

Acciones de desarrollo rural en territorios campesinos.¹

Compartiendo la gestión o disciplinando la participación²

Mónica Bendini; María Daniela Rodríguez; Alejandro Karlau³

Resumen

Los campesinos contemporáneos asumen una creciente participación en iniciativas y en la gestión del desarrollo. A la vez, sostienen prácticas de resistencia frente a la expansión del capital concentrado como formas de consolidar su persistencia. En tierras marginales o de tenencia precaria de Argentina y en contextos recientes de fortalecimiento de las organizaciones sectoriales y de ruralidad renovada, se generan propuestas desde las bases del territorio y demandas al Estado para la movilización de recursos. Las políticas de desarrollo rural canalizan, con variaciones en el tiempo, recursos como respuestas parciales a esas demandas. En el desarrollo empírico, se analizan dos experiencias de gestión participativa en una provincia patagónica, más específicamente, entre el Estado, las organizaciones de productores y las comunidades indígenas. Se reflexiona acerca del carácter social de las políticas públicas y del alcance de las acciones compartidas de desarrollo: en tanto formas cabales de co-gestión o mecanismos de disciplina de la participación.

Palabras clave: acciones de desarrollo, gestión, participación, políticas públicas.

¹ Proyectos de Investigación del Grupo de Estudios Sociales Agrarios: i. Secretaría de Políticas Universitarias “Sectores subalternos y movilidad en espacios rurales. La acción del Estado en actividades productivas en valles, estepa y cordillera”; ii. Universidad Nacional del Comahue D089, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales “Transformaciones sociales y persistencias de los crianceros del norte de la Patagonia”.

² Una versión preliminar de este trabajo se presentó en el Congreso IRSA GT47 coordinado por Miguel Ángel Sámano Rentería. Toronto, 2016.

³ Investigadores del Grupo de Estudios Sociales Agrarios. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Comahue. Buenos Aires 1400. Neuquén, Argentina.
mibendini@yahoo.com.ar, dany_bolivar@hotmail.com; akarlau@yahoo.com.ar.

Rural development in peasantry territories. Sharing management or disciplining participation

Abstract

Contemporary peasants assume increasing participation in management initiatives and in rural development actions. At the same time, they maintain resistance practices to the concentrated capital expansion as forms of consolidated their persistence. In marginal lands or in lands of precarious tenure of Argentina, and in recent contexts of strengthening of productive organizations and of renewed rurality, they generate proposals from the basis of the territory and demands for the mobilization of resources. The rural polices channelizes resources as a partial response to those demands. In the empirical approach, two experiences of participatory management in rural development are analyzed in a Patagonian province, specifically among the State, the producers' organizations and the indigenous communities. The results lead to reflect over the social character of public policies and on their participatory character: as real forms of co-management or as a disciplining mechanism.

Keywords: development actions, management, participation, public policies.

Introducción

Frente al avance territorial del capital, los campesinos desarrollan prácticas sociales de resistencia a la expulsión y asumen gestiones compartidas en las iniciativas y gestión del desarrollo (Hall *et al.*, 2015), impulsan la movilización de recursos y demandan políticas diferenciadas, como formas de consolidar su persistencia. Los espacios “de borde” (López Castro, 2012) se resignifican y se transforman en territorios en disputa, teniendo lugar una dinámica social compleja de rupturas y continuidades, de conflictos y negociaciones; procesos que dan cuenta del carácter social historizado de las políticas públicas.

En Argentina y en contextos recientes de fortalecimiento de las organizaciones sectoriales y de ampliación del acompañamiento técnico, se generan propuestas a nivel comunitario incluidas parcialmente en las agendas públicas de desarrollo.

La mirada se instala en una región extrapampeana de Argentina, que registra significativa presencia de pequeños productores de tipo campesino o con rasgos predominantemente campesinos y donde la presión y la expansión territorial del capital adoptan formas diversas, algunas veces violentas. Específicamente, el estu-

dio se localiza en una provincia patagónica: Neuquén. Corresponde a un contexto de ruralidad tradicional pero renovada. En las últimas décadas se producen cambios en el perfil de familias rurales (formas heterogéneas de asalarización parcial, redefinición del trabajo familiar en la unidad doméstica, movilidades múltiples entre campo y pueblo). También se modifica la modalidad del acompañamiento técnico (mayor horizontalidad en las relaciones entre técnicos y productores y combinación de saberes tradicionales e innovaciones técnicas). Se diversifica la orientación productiva (fibras, denominación de origen de productos cárnicos); se incorporan innovaciones en el manejo del agua (vertientes y subterránea) y en el manejo ganadero (rotación y corrales, intercambio de reproductores, mejoramiento genético y sanitario, disminución del volumen de cabezas para mayor rendimiento). La intensificación de la organización y de la participación (agregación para la comercialización, para el acceso al poder político y para la movilización de recursos) promueve y acompaña estas transformaciones.

El estudio indaga los procesos condicionantes y emergentes de acciones recientes de desarrollo en el territorio. La sequía, la ceniza volcánica producto de la erupción de volcanes cordilleranos en territorio chileno, se suman a las condiciones previas de escasez, las que actuaron como factores desencadenantes de la celeridad de las respuestas.

Este contexto también se caracteriza por el incremento reciente de la disputa por el acceso y uso de los recursos y por el fortalecimiento parcial de las organizaciones, que habilitan la generación de iniciativas por acumulación de experiencia de los productores y por el asesoramiento técnico intensificado.

Las organizaciones sectoriales y los comités locales de desarrollo rural, junto a las agencias del Estado, se apropian de esa acumulación de saberes y de recursos capacitados, facilitando formas de acción participativa. En este sentido, se recuperan dos experiencias de gestión compartida: una de ellas entre la administración nacional y provincial y las organizaciones de pequeños productores/as y la otra entre un organismo estatal descentralizado y comunidades indígenas. La primera corresponde a un programa nacional de alcance regional con financiamiento mayoritariamente externo y la segunda a un proyecto de comanejo en un área natural protegida.

Se analiza el carácter de estas acciones y la naturaleza de la participación de los productores, no sin cuestionar los límites y el alcance de ambas experiencias, en torno al desarrollo rural.

Los resultados emanan de la investigación empírica a través del análisis de datos documentales y vivenciales; estos últimos revelados en entrevistas semiestructuradas individuales a dirigentes de organizaciones sociales, a técnicos y funcionarios;

en entrevistas grupales a productores y en una historia de vida. Los hallazgos se construyen también de la percepción de los investigadores, vía observación participante en sistematización de experiencias de desarrollo y en representaciones en comisiones intersectoriales.

El desarrollo rural en la agenda política argentina

La producción familiar, de la cual la producción campesina es un subgrupo, no ha sido, históricamente, un tema relevante en la agenda política agropecuaria de Argentina. Representa un sector que, con las políticas neoliberales de fines de siglo pasado, quedó marginado del proceso modernizador del agro. Es en este siglo, cuando el productor familiar en tanto, actor político y económico, se instala en la agenda de las políticas públicas más específicamente desde el denominado “conflicto del campo”⁴. Ese hecho social, que develó procesos hegemónicos de control y subordinación en el agro, dio también visibilización al heterogéneo sector de la agricultura familiar en el país; y a la diversidad de actores y problemáticas que convoca esta categoría empírica (Tsakoumagkos, 2005; Schiavoni, 2010).

Las políticas públicas refieren a una multiplicidad de sectores, intereses, sentidos, metas que los sujetos sociales, en lo cotidiano, disputan o acuerdan sobre las cuestiones que les resultan de necesidad y utilidad (Aguilar Villanueva, 1996). En este sentido, existe una tensión en su génesis y desarrollo, ya que estas políticas exceden lo estatal y lo privado y adquieren un carácter múltiple y contradictorio. “Lo público resulta así de una construcción histórica social que da cuenta de clases sociales con diversidad en el acceso a recursos, en la capacidad de gestión y en las posibilidades de establecer alianzas” (Aguilar Villanueva, 1996: 5).

Se reconocen distintas formas históricas de acción del Estado respecto del desarrollo rural. A manera sintética, la década de los años '90 se impregnó del retraimiento de su intervención y de la priorización del “mercado”; los programas brindaban un conjunto de apoyos entre los que la transferencia de tecnología ocupaba un lugar central, pero con exclusión de instrumentos que promovieran su adopción generalizada (Lattuada, *et al.*, 2012). Estas acciones resultaron impotentes para compensar la expulsión del campo de pequeños y medianos productores que la reestructuración trajo consigo. Fue en esos años que la perspectiva de la agricultura familiar y la visión del productor familiar como objeto / sujeto del desarrollo, se

⁴ Acciones directas inmediatas al decreto gubernamental de retenciones del 2008 agrícolas por parte de productores agremiados, “lock out” con corte de rutas y paros. La alianza incluyó a sectores tradicionales de grandes productores y terratenientes como también a medianos productores y rentistas, mayoritariamente de la región pampeana.

instalaron en los organismos ejecutores de políticas públicas, consolidándose en los años 2000. Rápidamente ese carácter fue incorporado por las organizaciones de productores familiares en sus demandas por la movilización de recursos y en la maximización de oportunidades para su persistencia.

El concepto de territorio fue adquiriendo preeminencia en las políticas. La interrelación entre la organización familiar de la producción y el desarrollo rural, devela la naturaleza política de su construcción, transitando de una connotación homologada al “combate a la pobreza” a otra connotada por el territorio como motor de desarrollo (Pérez Correa y Sumpsi, 2002). Es en esta última perspectiva que la agricultura familiar aparece como tema de agenda (Nogueira y Urcola, 2013) y de instrumentación técnico-política. Si bien constituye un concepto agregado genérico, son los campesinos, los aparceros, los migrantes, las mujeres rurales, los jóvenes, los sujetos sociales del desarrollo.

Las orientaciones provenientes del desarrollo territorial, impregnaron la lógica de las acciones más recientes. Inicialmente, esa concepción del desarrollo intentó superar “las consecuencias negativas del neoliberalismo” (Akram Lodhi *et al.*, 2010), y para ello, se basó en el carácter asociativo de los destinatarios y en el consenso del conjunto de los actores locales. Desde distintos lugares del aparato científico-técnico, se cuestionó este enfoque por la capacidad limitada de generar consenso y, más aún, se lo estimaba un objetivo inalcanzable, dado los intereses de clase y las asimetrías sociales para acceder a los recursos económicos y al poder político (Bendini, 2014). Se fue delineando, así, una visión del territorio concebida como construcción social que incorpora relaciones sociales, tramas de poder, conflictos, mediaciones y negociaciones; otorgando mayor flexibilidad y adecuación a las acciones de desarrollo (Elverdín, *et al.*, 2014).

Los cambios de enfoque y de modalidad en la idea, implementación y seguimiento, estuvieron acompañados de diversos mecanismos de participación de los productores a través de sus organizaciones. Sin embargo, como señalan Manzanal y González (2010) estos cambios no alcanzaron a consolidar una política de desarrollo rural para la producción familiar.

Soverna, Tsakoumagkos y Paz (2008) advierten, por otro lado, que una definición simplificada (entre unidades familiares y empresariales) pierde de vista una variedad de situaciones, pudiendo generar una lógica dual de políticas, compensatorias para unos, y productivas para otros. En ese sentido, la definición amplia de la “agricultura familiar” traducida al diseño de políticas, incluye estratos o tipos de productores con niveles y necesidades de atención muy diversos.

A pesar que se ampliaron las bases para el acceso participativo, la orientación

de las políticas de desarrollo rural, sigue no siendo consecuencia directa de la demanda de las organizaciones de productores, sino que emanan desde el Estado, y en particular, de los organismos de financiamiento internacional y de cooperación regional. No obstante, la presión y la participación de las organizaciones sociales marcan las iniciativas y condicionan la ejecución de las acciones.

Revalorización de territorios marginales por el capital concentrado

A fines del siglo pasado, se intensifica la penetración del gran capital en el agro argentino y es en las regiones marginales extra-pampeanas donde el despojo se expresa con mayor diversidad y violencia, no sin resistencias de los productores familiares. Es decir, si bien se generan procesos de control y presión territorial, también emergen estrategias de persistencia campesina. En este sentido, caracterizaciones recientes (Comerci, 2011; Cáceres, 2014; Preda, 2013), plantean procesos de acumulación por desposesión y tal como definen Akram Lodhi y Kay (2010) al describir el “cerco neoliberal”, estos procesos fuerzan a los sectores excluidos e incluidos subordinadamente, a adaptarse vía asalarización o migración, o a desarrollar estrategias múltiples sin abandono del campo.

El caso estudiado forma parte de una de las regiones más postergadas en políticas nacionales de desarrollo rural; sin embargo, fue en Neuquén donde se construyó, en los años `70, un sistema de extensión rural y asociativismo con plena intervención del Estado provincial en un contexto nacional de políticas de corte liberal. Corresponde a la categoría de territorios considerados de bajo valor económico y social desde la imagen empresarial de negocios, donde la población rural criolla e indígena ha quedado sistemáticamente invisibilizada. Es decir, constituyen territorios comunitarios y campesinos vulnerables frente a las nuevas formas de territorialización del capital (Cavalcanti, 2012).

La diversificación económica y social actual está vinculada a otros usos del suelo (paisajístico, energía, forestal), que impactan en la estructura social y en el ambiente: contaminación del agua, aumento de predadores, sustracción de recursos culturales, disminución de flora y fauna autóctona, pérdida de mallines, aguadas; obstaculización de arcos por cerramiento de campos o de rutas pecuarias por privatización de tierras comunes.

Nuevos actores (inversores, grandes empresas integradas, sociedades mixtas, corporaciones) del sector agrícola ganadero y forestal, de turismo, minería e hidrocarburos, compiten por los recursos y ejercen presión sobre las formas campesinas. Desde la mirada puesta en la resistencia, emergen prácticas sociales adaptativas y

estrategias familiares productivas y laborales como formas de persistencia campesina (Bendini y Steimbregger, 2013). Es decir, se ponen en tensión o se conjugan procesos de campesinización y de asalarización (Hocsman, 2012).

Si bien surgen presiones que amenazan la actividad tradicional ganadera y la identidad campesina, se reconocen formas de persistencia de estos productores, las que varían de acuerdo a la movilidad del capital, a las limitaciones en la maximización del ingreso familiar; a pautas culturales tal como el apego a la tierra; a la participación en colectivos sociales de naturaleza sectorial, étnica; como también a la construcción de políticas públicas para el sector.

Las políticas adoptan un carácter más productivo que compensatorio y son acompañadas de nuevos nucleamientos sociales: unidades ejecutoras de leyes nacionales (ovina y caprina), comités locales de emergencia rural, comisiones de reglamentación de ley de tierras y ley de arreos, comanejo en áreas naturales protegidas, entre otras acciones participativas.

En este contexto, se enmarcan las dos experiencias de gestión compartida entre el Estado, organizaciones de productores y comunidades indígenas que a continuación se presentan.

Formas de gestión participativa en la ruralidad neuquina

Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia⁵

Este Proyecto, implementado desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca a fines de los años 2000, se sitúa en el enfoque de desarrollo territorial rural. Su objetivo fue reducir las condiciones de vulnerabilidad económica y ambiental de la población rural pobre de la Patagonia y “contribuir a su efectiva integración [...] desarrollando capacidades tales que les permita administrar sus emprendimientos e incrementar sus ingresos reales, con participación en los procesos de desarrollo del territorio y un uso sustentable de los recursos naturales” (PRODERPA, 2014).

Se asentó en tres pilares que actuaron en interrelación. Uno de ellos correspondió al Estado, a través de la gestión y ejecución del financiamiento, dando respuesta parcial a iniciativas que emergieron de las bases sociales del territorio. Otro, fueron las organizaciones de productores y productoras familiares, de pequeños emprendedores y emprendedoras, ya sea formalizadas o grupos de hecho. El tercer pilar refería a la mediación técnica de la instrumentación política, tanto

⁵ Se recogen materiales documentales de la sistematización de esta experiencia realizada por la Secretaría de Producción de Neuquén (ver Bendini, M.; A. Propersi; A. Karlau; G. Landriscini, y L. Ortega. 2015).

a nivel de decisores como de referentes nacionales y locales; si bien ellos fueron quienes acompañaron la evaluación de las propuestas, la implementación técnico-administrativa de los proyectos, también fueron los que intervinieron, desde sus propios marcos sustantivos en la orientación de las acciones y la instrumentación política.

Es decir, el Programa se orientó al mejoramiento de las capacidades productivas, de gestión y organizativas, a través de la canalización de recursos a colectivos sociales con diferentes grados de afianzamiento en el territorio.

Inicialmente, los fondos provinieron del Fondo Monetario Internacional y fueron distribuidos por el estado nacional. Como resultado de las negociaciones con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, se aumentó el umbral de ingresos de la población meta, en función del ingreso neto familiar y las especificidades del contexto e incluyendo dos categorías: i. productores con ingresos netos anuales inferiores o iguales a la línea de pobreza anualizada y ii. productores con ingresos netos anuales entre una y dos veces y media de la línea de pobreza anualizada. El perfil se delimitó considerando el total de ingresos familiares, donde un 50 % o más debían provenir de actividades prediales; la mano de obra familiar en el predio debía ser mayor a la mitad de la total empleada; y el capital familiar, en la unidad de producción, no debía superar ocho veces la línea de pobreza. Finalmente, el lugar de residencia de estas familias debía ser rural, ya sea agrupado o disperso.

Particularmente en Neuquén, el Programa asumió carácter de respuesta a la emergencia por la dispersión de cenizas volcánicas dada la erupción del volcán Puyehue en Chile en 2011. Esta situación adversa se combinó con un periodo prolongado de sequía. La emergencia se sumó a condiciones previas de escasez, mayoritariamente de agua y pastizales. Se dio prioridad a las iniciativas de las zonas más afectadas, por lo cual no toda la ruralidad estuvo incluida. “Los fondos alcanzaron un total de \$25.726.732, los cuales se destinaron a 51 proyectos productivos, turísticos y de agregado de valor, con alcance a 1,790 familias agrupadas en 43 organizaciones. Para afrontar la emergencia, se distribuyeron \$3.900.000⁶ que fueron administrados y su uso priorizado por los comités locales de emergencia rural” (PRODERPA, 2014).

Las líneas programáticas fueron: agregado de valor; mejoramiento de la producción ganadera; turismo con identidad; participación de jóvenes y mujeres. Dada la emergencia, el Programa se constituyó en un espacio de movilización de fuerzas locales y de recursos. El accionar articulado de las organizaciones con

⁶ En ese entonces, esos montos alcanzaban los 3.200.000 y 500.000 dólares respectivamente.

las agencias del Estado, facilitó la conformación de comités locales a manera de ámbitos interinstitucionales para el desarrollo. Estos comités se constituyeron en ocho espacios activos propicios para el accionar del programa.

Un elemento a considerar entonces, tiene que ver con los antecedentes organizacionales de los grupos incorporados al Programa. Experiencias previas⁷, dieron lugar al desarrollo de capacidades y herramientas de gestión y negociación. Sobre estos antecedentes el programa de desarrollo se asentó y también potenció con aportes financieros, dando viabilidad a distintos proyectos ya delineados. Así, los decisores políticos supieron apropiarse, en el corto tiempo de ejecución, de propuestas ya consensuadas entre productores y técnicos. En síntesis, esa política se dirigió, de modo diferencial, a zonas afectadas por las cenizas y la sequía; y por otro lado, canalizó sus acciones funcionalmente donde había acumulación previa de prácticas organizativas o de acompañamiento técnico por distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Como parte del proceso de acción y aprendizaje, según el informe de gestión de Proderpa (2014) los mismos productores destacan efectos no previstos en las iniciativas, tales como la ampliación de los espacios de vida, especialmente a mujeres y a jóvenes; la formación de líderes; el desarrollo irradiado de estrategias activas para persistir en el campo y el establecimiento de relaciones más simétricas entre los agentes del Estado y los productores / emprendedores. Destinatarios y técnicos evalúan que el Programa propició el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo aunque marcan incertidumbre respecto de la sostenibilidad de las acciones emprendidas, además sobre la intensificación de las mismas y la extensión de la cobertura geográfica.

Los productores se insertaron apoyándose en sus organizaciones fortalecidas y en la búsqueda de un núcleo sociopolítico más consolidado para superar la emergencia. Para ellos, tal como para el plantel técnico, se avanzó en el tránsito de una relación de pasividad receptiva y de ejecución jerárquica de acciones y medidas asistenciales de carácter más tradicional, a la construcción de iniciativas participativas, cogestionarias; acompañadas de la constitución de un marco de confianza que logró viabilizarlas. Sin embargo, este proceso participativo fue parcial por limitaciones en el abordaje de problemas estructurales y en los ejes de intervención/acción.

Es decir, se incrementó el ejercicio compartido de monitoreo en la implementación de las actividades y en la ejecución presupuestaria; práctica a la que algunos

⁷ Tales como el Programa Social Agropecuario, Programa Mohair, Programa para el Mejoramiento de la Calidad de la Lana.

funcionarios adjudican el carácter de “*control social compartido*”; pero no se incluyó el tratamiento de la situación de tenencia de la tierra, problema manifiesto reiterada y públicamente por productores, técnicos y funcionarios; tampoco el acceso y uso de los recursos naturales.

Por otro lado, los productores y productoras que accedieron fueron aquellos con mayor nivel de organización o con capacidades asociativas fuertes. Podría pensarse que se configuró un acceso al programa, diferenciado a nivel social y geográfico. En este sentido, hubo zonas donde las acciones llegaron de modo aislado y con gran dispersión, y otras, a las que el Programa directamente no llegó.

Otro aspecto a considerar es que no toda la ruralidad está nucleada en organizaciones. Algunos consideran que ello obedece, entre otras causas, a prácticas y usos en el campo donde el productor “*deja que algunos prueben y desarrollen la experiencia, y luego evalúan la posibilidad de sumarse*”. Asimismo, las organizaciones no cubren la totalidad de los productores o pueden quedar algunos fuera por “*litigios entre vecinos, o dificultades de comunicación y confianza*” (referente organizacional) llegando a reproducir la exclusión.

Para los destinatarios, el eje del fortalecimiento del Programa fue la modalidad de financiamiento junto con el aumento de la capacidad de gestión para su administración, dando lugar a “*la confianza de que la organización puede*”. Perciben que el asociativismo potenció el reconocimiento social como sujetos de derecho al desarrollo y los posicionó más horizontalmente en las negociaciones, en los espacios de cogestión y en la administración de los fondos.

Esta experiencia puede leerse como resultado de la articulación, entre sociedad civil y estado, sobre la base de consensos, tensiones, conflictos, negociaciones, y renegociaciones generadas de manera continua en el devenir mutante de la dinámica social. Es así que aparecen cambios en la forma de relacionamiento entre el estado y las organizaciones rurales. Testimonios expresan por ejemplo que “*... fuimos a buscar los proyectos al terreno*” (funcionario) o desde la perspectiva de los productores “*...fue así, al enterarse la gente del gobierno que nosotros estábamos haciendo gestiones para ser cooperativa, se acercaron para ver cómo nos podrían ayudar*”.

No basta, como señalan los técnicos, cumplir con los requisitos formales de acceso al financiamiento, sino que también “*pesa la capacidad y la trayectoria de trabajo y de gestión de la organización*”. Las organizaciones con mayor capacidad de construcción de poder y de presión social lograron acceder a los niveles políticos con sus demandas e instalar formas flexibles de implementación, pero difícilmente lo lograron las incipientes o los grupos asociados recientes.

Programa de Comanejo⁸

Este Programa da cuenta de un espacio de “*manejo participativo entre instituciones*” (técnico): por un lado la Administración de Parques Nacionales y la Intendencia del Parque Nacional Lanín, y, por otro lado, la Confederación Mapuce Neuquina y representantes de las comunidades mapuches del territorio. Posteriormente, se incorpora el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Asimismo, el Comanejo surge con un fuerte contenido de lucha sindical y de compromiso de los técnicos con las comunidades indígenas del área.

La vinculación intersectorial atravesó distintas formas de relacionamiento y de trabajo conjunto. En 1999, la Administración de Parques transitaba una crisis institucional con reclamos gremiales y replanteos desde un sector de trabajadores acerca de la misión y la visión de la institución, tradicionalmente asociada a una imagen de carácter conservacionista. Al mismo tiempo, se agudizaban conflictos territoriales en las comunidades (amenazas concretas de desalojo). Es entonces que la Confederación Mapuce Neuquina realiza la ocupación de la Intendencia del Parque exigiendo respuestas a la situación dominial y se propone un nuevo diálogo, basado en el reconocimiento y el respeto mutuo.

Se conforma así una “*conjunción de claridad en la acción de diferentes actores, entre ellos trabajadores estatales, dirigencia gremial y política, y base campesina mapuche*”. Se combinaron elementos como “*convicción*” y “*compromiso*” de funcionarios y técnicos; una presión unificada de “*abajo*” hacia los niveles de decisión; y la visibilidad de oportunidad para los pobladores⁹. La misma se basa en dos componentes: i) el fortalecimiento de las organizaciones mapuches y de los productores no federados para modificar la relación de “*sumisión con el Parque Nacional Lanín de vieja data*” (técnico) y constituir una relación más simétrica, de mayor horizontalidad; ii) la constitución de un marco de confianza de las bases hacia sus dirigentes. Los pilares de estas acciones de desarrollo son: el territorio, la diversidad cultural y biológica, y la administración conjunta; considerando el Comanejo como proceso de desarrollo con identidad.

Una cronología de la génesis y evolución de la iniciativa da cuenta que, además de los conflictos mencionados, aparecen replanteos en la visión institucional acerca del uso de los recursos y de los derechos de las comunidades que ocupan el territorio desde antes de la creación del área natural protegida.

⁸ En este apartado se recogen datos y testimonios del Taller de Seguimiento en el que participaron técnicos de la Asociación Civil Propatagonia y del Parque Nacional Lanín; e investigadores del Grupo de Estudios Sociales Agrarios (GESA), realizado en San Martín de los Andes, en abril de 2014.

⁹ Es así como Parques Nacionales reconoce a los productores y trabajadores familiares, término que manifiesta el despojo de su naturaleza productiva.

En el año 2000, se crea un comité de gestión del Comanejo, conformando una mesa donde se tratan acuerdos de base y se plantean estrategias de legitimación y de afianzamiento. Ese comité está integrado por decisores del organismo estatal descentralizado y de las comunidades¹⁰. El desarrollo de esta política implicó la constitución de comités locales en cada seccional del Parque para la implementación específica de acciones con dinámicas propias que expresan la relación de las fuerzas sociales en cada localización.

En esa estructura, las instancias de negociación tienen el carácter de instrumento para llegar a acuerdos, definidos por las partes como “*consensos*”, tal como obra en el reglamento de funcionamiento; “*si no se llega a acuerdos no se define el tema y queda pendiente*” (referente local).

En el año 2001 se aprueba el plan de gestión institucional:

“...le damos tratamiento y se hace un debate circular. En ese debate circular se pone a consideración toda la normativa de la Administración de Parques. Por el otro lado se pone toda la normativa del derecho mapuche. El desafío está, entre estas dos normativas generar una discusión intercultural para resolver de manera intercultural esos conflictos” (técnico/a).

En su implementación “*...aparecen nuevos posicionamientos y alianzas y una cierta separación de los comités locales de los niveles más altos de decisión*” (referente); es decir entre los productores y los dirigentes, y entre los técnicos y los decisores políticos. Por otro lado, hay avances en el derecho indígena y en el reconocimiento jurídico territorial y cultural por parte de organismos regionales e internacionales (Guerrero, *et al.*, 2007).

El Comanejo se ha orientado también a fortalecer la organización étnico-productiva en el planteo de sus demandas; en sus comités, los referentes dan cuenta de que se intenta resolver el origen de los problemas y las limitaciones para el desarrollo. A través del intercambio; por ejemplo, se revisó y se interpretó la normativa del área protegida llegando a elaborarse un nuevo marco conceptual y legal asentado sobre el territorio, el Comanejo y la diversidad cultural y biológica.

Son las organizaciones mapuches, las que encauzan reclamos reivindicativos donde subyacen acciones organizativas y actividades de fortalecimiento de la identidad (Díaz y Villareal, 2007). En este aspecto, Briones (2001) afirma que la

¹⁰ Integrado por dos representantes de la Confederación Mapuce Neuquina, dos de las comunidades mapuches, el Intendente del Parque, un representante del Directorio de la Administración de Parques Nacionales, uno de la Dirección Nacional de Conservación de Áreas Protegidas y uno del Instituto Nacional Indígena.

especificidad de los conflictos mediados por coyunturas se vinculan a mayores demandas, las que tienen como sostén la identidad cultural y la autonomía política; y que la dinámica atravesada por la redefinición programática y un nuevo modo de relación entre agentes y productores mapuches posibilita el avance de reivindicaciones sociales y culturales por parte de las comunidades.

Esta trayectoria de manejo compartido se inscribe en la perspectiva de gestión de áreas naturales protegidas debatida en Santa Marta en 1997 en el Primer Congreso de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas. En su declaración se aboga por una mayor participación social, como también por adecuaciones sociales, institucionales y de gobernanza (Guerrero *et al.*, 1997). A partir de este marco, el Comanejo¹¹ ha posibilitado un rol más activo de la sociedad civil en la responsabilidad social del desarrollo rural (Carpinetti, 2007).

Sin embargo, la decisión final sigue dependiendo del directorio de Parques a nivel nacional.

“En definitiva sigue siendo Parques la que decide la resolución de los conflictos. Consideramos que es el inicio de esta etapa, y es un desafío. En la medida en que sepamos cómo seguir construyendo esta política también podremos ir incidiendo en esos niveles de toma de decisión” (técnico).

Los cambios en la forma de gestión tiene lugar en un escenario de revalorización del territorio para otros usos (paisajístico, extractivo) y por otros actores (capital agrario comercial local y gran capital internacional); donde, a su vez, se despliegan acciones de desarrollo subsidiadas por programas estatales sectoriales y sociales destinados a las organizaciones de base. El Comanejo ha permitido establecer relaciones más horizontales de las comunidades con el Estado, proceso que deviene en un aumento del capital político de las organizaciones. Asimismo, se consolida una mayor visibilización de la condición étnica, que favorece la resistencia y fortalece la seguridad ambiental y jurídica de ocupación y uso de la tierra.

Por otro lado, si bien se produce un incremento de las capacidades productivas, parecería no haber alcanzado cambios esperados en los niveles de ingresos, como tampoco una sólida conformación de cuadros de gestión. En este marco, los técnicos reconocen algunas limitaciones vinculadas a la toma de decisiones y modos de gestión para la instrumentalización de la política, tales como: la separación de los comités locales de los niveles de decisión de carácter político más general, como

¹¹ Tal como denominan productores y técnicos

del conjunto de los cuadros políticos de las bases. Por último, señalan también que si bien se logró la formalización, no se alcanzó la institucionalización del Comanejo. En ese sentido, la experiencia no ha sido acompañada de un cambio en la reglamentación que se reflejara a nivel territorial ni de una cabal descentralización de la gestión institucional del área protegida.

Más recientemente, surgen nuevos rasgos en las comunidades, particularmente en las relaciones político-institucionales, situación que es percibida con incertidumbre por los técnicos. Para algunos, las comunidades estarían transitando alternadamente periodos de movilización y desmovilización, que se sumarían a las propias limitaciones de la institución estatal. Según referentes comunitarios, cobra centralidad la trayectoria enfocada en la autonomía y para la dirigencia se considera la co-administración territorial como una herramienta de transición ya cumplimentada.

Es decir, las comunidades reconocen avances en la consolidación de la identidad, en el manejo productivo, y en el acceso al poder político aunque el Comanejo no constituya el nodo focal del accionar de sus organizaciones. Esta percepción dista de una caracterización de debilitamiento de las relaciones interinstitucionales que tienen algunos cuadros técnicos, principalmente al comparar el escenario actual con el periodo clave de fortalecimiento del colectivo. Sin embargo, la mayoría de los dirigentes destacan importantes logros en la experiencia de cogestión estado - sociedad civil: las comunidades asumen posicionamientos más decisivos en la estructura e integran nuevas alianzas sociales y mayores vínculos con otros sectores campesinos por temas de emergencia rural y de desarrollo territorial.

La construcción social de políticas de desarrollo rural: algunas reflexiones

En el caso de Neuquén, los conflictos y las negociaciones entre colectivos sociales y el Estado se tornan más focalizados y directos, en tanto que los nuevos espacios intersectoriales aparecen como formas de agregación social para canalizar demandas, ya no aisladas.

La movilización de recursos emerge como respuesta no completa a la demanda de las organizaciones, aunque en los programas, es el Estado quien marca los ejes y ejecuta el financiamiento, estableciendo criterios y encuadres técnicos y políticos. Al mismo tiempo, se incrementa el ejercicio compartido en la gestión y en el monitoreo. Hay avances en la participación, aunque no exenta de control social; y asumirlo, ha modificado la intervención de los colectivos sociales en la idea y en la ejecución de las acciones de desarrollo. Surgen nuevas dirigencias y

formas de asociativismo que la tecnología en comunicación facilita, superando el aislamiento físico.

Las limitaciones de ambos programas podrían pensarse en forma comparada, por un lado, las referidas a la construcción política que uno de los programas no abordaba y, por otro, aquellas que tienen que ver con la generación de ingresos por movilización de recursos que la otra no alcanza. En este sentido, ambas experiencias estarían representando las dos dimensiones que connotan el objetivo de las organizaciones de productores y que no resultan excluyentes en las acciones de desarrollo rural. En este sentido, a nivel del caso, la tendencia marca una mayor reivindicación productiva sectorial y relativamente menor práctica de construcción política; sin embargo, estas acciones nutrieron a las organizaciones de una mayor capacidad de negociación y de mayor acceso al poder político. Una lectura de conjunto, muestra que se conjugan modalidades compartidas de gestión y ejecución, a la vez que aparecen mecanismos nuevos y multiformes de control y de inclusión.

Frente a procesos de expansión concentrada, los campesinos contemporáneos, en su lógica tradicional de reproducción social, pueden asumir, como en el caso presentado, una creciente participación en iniciativas y en acciones de desarrollo rural; como también nuevas formas supervisadas de organización y de gestión. Estos rasgos parecen haber otorgado al sector, un posicionamiento más consolidado en la estructura. Sin embargo, persisten fuertes condicionamientos para incluir acciones que modifiquen limitantes estructurales.

El carácter participativo podría leerse como forma de traslado parcial de la responsabilidad social del desarrollo a las organizaciones, en un escenario de inclusión y exclusión. En términos de Briones (2008), se termina responsabilizando al ciudadano de su propio futuro en tanto sujetos productores y consumidores autónomos con libertad de elección; sin hacer visible que estos ciudadanos campesinos se ubican en los peores términos respecto de las necesidades básicas.

Si bien, la gestión participativa fortalece a las organizaciones, no están las mismas en condiciones de autogestión, ni el Estado de despojarse de la responsabilidad social de planificar políticas diferenciadas y de movilizar recursos a estos sectores subalternos.

Por otra parte, el análisis de las dos experiencias estaría validando que la política pública es una categoría empírica, una construcción historizada en función de las relaciones de poder en un espacio concreto (Aguilar Villanueva, 1996). Los hallazgos refuerzan el significado social de las políticas públicas y muestran que las mismas, van más allá y exceden al Estado, a las respuestas de planificación, financiamiento y modalidades de implementación por las que optan los decisores.

Dan cuenta de interacciones, negociaciones, apropiaciones, dominio y control, de resistencias como también de persistencias en áreas marginales de “bordes” (López Castro, 2012).

Al mismo tiempo que se modifica la intervención de los colectivos sociales, aparecen nuevas formas de nucleamiento, dado que se establecen relaciones más directas entre las organizaciones y las agencias, es decir, entre la sociedad civil y el Estado. A su vez, los resultados develan contradicciones inherentes a la construcción social de políticas públicas, al alcance de la gestión compartida y a la subjetivización del desarrollo de los actores involucrados.

El carácter específico de las acciones de desarrollo rural analizadas no impide plantear interrogantes de carácter más general, tales como:

¿La implementación de esas políticas estaría suponiendo el traslado parcial de la responsabilidad social del desarrollo del Estado a organizaciones de la sociedad civil; las cuales tienen serias limitaciones para atender cuestiones relacionadas con condicionamientos de base?

Dando cuenta de lo anterior ¿el accionar por programas participativos o de cogestión, estaría reduciendo los costos de un sistema activo de extensión rural en la estructura del Estado que garantizara la continuidad de acompañamiento al sector, o se trataría de la conformación de un Estado cualitativamente más próximo?

Las modalidades cogestionarias ¿serían nuevas formas de inclusión “controlada” propendiendo al disciplinamiento de las actividades y de los sujetos (Corson, *et al.*, 2015); o se trataría de prácticas de una participación más silenciosa y, a la vez, en aumento, que generan las propias organizaciones sociales?

Sin duda, el devenir del desarrollo rural, frente a las transformaciones macroeconómicas y políticas actuales en el país, abre interrogantes acerca de la naturaleza y el carácter que adopte el papel del Estado respecto de los sectores subalternos del campo y de la modalidad de interpelación política que asuman las organizaciones. Es el rol de los colectivos sociales, y la experiencia alcanzada en el accionar compartido, los que constituyen el desafío de este tiempo.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1996). La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editor. México.
- Akram Lodhi, A.; Kay, C. (2010). "Surveying the agrarian question (part 2): Current Debates and Beyond". *The Journal of Peasant Studies*.
- Akram Lodhi, A.; Borras, S.; Kay, C. (2008). *Land, poverty and livelihoods in an era of globalization: perspectives from developing and transition economies*. Routledge, London.
- Alimonda, H. (2011). "Cuando los árboles son un desierto". En: *Conflictos sociales y recursos naturales. Revista de Osal*. Año VI, N° 17, mayo-agosto. Buenos Aires.
- Bendini, M. (2014). "Ampliación de fronteras agrícolas en Argentina: Interrelaciones entre el capital concentrado y la producción familiar". *Revista Alasru Nueva Época* México. Universidad de Chapingo.
- Bendini, M.; Steimbregger, N. (2013). "Persistencia campesina en el norte de la Patagonia: movilidades espaciales y cambios en la organización del trabajo". *Cuadernos de Desarrollo Rural. Internacional / Journal of Rural Development*. Vol. 8, N° 66. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.
- Bendini, M.; Propersi, A.; Karlau, A.; Landriscini, G.; y Ortega, L. (2015). *Procesos organizacionales, capacidades productivas y de gestión: sistematización de una experiencia de desarrollo rural. PRODERPA Neuquén*. General Roca: Publifadecs. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- Briones, C. (2001). "Cuestionando geografías estatales de inclusión en Argentina. La política cultural de organizaciones con filosofía y liderazgo Mapuche". Ponencia en Simposio: Cultural Agency in the Americas Project: Language, Ethnicity, Gender and Outlets of Expression de Social Science Research Council. Cuzco. Edición digitalizada.
- Briones, C. (2008). *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires. Antropofagia.
- Cáceres, D. (2014). "Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina". *Journal of Agrarian Change*. doi: 10.1111/joac.
- Camardelli, C.; Salazar, N. (2013). "Territorio, ambiente y poder en la región chaqueña de la provincia de Salta". En Manzanal, M. y Ponce, M. (org.), *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires. Ciccus.

- Carpinetti, B. (2007). “Una experiencia intercultural de comanejo entre el Estado y las Comunidades Mapuches en el Parque Nacional Lanin, Argentina” En *Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina*. España. FAO/OAPN.
- Cavalcanti, S. (2012). “Imagens da Fruticultura do Vale do São Francisco: Cooperativas, reinvenção de estratégias e criação de oportunidades em tempos de enfrentamento da crise global”. En Craviotti, C.; Cavalcanti, S.; Solenoy, R.; Cattaneo, C. *Tramas productivas y agentes sociales en la agricultura globalizada*. Niño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- Comerci, E. (2011). “Vivimos al margen. Trayectorias campesinas, territorialidades y estrategias en el oeste de La Pampa”. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. Edición digitalizada.
- Corson, C.; Bridget Brady, B.; Ahdi Zuber, A.; Lord, J.; Kim, A. (2015). The right to resist: disciplining civil society” *The Journal of Peasant Studies*. Publicado en internet: 18-3-2015.
- Díaz, R.; Villareal, R. (2007). “Alternativas para un desarrollo con identidad desde la perspectiva mapuce: el Plan de vida Pulmarí y el co-manejo de Parques Nacionales en la Provincia de Neuquén”. III Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos Políticas de la diversidad y políticas de la integración. Universidad Nacional de Cuyo. Edición digitalizada.
- Diez Hurtado, A. (2014). “Estrategias de vida de pequeños productores campesinos del Perú. Cambios en las últimas décadas”. En Craviotti, C. *Agricultura familiar en Latinoamérica*. Ciccus. Buenos Aires.
- Elverdín, J.; Ledesma, S.; Zain, El Din; Cittadini, E. (Editores). (2014). Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios. *INTA Ediciones*.
- Estrada, L.; Consuegra, C. (2013). “La actividad agroindustrial y la acción pública en la Orinoquía: hacia una redefinición de rol del Estado en la región”. Congreso Lasa. Edición digitalizada.
- Guerrero, E; Sguerra, S.; Rey, C. (2007). Áreas Protegidas en América Latina. De Santa Marta 1997 a Bariloche 2007. PNUMA, OTCA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Parques Nacionales Naturales de Colombia y Comité Colombiano UICN.
- Hall, M.; Edelman, M.; Borrás, S. Jr.; Scoones, I.; White, B.; Wolfordm, W. (2015). “Resistance, acquiescence or incorporation? An introduction to land grabbing and political reactions ‘from below’”. *The Journal of Peasant Studies*. Publicado en internet: 12-5-2015.

- Hosman, L. (2012). *Estrategias territoriales, recampesinización y etnicidad en los Andes de Argentina*. Universidad Autónoma Metropolitana. <http://tartagal.saltaarg.blogspot.com.ar>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censos Nacionales de Agricultura 2002 y 2008.
- Lattuada, M.; Márquez, M.; Neme, J. (2012). “*Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia desde una perspectiva de gestión*”. Ciccus, Buenos Aires.
- López Castro, N. (2012). Persistencia en los márgenes. La agricultura familiar en el sudoeste bonaerense. Ediciones CICCUS. Argentina.
- Manzanal, M.; González, F. (2010). “Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino”. *Realidad Económica* Nº 225.
- Manzanal, M.; Ponce, M. (2013). “*La Desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*”. Ciccus. Buenos Aires.
- Moraes, M.; da Silva, A. (2008). “Produção de Alimentos e Agrocombustíveis no Contexto da Nova Divisão Mundial do Trabalho”. *Revista Pegada* 9 (1): 63-80.
- Moraes, M. A. da Silva, A. (2010). “Expropiación de la tierra, violencia y migración: campesinos del nordeste de Brasil en los cañaverales de Sao Paulo. En Lara, S. (coord.). *Migraciones de trabajo y movilidad territorial*. Porrúa. México.
- Moraes, M.; da Silva, A.; Medeiros de Melo, B. (2012). “Vidas en tránsito: mujeres migrantes de los palmenares de Maranhao a ciudades de los cañaverales paulistas” En Bendini, M.; Steimbregger, N.; Radonich, M.; Tsakoumagkos, P. (coord.) *Trabajo rural y travesías migratoria*. EDUCO, Neuquén.
- Nogueira, M. E.; Urcola, M. (2013). “La agricultura familiar en las políticas de desarrollo rural, ¿hacia una nueva agenda pública? La experiencia reciente en Argentina (1990-2011)”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* Nº 39, segundo semestre. ISSN: 1514-1535
- Pérez Correa, E.; Sumpsi, J. M. (2002). *Políticas, Instrumentos y Experiencias de Desarrollo Rural en América Latina y Europa*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- Preda, G. (2013). “La pequeña producción agropecuaria en un contexto de expansión del capital agrario. El caso del departamento de Río Seco Córdoba” En Ramilo, D.; Pridivera, G. (comp.) *La agricultura familiar en Argentina*. INTA IPAF 20. Buenos Aires.

- PROINDER. (2004). *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario*. Ministerio de Agricultura.
- PRODERPA I. (2014). *Resultados Concretos*. UPE Neuquén. Argentina.
- Schiavoni, G. (2010). "Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina", en M. Manzanal y G. Neiman (comp.) *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, CICCUS, Buenos Aires.
- Soverna, S.; Tsakoumaglos, P.; Paz, R. (2008). "Revisando la definición de agricultura familiar. PROINDER-SAGPyA". *Documento de Capacitación* N° 7. Buenos Aires.
- Subsecretaría de Producción. (2007). *La Tierra y el Agua*. Provincia de Neuquén.
- Svampa, M. (2010). "Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina" Revista One World perspectivas. ISSN: 1863-0928. Consulta digital www.social-globalization.uni-kassel.de/owp.php
- Tsakoumagkos, P. (2005). "Desarrollo rural y heterogeneidad económico-social. Los pequeños productores agrarios en la Argentina". Jornadas de intercambio y discusión: *El desarrollo rural en su perspectiva institucional y territorial*. Universidad de Buenos Aires. Edición electrónica.