estuvo siempre ligada al plano de las ideas que dan sustento a las mismas. Por entonces, el mundo rural era considerado como atrasado. Tradicionalmente, la definición de lo rural estuvo vinculada a la actividad económica agropecuaria como predominante y a un paisaje opuesto al de las urbes, generando así una definición dicotómica: campo-ciudad, donde cada categoría se contrapone a la otra como dos ambientes claramente diferenciados y antagónicos. La ruralidad hacía referencia a la actividad agropecuaria realizada en territorios que presentan baja densidad poblacional, cierta homogeneidad en cuanto a estilos de vida, y escasas condiciones de bienestar. Mientras a lo rural se le atribuía cierto atraso cultural y material, a lo urbano se le concedían nociones como progreso, bienestar, modernidad.

La modernización de lo rural, en un contexto de globalización creciente, implicó transformaciones profundas tanto en las dinámicas como en las estructuras agrarias, configurando una ruralidad que no puede abordarse desde una caracterización simplificadora como la previamente mencionada. No entrare en la discusión respecto a si la misma quedó desactualizada por las transformaciones del proceso de modernización o si en verdad esta nunca fue una interpretación adecuada, pero sí interesa apuntar que en la actualidad la misma no logra dar cuenta de la heterogeneidad, las particularidades regionales y locales, la refuncionalización del uso de la tierra y las nuevas dinámicas que se observan en las relaciones rural-urbano.

En vinculación con lo dicho, Nidia Tadeo (2010) sostiene que *lo rural* no equivale exclusivamente a *lo agropecuario* y que esto último no representa sólo a producciones agrícolas y ganaderas. Es necesario repensar estas categorías en función de los cambios y reestructuraciones que se observan en los espacios rurales argentinos en las últimas décadas. Hay una realidad crecientemente compleja y diversa para la cual los enfoques agrocéntricos presentan la incapacidad de dar cuenta de los problemas de “lo rural”, muchas veces ajenos a la actividad económica. Los procesos de acumulación y despliegue de capital en el agro y el avance tecnológico potenciaron una determinada direccionalidad referida al control y dominio de las condiciones naturales, a la par que los complejos agro-industriales comenzaron a adquirir protagonismo, de la mano de la estandarización de los productos primarios y sus insumos, elaborados y producidos bajo normas industriales.

Desde el enfoque de la nueva ruralidad Sergio Gómez (2001) propone pensar la especificidad de “lo rural” a partir de un abordaje sociológico y analiza el tipo de relaciones sociales que en este espacio se presentan, concluyendo que se trata de relaciones sociales con un componente personal, es decir, que se evidencian relaciones de familiaridad entre los habitantes del territorio. Interesa recordar la propuesta de Gómez en cuanto intenta evitar la definición de lo rural a partir de las actividades ocupacionales y busca posicionarse desde una perspectiva sociológica centrada en cómo se producen las relaciones sociales en el territorio. En este sentido, se plantea sustituir el concepto de sector rural por *lo rural* o por *mundo rural*.

Un intento similar es el del grupo de investigadores de la Universidade de Campinas (Sao paulo, Brasil) que llevó adelante la investigación *Projeto Rururbano*, quienes a partir de los datos de las PNADs (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) lograron demostrar que en las décadas del 80 y del 90 se redujeron las actividades agrícolas en el espacio rural; hubo un aumento en las ocupaciones vinculadas al funcionalismo público y la prestación de servicios personales, a la par del crecimiento de las industrias ligadas a la actividad agrícolas, por lo que los investigadores percibieron que estos espacios presentan nuevas dinámicas y componentes (Graziano Da Silva, J, 1999).

Situándome desde una perspectiva integral que no defina lo rural exclusivamente en función de una actividad económica dominante ni de un componente social, me propongo considerar los distintos elementos que dotan de sentido a un determinado territorio. Dicho sentido es resultado del entramado de relaciones sociales que se entrelazan en actividades de tipo económica, social, recreativa, etc. Por tanto, es importante tomar en consideración la actividad

económica, el mercado de trabajo, la estructura productiva, los diversos usos de la tierra, la cultura, las relaciones sociales entre los sujetos actuantes en el territorio, las tradiciones, los sentidos de pertenencia e identidad, entre otros elementos que se encuentran en cada territorio.

Ya entrado el siglo XXI, con estas heterogeneidades cada vez más evidenciadas como telón de fondo, se comienzan a delinear teorías de lo más diversas: el desarrollo sostenible adquiere una relevancia creciente de la mano del movimiento ambientalista y de las tan en boga *políticas verdes*. La creación del índice de desarrollo humano se orienta a complementar la medición de los índices económicos con otros como salud y educación. A su vez el desarrollo local busca revalorizar las particularidades de cada territorio en concreto. Interesa enfocar en este último, en tanto hace énfasis en el rescate del capital social local y en el fortalecimiento de los actores territoriales -gobiernos locales, productores, organizaciones de productores, cooperativas, organizaciones de la sociedad civil-. La pregunta es si esta perspectiva implica necesariamente una reducción de las agencias estatales a nivel nacional como agentes del desarrollo rural, o si en todo caso se trata de una transformación del rol del Estado a partir de una nueva relación entre actores que supone la consolidación de la democracia local mediante una participación organizada en el territorio.

¿Que encontramos en los territorios hoy?

En primer lugar considero fundamental enunciar qué entiendo por territorio. No lo considero como mero soporte o escenario de los procesos sociales, sino por el contrario, sostengo que el territorio es producto y dimensión de los procesos sociales, es un elemento constitutivo de los mismos, cuya morfología y manifestación es resultado de un conjunto de interacciones entre sociedad y naturaleza así como de las disputas de poder entre actores que sostienen diferentes proyectos. El territorio se re-dimensiona en la interpretación como un espacio dotado de sentido, como “la configuración de relaciones sociales, lógicas colectivas y organizacionales, en constante diálogo con los contextos geográficos, culturales, políticos y económicos” (Massey, D, 2007).

En este sentido pienso el territorio como producto de un proceso social cuyas dimensiones son materiales -es un proceso de dominio económico y político- y simbólicas -es un proceso de apropiación simbólica y cultural-. El proceso de producción de territorio supone diferencias, negociaciones y conflictos entre actores, así como diversas significaciones y representaciones

sobre el territorio. Son procesos de construcción de sentido, de creación de significados y de prácticas de resignificación, en las cuales participan actores de diversos tipos.

Entonces, ¿cuál es la importancia de pensar el territorio? Que cada territorio está atravesado por relaciones, por identidades, por expectativas de diversos actores que conviven en ese territorio a la vez que lo construyen. El territorio es productor de subjetividades así como también es resultado de estas. Pensar el territorio permite revalorizar las prácticas situadas en contextos socio-espaciales determinados y aporta a una mirada centrada en los sujetos sociales en sus lugares de vida, con sus relaciones, sus tensiones, sus afectos y sus creaciones. Además, el territorio es el ámbito de re-significación de la política: es el espacio que comprende las relaciones cotidianas de tipos productivas, económicas, sociales y políticas entre los actores locales.

Por otra parte, en el contexto de globalización, donde se supone una erosión de la soberanía incuestionable del Estado-Nación, en un proceso que es económico, político, cultural, social y que presenta una tendencia hacia la homogeneización de estas dimensiones de la vida a escala planetaria, se hace cada vez más necesario retomar la dimensión territorial para contrarrestar los análisis que fundamentan la desterritorialización, tarea elocuentemente desarrollada por Rogerio Haesbaert (2011). Las políticas públicas se despliegan en un territorio, delimitado por una construcción social, de modo que las fronteras están determinadas por los actores involucrados. En los territorios nos encontramos con productores, que pueden o no estar asociados a una cooperativa, que pueden o no trabajar en estrecho lazo con el municipio o con técnicos de INTA. Esas son relaciones entre actores y niveles institucionales que definen un ámbito de acción más o menos hegemónico en el que interactúan componentes que van desde la cuestión geográfica, los recursos naturales y sus potencialidades, los tipos de productores y las instituciones que interactúan, la tecnología que se aplica.

Es en este sentido que interesa analizar territorios y actores sociales dentro de estos territorios, en sus relaciones sociales, las que configuran específicas estructuras de producción. Los territorios, al condensar una serie de relaciones globales entre distintos actores e instituciones (como pueden ser el Estado nacional, el Estado local, las empresas capitalistas, los pequeños productores, las organizaciones de productores, las poblaciones, pueblos originarios, etc.) con intereses e intenciones que pueden ser diferentes y hasta antagónicas, reúnen relaciones complejas y conflictivas.

Estas relaciones que se establecen entre los actores sociales que interactúan en los territorios son relaciones de poder. Michel Foucault (1980) explica que el poder no es algo que se posee, se intercambia o se cede a un soberano, sino que es algo que se ejerce y que por ello existe sólo en acto. El poder tiene un carácter relacionar, se ejerce y se resiste en relación a otros sujetos. Toda relación de poder implica una represión, aunque no se llegue al encierro institucionalizado. En este sentido, hay un efecto: hay efectos del poder. Estas relaciones de poder son relaciones de fuerza que se cristalizan en un orden instaurado para mantenerlas: la política reinscribe esa relación de fuerza por medio de una guerra silenciosa en el lenguaje, en las instituciones, en las desigualdades económicas, en los discursos dominantes, en los territorios, en los cuerpos.

Se disparan nuevos interrogantes entonces que se constituyen en centro de problemas en relación al objetivo: ¿Cómo estas relaciones se re-producen y significan en lo considerado “rural”? ¿Cuáles son sus efectos? ¿Cuáles son las relaciones hegemónicas que se inscriben en la estructura social desde la aceptación de un único sentido de poder en el territorio? ¿A través de qué mecanismos se instala un único sentido en las relaciones de poder? ¿Tiene que ver con la concentración de recursos escasos, con el conocimiento, con el control de la tecnología? ¿Con la incidencia de las políticas? Una de las formas en que podemos observar el poder en lo rural es a partir del análisis de los discursos, como es en el caso de nombrar *pequeño productor* a quien produce en *pequeña escala*. ¿Pequeño en relación a quién? Es pequeño en relación al modelo de producción dominante. Si preguntamos, por ejemplo, cuál es el valor al que se alquila un campo, descubrimos que encuentra como referencia el valor del quintal de soja, independientemente del tipo de producción que se piensa llevar adelante y que le posibilita una inserción en el mercado. Esto es también una visualización del poder.

La propuesta del desarrollo local, a diferencia de los modelos convencionales, surge como una alternativa al desarrollo exógeno, buscando tomar como punto de partida los factores endógenos de una comunidad o territorio, reconociendo la existencia de formas de vida que suponen determinadas prácticas, valores y normas colectivas, sumando a los factores puramente económicos, culturales, sociales y políticos. Estos elementos mencionados son los que se ponen en juego en el territorio, al menos en el plano de la enunciación, a la hora de diseñar proyectos de desarrollo local. El desarrollo local valoriza la acción cotidiana concreta de los sujetos y actores, de forma que reconoce su capacidad de articularse entre sí, de organizarse y de actuar políticamente para conquistar sus intereses. Al tomar como

fundamental la subjetividad de los actores del territorio, portadores de conocimientos sobre las especificidades de cada lugar, se busca suplantar un modelo de política pública de “arriba hacia abajo” por uno que acentúe la participación, que sea formulada de “abajo hacia arriba”, acortando las distancias entre formuladores y aquellos que viven a diario con los efectos de las políticas públicas orientadas al desarrollo rural.

Este desarrollo local no se contradice con las dimensiones que adquieren el territorio y los procesos de desarrollo. Sin embargo puede resultar en posturas contrapuestas ante la generación de propuestas que pueden relacionarse a enunciados de políticas gubernamentales. En este aspecto es interesante la distinción realizada al comienzo del artículo entre políticas públicas y políticas gubernamentales. La perspectiva de abordar el desarrollo desde los territorios empieza a adquirir relevancia en los últimos veinte años, primero en términos teóricos para luego comenzar a concretarse en los programas implementados (INTA, 2011). No obstante, las estrategias que se desenvuelven e implementan en los territorios desde esta concepción suelen estar atravesadas por la convivencia de las distintas perspectivas que se fueron mencionando a lo largo de este artículo, ya sea que presenten cierta afinidad o que estén en completa contradicción.

Reflexiones acerca de la relación programas y territorios

Para el análisis tomo los programas Prohuerta y Cambio Rural, basándome en esta ocasión en fuentes secundarias. En el caso de *Prohuerta*, a cargo de INTA, el programa surgió hacia 1990 financiado por el BID, con el objetivo de atender a la población pobre a través de la autoproducción de alimentos, ya sea residente en áreas rurales como urbanas. Se creó para paliar la gran pérdida de productores que implicaba el modelo dominante de la globalización, orientándose a atender a los actores excluidos del mismo. Actualmente, desde el objetivo inicial de la producción de alimentos para el autoconsumo, ha avanzado hacia la generación de incentivos para la comercialización de excedentes y la generación de ingresos, buscando favorecer la participación y la organización de las comunidades con las que trabaja y contribuyendo a que los integrantes sean actores protagonistas de la gestión de los procesos de desarrollo local y territorial. El programa acciona en diversidad de territorios, articulando con distintas instituciones y organizaciones públicas y privadas, fortaleciendo los procesos organizativos y el desarrollo de los territorios.

En cuanto a *Cambio Rural*, el mismo se origina en 1993 también financiado por el BID, con el objetivo originario de promover una mejora en la competitividad de los pequeños y medianos productores, para lo cual brinda asistencia técnica directa, capacitación y entrenamiento a los productores, a través de una metodología grupal, así como apoyos en áreas específicas (análisis económico financiero, formas asociativas, comercialización, diversificación de productos). *Cambio Rural* busca promover mejoras en la organización productiva y capacidad empresarial del sector agrario, y en este sentido, ofrece un marco institucional para la generación de asociaciones de productores.

Ambos programas tienen una larga trayectoria, por lo que su implementación ha debido de adaptarse con distintos matices a los contextos emergentes. En relación con esto, rescato algunas de las conclusiones a las que arriban Lattuada, Nogueira y Urcola (2015). En un extenso abordaje sobre los programas implementados durante el período 1984/2014, los autores observan algunas adaptaciones. Respecto a los objetivos de los programas, existe un desplazamiento desde una focalización en la situación de pobreza de los pequeños productores hacia un abanico más amplio de actores que se encuentran en situación de vulnerabilidad. A su vez, se reconocen nuevos sujetos en los procesos de desarrollo, como ser las mujeres y los grupos indígenas. Por otra parte, el objeto del desarrollo excede las actividades agropecuarias y alcanza también otro tipo de actividades económicas que se dan en el espacio rural. Se ponen en agenda nuevas cuestiones como la preservación del ambiente y de los recursos naturales, el desarrollo de las capacidades humanas y la valorización del capital social en los territorios. La organización de los actores del territorio deja de ser un instrumento para mejorar las condiciones económicas y pasa a ser un objetivo en sí mismo, en cuanto se comienza a valorizar el papel del capital social de una comunidad para su desarrollo. Respecto a las estrategias de acción, la tendencia indica una progresiva coordinación de los programas en que interactúa una misma población en un determinado territorio a los fines de unificar los instrumentos y estrategias para mejorar las condiciones de vida y resolver las necesidades, ya sea desde infraestructura, financiamiento o capacitación.

Los autores dan cuenta de las transformaciones que los programas presentan a lo largo de las tres últimas décadas, las cuales están en clara consonancia con los diversos enfoques de desarrollo rural que se han ido formulando. Dichas transformaciones muestran una mirada que comienza a centrarse en los territorios y en sus actores. No obstante, como ya se dijo, “continúan existiendo en la Argentina distintas concepciones, estructuras y estrategias en las

políticas de desarrollo rural con mayor o menor coordinación definida por los actores en su interacción en los territorios” (Lattuada, M, Nogueira, M y Urcola, M, 2015, p. 300).

Retomando los dos programas que aquí trato, no deja de sorprender que ambos fueran formulados originariamente en la década del 90’, en un contexto en el que la corriente de la modernización resultaba dominante en lo que atañe al tratamiento de la cuestión del desarrollo rural. Es de hecho en este momento en que la cuestión del desarrollo rural adquiere relativa relevancia en la agenda pública, en función de los diagnósticos cada vez más recurrentes respecto a la vulnerabilidad creciente de los pequeños y medianos productores en un contexto de apertura y desregulación económica. Se encuentra aquí un momento en que se comienzan a hacer visibles los impactos de la modernización en los contextos agrarios y la problemática de la vulnerabilidad de los pequeños productores logra agendarse como problema que requiere una regulación estatal. Es por ello que aparecen estos programas, orientados a palear esas consecuencias no deseadas de la modernización. Es interesante ver que mientras la atención a la situación de pobreza de gran parte de la población rural (como es en el caso de Prohuerta) es una problemática que probablemente no sea cuestionada en tanto que perteneciente al orden de las cuestiones públicas, la mejora en la producción de los pequeños productores (como es en el caso de Cambio Rural) puede presentar mayores fricciones a la hora de ser pensada como cuestión que reviste la atención pública.

En otro orden de cuestiones, es este contexto de vulnerabilidad creciente el que creó las condiciones para volver a pensar la política en el territorio. Los gobiernos locales y otras instituciones territoriales comenzaron a pensar en la necesidad de impulsar procesos locales, sustentados en los recursos endógenos, con la finalidad de mejorar el entorno institucional, político y cultural y fomentar la actividad productiva.

En ambos casos analizados se trata de programas de INTA. Es importante recordar que el mismo enuncia en su Programa Estratégico Institucional una conceptualización del desarrollo en un alto grado de acuerdo con lo que aquí hemos nombrado como desarrollo local. En este sentido, ordena sus acciones en función de apoyos a los procesos endógenos de desarrollo y propone intervenciones estratégicas “a la medida” de cada territorio (INTA, 2011). Los programas que INTA desarrolla sirven como marco para diversidad de experiencias que toman matices particulares en cada territorio en que se llevan a cabo, y que actúan en pos de un desarrollo local y territorial en articulación con los actores intervinientes y con los otros programas que se implementan en el mismo territorio. Es por ello que la vinculación con el

entramado institucional resulta fundamental.

En el caso de Prohuerta, se trata de un tipo de intervención en el que se articulan esfuerzos con actores ya presentes en el territorio, de modo que es esta articulación la que posibilita que el programa opere en el territorio. Su piedra angular amalgama la capacitación, la participación y el acompañamiento sistemático de las acciones en terreno, por lo que la intervención activa de los promotores y las redes de organizaciones de la sociedad civil resultan estratégicos en su operatoria. El programa se nutre del poder simbólico que las instituciones presentes en el territorio poseen, tales como el conocimiento sobre las condiciones de vida de los habitantes en el territorio así como su capacidad de acercamiento a esta población, y pone en juego elementos de poder propio, como la asistencia técnica, la capacitación, el acompañamiento y la provisión de insumos biológicos. La actuación conjunta con las redes prestacionales dota al programa de una fuerte penetración territorial que habilita a cumplir el objetivos de mejorar y diversificar la alimentación de sectores socialmente vulnerables. A la vez, el programa potencia la cooperación recíproca entre organizaciones de diverso tipo y a diferentes niveles (barrial, municipal, provincial, nacional) para complementar e incluso sinergizar mediante la aplicación del programa diferentes intervenciones de política social.

En el caso de Cambio Rural, el vínculo con el entramado institucional toma otra forma. El programa opera directamente con los productores, con el objetivo de fomentar y potenciar su asociación en orden a consolidar actores territoriales con mayor fuerza en lo que refiere a sus capacidades productivas, de comercialización y de negociación. El eje ya no está puesto en paliar la pobreza extrema sino en el trabajo con los pequeños productores capitalizados para incrementar sus ingresos, elevar su nivel de vida y posicionarlos mejor en los mercados. Se busca contribuir al desarrollo local mediante el aumento y la mejora de la producción agropecuaria y forestal, la facilitación de procesos de agregado de valor y el fortalecimiento organizacional de los productores. Con los años de trayectoria del programa se ha ampliado el trabajo del sector primario a la producción agroalimentaria, agroindustrial y a los servicios. La metodología supone la constitución de grupos de productores como soporte para la identificación de problemas y la toma de decisiones. Es una experiencia interesante de integración de actores públicos y privados. Cada grupo está compuesto por los productores, su representante, el promotor asesor (un profesional agente de la actividad privada que organiza el trabajo del grupo colaborando en la definición de objetivos estratégicos tendientes

a la resolución de los problemas priorizados por los integrantes) y el agente de proyecto (técnico del INTA o del MAGYP que articulará las acciones).

Estas estrategias, Prohuerta y Cambio Rural, que suman herramientas e instrumentos para el desarrollo local, operan en los territorios a partir de relaciones entre instituciones y actores que encuentran un objetivo compartido en el desarrollo del territorio y su comunidad. Con racionalidades y formas de acción que pueden ser por momentos diferentes, logran compartir una visión común del problema y cooperar en una estrategia de acción tendiente a proyectar otros caminos posibles.

Para cerrar el artículo propongo que a los fines de profundizar en el estudio sobre la incidencia y la relación de las políticas públicas y los contextos territoriales, de acuerdo con las vivencias de los actores del campo, será necesario trabajar mediante entrevistas a informantes que participen en el diseño e implementación de políticas públicas, así como a miembros de la población con conocimiento en los temas y otros actores participantes en estas relaciones, para de este modo poder contar con la perspectiva de estos actores en procesos concretos de desarrollo local. En la próxima etapa de investigación, nos abocaremos al abordaje respecto a las políticas públicas implementadas en la región pampeana, por lo que las entrevistas serán aplicadas en dos localidades de la región, Roldán y Firmat, en la provincia de Santa Fe.

Referencias Bibliográficas

- CARDOSO, Fernando y FALETTO, Enzo (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Siglo XXI, México.
- FOUCAULT, Michel (1980) *Microfísica del poder*. Editorial La Piqueta, Madrid.
- FURTADO, Celso (1964) *Desarrollo y subdesarrollo*, EUDEBA.
- GOMEZ, Sergio (2001) “¿Nueva Ruralidad? Un aporte al debate”. *Estudios Sociedade e Agricultura*, N° 17, Rio de Janeiro: UFRJ.
- GRAZIANO DA SILVA, José (1999). *O Novo Rural Brasileiro*. Campinas: IE/UNICAMP.
- GUNDER FRANK, André. (1976) *América Latina: subdesarrollo o revolución*. Era, México DF.
- INTA (2011) *Desarrollo Territorial: una mirada desde los procesos locales*.
- HAESBAERT, Rogerio (2011) *El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. Siglo XXI, México.
- LATTUADA, Mario; NOGUEIRA, María Elena y URCOLA, Marcos (2015) *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Teseo, UAI, Buenos Aires.
- MASSEY, Doreen (2007) *Geometrías del poder y la conceptualización espacio*. Conferencia dictada en la UCV,

Caracas.

OSZLACK, Óscar y O'DONNELL, Guillermo (1976) *Estado y políticas estatales en América Latina*. CEDES, Bs As.

PARSONS, Waynes (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Miño & Dávila, coeditado con FLACSO-México.

TADEO, Nidia (2010) "Los espacios rurales en la Argentina actual. Nuevos enfoques y perspectivas de análisis desde la Geografía Rural." *Mundo Agrario*, vol. 10, n° 20, UNLP, La Plata