

# Espacios interinstitucionales de articulación para el desarrollo territorial

Martínez, Gerardo Roberto<sup>1</sup>; Passamano, Luis Antonio<sup>2</sup>; Ferrario, Héctor Omar<sup>1</sup>; Piemontese, Elena Beatriz<sup>1</sup>; Vargas, Silvia Teresa<sup>2</sup>

<sup>1</sup>AER INTA San Martín <sup>2</sup>Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial

## Introducción

En las últimas décadas, tanto a nivel nacional, provincial y/o municipal, se vivieron procesos de transformación de paisajes, de producción, de población. El objetivo del presente trabajo es analizar el proceso de articulación interinstitucional para construir un territorio a la medida de los sueños de sus habitantes, que ocurre en el departamento Libertador General San Martín (provincia del Chaco - Argentina), con énfasis en los municipios de Ciervo Petiso, Laguna Limpia, Pampa Almirón y General José de San Martín, siendo esta última localidad la cabecera departamental.

Los cambios originados generan nuevos desafíos a enfrentar, a la vez que desde el propio territorio surgen respuestas, incorporando objetivos y líneas de acción que contribuyen al proceso de desarrollo, logrando un territorio más integrado, competitivo, con equidad social y sustentabilidad ambiental. Consolidar espacios de articulación entre actores del sector público y privado, permite generar y fortalecer capacidades territoriales para el abordaje de propuestas con los diferentes habitantes del territorio.

En el contexto provincial chaqueño, General José de San Martín y su zona de influencia se constituyen en una de las regiones donde hay mayor preponderancia de productores de la agricultura familiar, existiendo un entramado institucional compuesto por el Consejo de Planificación de Políticas Públicas y Desarrollo Local, mesas de organizaciones y de técnicos, establecimientos técnicos educativos - entre otros-, que trabajan en conjunto en el fortalecimiento de este importante sector social y productivo. Los espacios de articulación que se describen muestran una sociedad en desarrollo, conducida por el Estado en este camino, camino en el cual no es capaz de avanzar por sí misma, pero sí es capaz de hacer importantes aportes para ese desarrollo; este incluye a lo rural y a lo urbano, donde la riqueza de cada territorio es tenida en cuenta al momento de pensar cuál es el mejor desarrollo para cada uno de ellos.

## Los cambios producidos

Entre 1956 y 1960 el monocultivo algodón llegó a su clímax en el Chaco y una de las cuencas reconocidas (Bruniard, 1979) fue Libertador General San Martín, el que luego de posicionarse como una importante zona agrícola -fundamentalmente algodónera-, donde se llegaron a cultivar casi 90 mil hectáreas en la campaña 1979/80, comenzó su caída, con altas y bajas en la superficie sembrada, teniendo un breve repunte entre las campañas agrícolas 2005/06 al 2007/08, donde la superficie rondó las 75 mil hectáreas, para iniciar allí un descenso inexorable (Martínez, 2019).

En la década 1990/2001 el departamento Libertador General San Martín mostró una pérdida de población en áreas rurales, incrementándose la población urbana; en el periodo posterior se recuperó población rural, si bien este crecimiento no tuvo el mismo impulso que el urbano; en el periodo 1991/2001 los centros urbanos incrementaron su población en un 48,8%, sobresaliendo Pampa del Indio (82,2%); Presidencia Roca (68,6%) y San Martín (33,9%).

En relación a la tenencia de la tierra, este departamento no escapa a la realidad que muestra el proceso concentrador; en el año 2002 los establecimientos agropecuarios (EAP) de hasta 100 hectáreas representaban el 62% del universo, acumulando solo el 7% de la tierra, mientras que en el extremo opuesto, el 7% de las EAP concentraba el 61% de la superficie de tierra. Seis años más tarde, el estrato de hasta 100 hectáreas representaba el 52% de las EAP con el 6% de la tierra y el 8% acumulaba 58% de tierra.

## Espacios de articulación

Las principales demandas del territorio consisten en la gestión de los recursos hídricos, tanto para consumo humano como para la producción, el manejo racional de los bienes naturales comunes y su preservación, el impacto en la salud y en los ecosistemas de las prácticas agroganaderas implementadas, atención hacia la agricultura familiar, los jóvenes y los pueblos originarios, el autoabastecimiento alimentario de las localidades en pos de contribuir a la soberanía alimentaria. En respuesta a estas demandas, se encuentran trabajando en el territorio instituciones públicas y privadas que realizan acciones que favorezcan el desarrollo territorial desde su multidimensionalidad y multisectorialidad; teniendo en cuenta la inclusión de todos los actores, el buen uso de los bienes naturales comunes y fundamentalmente, el fortalecimiento del territorio, con visión estratégica de largo plazo y lógica de horizontalidad e interinstitucionalidad (Martínez, 2019).

Como antecedente cercano, puede mencionarse que en el año 2002 la Secretaría de Planeamiento y Evaluación de Resultados del Ministerio de Economía del Chaco inició un programa de conformación de regiones, a partir del criterio de la unión voluntaria de municipios para lograr el fortalecimiento de estos para liderar el desarrollo integral de las regiones que conformaban, promoviendo la activa participación de las comunidades urbanas y rurales en la planificación y gestión de procesos de desarrollo local. Así se conformó la Unión de Municipios del Norte, integrada por los municipios de General José de San Martín, Capitán Solari, Ciervo Petiso, Pampa del Indio, La Eduvigis, Laguna Limpia, Pampa Almirón, Presidencia Roca y Colonias Unidas, este último perteneciente al departamento Sargento Cabral, la que realizó un diagnóstico participativo para elaborar el plan estratégico para el desarrollo territorial (Ferrario & Guardianelli, 2005; Carvallo, y otros, 2006; Ferrario, 2007).

En el año 2009 se crearon las Unidades de Desarrollo Territorial (UDT), con la finalidad de unificar los criterios de definición territorial para la gestión integrada de información, el seguimiento y la

evaluación de los programas. La UDT N° 8 quedó integrado por los mismos municipios que integraban la Unión de Municipios del Norte.

Estas etapas previas fueron un camino de aprendizaje en la gestión y articulación público-privada y que se replicaron en la búsqueda de consensos interinstitucionales entre actores del sector público y privado, conformándose distintas mesas interinstitucionales, de ámbito departamental o municipal, donde se analizaron, discutieron y consensuaron propuestas para el desarrollo.

### **Consejo de Planificación de Políticas Públicas y Desarrollo Local**

La experiencia acumulada hizo que en el año 2012, al sancionarse la Carta Orgánica Municipal de General José de San Martín se estableciera en su artículo 38: “Es deber del Municipio promover la planificación integral como un instrumento flexible tendiente a establecer estrategias de desarrollo local que contemplen los intereses propios, provinciales, regionales y nacionales”, para lo cual crea este consejo integrado por los distintos sectores públicos y privados (Convención Constituyente Municipal, 2012). Para abordar diferentes tópicos, se han conformado al interior del consejo distintos grupos temáticos: Educación, Producción, Industria, comercio y turismo rural e Infraestructura y servicios. En la elaboración del Plan Estratégico San Martín 2030, se ha definido a esta localidad como polo educativo, a la vez que productora y proveedora de alimentos.

### **Mesa de ganado menor**

La disminución en la superficie dedicada a la agricultura, contribuyó a que en las últimas dos décadas el departamento consolidara un perfil netamente ganadero, afianzando su condición de primer departamento en cantidad de ganado vacuno, pero también incrementando la existencia ganadera menor (caprina, ovina y porcina); estas producciones se encuentran mayormente vinculadas a la pequeña producción familiar.

El objeto de esta mesa es el mejoramiento de la actividad ganadera menor, atendiendo demandas de mejoramiento genético, manejo de rodeos y comercialización, atendiendo especialmente a la faena de los animales para su consumo. Ha realizado un relevamiento de los productores que se dedican a la actividad porcina, de sus sistemas de producción y faena, y de las dificultades para la comercialización. Al detectarse casos de productores que no observan cuidados higiénicos en la producción, se han realizado una serie de capacitaciones para crear conciencia de los peligros que estas malas prácticas pueden acarrear.

También se realizó un trabajo de relevamiento sobre la producción caprina, detectándose la existencia de 24 mil animales en el departamento Libertador General San Martín y un número similar de ganado ovino.

Es un espacio que no tiene continuidad, pero que se autoconvoca para realizar trabajos conjuntos en la temática que los agrupa. Hacia finales de 2019 y principios de 2020 ha estado abocada a la elaboración del diagnóstico para el PRODECCA (Programa de Desarrollo de la Cadena Caprina), que con financiamiento del FIDA estaría en etapa de inicio.

### **Mesa Zonal de Organizaciones de la Agricultura Familiar**

Esta es continuidad del trabajo que se venía realizando con el Programa Social Agropecuario (PSA) y ProHuerta en la década de 1990, donde primeramente la forma organizativa era de grupos, compuesto por al menos seis familias (en esta zona los grupos estaban integrados por 10 a 15 productores); a partir del 2004/05 estos grupos se comienzan a nuclear en organizaciones por

colonias, lo que los lleva a transitar una nueva experiencia como sector, la que pronto se llevaría a un nivel regional.

En el año 2007 se conforma la mesa, con la participación de las organizaciones de bases de las distintas localidades, siendo un espacio de participación no solo de los productores, sino de distintos organismos del Estado provincial y nacional que trabajaban con los pequeños productores, llegando a ser un espacio de discusión para la implementación de políticas para el sector, incluso se alcanzó a evaluar los proyectos que se gestionaban para la zona.

Los espacios de base tienen distintos niveles organizativos, es decir, en su mayoría cuentan con un comité de crédito para el manejo de fondos rotatorios, espacios de ferias francas, espacio de promotores ProHuerta, que incluye a productores periurbanos, además de la parte gremial como es el caso de la Unión de Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH).

Actualmente la componen doce organizaciones de productores familiares de Ciervo Petiso, Laguna Limpia, Pampa Almirón y General José de San Martín, que abordan la búsqueda de soluciones para el sector y vienen trabajando desde hace casi dos décadas, agrupando a 200 familias aproximadamente.

Desde 2008 los grupos de bases administran un fondo rotatorio y en 2014 queda conformado el fondo regional que lo administra la mesa, en ambos casos los fondos son originados con recursos propios, a través del cual otorgan créditos para producción; cuentan con herramientas para la perforación de pozos de agua; molinos para granos, mezcladoras y la reciente incorporación de silos para acopio de granos, asegurando el abastecimiento de maíz para la elaboración de alimentos balanceados para las especies animales (aves, porcinos), asegurando cubrir las necesidades de los asociados. Realizan compras comunitarias de pollitos, frutales, insumos e implementos para la producción.

En las localidades de menor población, como es el caso de Ciervo Petiso y Laguna Limpia, se brindan servicio de molienda, además de proveer de alimento balanceado a la comunidad a un precio menor, actividad que le permite generar ingresos para solventar gastos y en algunos casos pagar el trabajo de las familias que realizan esta actividad.

En este proceso organizativo han logrado consolidar un sistema de financiamiento denominado fondos rotatorios; una mayoritaria participación de mujeres; diversas compras conjuntas implementadas y cinco zonas con antecedentes de fabricación de alimento balanceado para sus socios, con un territorio con producciones priorizadas para autoabastecerse: aves, porcinos, hortalizas y agregado de valor.

Ha presentado proyectos de financiamiento a diferentes ventanillas para la compra de herramientas de trabajo de uso compartido e individual y para el equipamiento de las plantas de elaboración de alimentos balanceados. Con desembolsos provistos por los ministerios de desarrollo social nacional y provincial, han concretado la instalación de silos para el depósito de granos con sus correspondientes elevadores en las localidades de Ciervo Petiso y General José de San Martín, adquiriendo también diferentes herramientas que son administradas en forma asociativa.

Esta mesa inició un camino de formalización legal, estando a punto de ser reconocida como Cooperativa de Productores de la Agricultura Familiar Ltda.

### **Mesa de Consorcios de Servicios Productivos Rurales**

Por ley provincial 1.825/2010 se creó la figura del Consorcio Productivo de Servicios Rurales; estos tienen por objeto la prestación de servicios de organización y apoyo a la producción de pequeños

productores rurales, prestando servicios de preparación del suelo y asistencia con semilla e insumos para el mejoramiento de la infraestructura productiva.

Participan de este espacio los presidentes o representantes de siete de los dieciséis consorcios formados en el departamento, reuniéndose mensualmente para coordinar acciones en conjunto y recibir o elevar demandas a la Federación de Consorcios de Servicios Productivos Rurales o al Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (IDRAF) de la provincia del Chaco, en el cual uno de los dos vocales pertenece a un consorcio de la región.

### **Mesa de Técnicos**

Este espacio nació casi en la misma época que la Mesa Zonal de Organizaciones de la Agricultura Familiar, pero ha sido muy discontinuo en su accionar. Agrupa a técnicos que trabajan con agricultores familiares, pero no tienen una representación institucional, sino un compromiso profesional y personal con el sector, integrada por técnicos de instituciones públicas y privadas que desarrollan actividades vinculadas al desarrollo en el departamento Libertador General San Martín. Es un espacio de reflexión y análisis de las acciones que se realizan en el mismo.

### **Mesa de Arraigo y Derechos Territoriales**

En la época que funcionaba la micro región norte, se había conformado la Mesa de Tierras, un espacio que trabajó esta temática, logrando dar respuesta a problemas vinculados con la tenencia de la tierra: regularización de títulos en algunos casos, expropiación y entrega a banqueros en otras. Luego se retomó este espacio para continuar trabajando en el mismo tema, pero agregando la problemática de la contaminación ambiental que afecta negativamente las condiciones de vida y producción de las familias rurales, a lo que suma la temática de los desmontes.

Con distinto grado de compromiso, participan funcionarios y autoridades municipales, provinciales y nacionales, instituciones educativas, organizaciones de productores y organizaciones sociales.

### **Mesa de Certificación de Productos de la Agricultura Familiar**

En el año 1999 se conformó la primera feria franca de General José de San Martín, como forma de sostener el consumo de sectores urbanos y la forma de vida de los pequeños productores; esta feria fue creada por ordenanza municipal Nº 1.448/99 que enmarca la modalidad de ventas en la feria franca.

Al cabo de veinte años, existen en la región seis ferias que trabajan con diferentes modalidades, pero siempre en relación directa productor-consumidor. El planteo recurrente de los productores era que ante la venta de excedentes de sus productos dentro del ejido municipal, ya sea en la modalidad puerta a puerta, en ferias o en la oferta campesina, se encuentran con varias limitantes, principalmente en el traslado de su producción desde sus establecimientos en las colonias hasta el lugar de venta, ya que no se encuadran dentro de la legislación presente en el Código Alimentario Argentino ni en normativas de SENASA.

Para dar respuesta a esta demanda, surgió como necesaria la constitución de una herramienta de certificación de los productos comercializados por los agricultores familiares en el mercado local, trabajándose interinstitucionalmente a lo largo del año 2018 en la elaboración de un proyecto de ordenanza que diera forma a ese ámbito, lográndose que el Concejo Deliberante de General José de San Martín aprobara por unanimidad la ordenanza Nº 5.191/18 por medio de la cual se constituyó la Mesa de Certificación de la Agricultura Familiar para abastecimiento del mercado local, a través de la

cual se extenderá un Carnet de la Agricultura Familiar para los productores que cumplan con los requisitos establecidos y que se encuentren en el área de influencia del municipio de General José de San Martín.

Esto en consonancia con lo expresado en la Carta Orgánica Municipal, que en su artículo 27 establece: "...Estimula a los emprendedores y la generación de productos y servicios locales. El Municipio impulsa la creación del Mercado Regional de Alimentos provenientes de la Agricultura Familiar." y en el artículo 28 establece: "El Municipio impulsará la agroecología, la agricultura familiar urbana y periurbana para abastecer los mercados locales con productos sanos y sin agrotóxicos" (Convención Constituyente Municipal, 2012).

Esta mesa está integrada por representantes de la Municipalidad de General José de San Martín, organismos técnicos (Ministerio de Producción, IDRAF, INTA, Subsecretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial –SsAFCyDT–), establecimientos educativos [Escuela de Educación Agropecuaria (EEA) N° 8, Escuela de la Familia Agrícola (EFA) N° 141], organismos de control sanitario (SENASA), organismos de control y seguridad (Gendarmería Nacional y Policía Rural de la Provincia del Chaco), organizaciones de productores de la agricultura familiar (Consortios de Servicios Rurales, UNPEPROCH y Ferias Francas) y representantes de los consumidores. Su función es garantizar que los productos que se comercializan sean provenientes de la agricultura familiar; elaborar los protocolos de producción y transformación para las diferentes actividades agropecuarias; promover, habilitar y regular los sitios de ventas institucionales y espacios públicos donde participen los productores de la agricultura familiar; realizar el seguimiento técnico de los productores inscriptos y que comercialicen a nivel local y elaborar un plan de capacitaciones y actividades a realizar con las organizaciones y productores inscriptos.

Se destaca el alto grado de compromiso de las instituciones de apoyo y de las organizaciones de productores y la importancia de contar en la mesa con la presencia de representantes de las fuerzas de seguridad, como así también incluir en las capacitaciones las buenas prácticas legales.



Capacitación sobre buenas prácticas agrícolas, organizada por la Mesa de Certificación de Productos de la Agricultura Familiar (Fotografía de Gerardo Roberto Martínez, Colonia El Martillo, 25/09/2019).

### Consejo Local Asesor del INTA

Este espacio de coordinación valida las acciones del INTA en el territorio; participan en ella organizaciones de productores, municipios e instituciones públicas, las que se reúnen cuatro veces al año en un espacio donde se informan y aportan para el mejoramiento de las actividades planificadas. Si bien tiene la función de asesor, en la práctica es un organismo cohacedor, ya que no se limita solo a aconsejar sobre cuales deben ser las acciones a desarrollar, sino que aporta y articula en forma conjunta actividades a desarrollar, construyendo una agenda de trabajo a mediano y largo plazo, a la vez que aportan para mejorar los programas y proyectos que el INTA tiene en el territorio.

Este espacio acerca las necesidades del sector desde las perspectivas técnicas, económicas y sociales, sumándose a colaborar en forma directa en la solución de las problemáticas mediante el aporte de ideas, conocimiento, medios materiales y acción personal.

### Red de promotores voluntarios

El ProHuerta es un programa que favorece la participación y la organización de las comunidades con las que trabaja, contribuyendo a que los integrantes de las mismas sean actores protagonistas de la gestión de los procesos de desarrollo local y territorial, garantizando a las personas con las cuales trabaja el aprendizaje y la participación de todos, independientemente de sus condiciones sociales, personales o culturales, con una mirada sistémica donde las diferencias de la diversidad le dan el valor agregado. Iniciado en 1990, a través del trabajo articulado entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el INTA, brinda herramientas para un mejor abordaje de la realidad, que permitan lograr más oportunidades, más inclusión y más arraigo, en definitiva, una mejor calidad de vida de sus habitantes. Esta mesa está integrada por promotores voluntarios de este programa, que mensualmente se reúnen para coordinar sus actividades.

En el trabajo territorial, apuntan a valorizar el lugar de la huerta como un espacio productivo que contribuye a mejorar el buen vivir de las familias, a través de una alimentación fresca y sana, permitiendo incluso generar producción excedente para su comercialización local. Aportan al fortalecimiento de la producción de hortalizas, de huevos y carne mediante la entrega de semillas y pollitas ponedoras, promoviendo el agregado de valor de la producción en vistas a la comercialización en el mercado local.

Analizan el trabajo que se realiza con las distintas instituciones de la localidad, sean estas iglesias, centros de jubilados, escuelas, movimientos sociales, que permite fortalecer una red de trabajo conjunto que contribuye a crear y recrear el tejido social comunitario. Esta articulación de trabajo entre instituciones y promotores permitió alcanzar casi tres mil huertas instaladas en el área de trabajo.

Este espacio tiene participación en el Consejo Local Asesor de la agencia del INTA, se valora esta participación por ser el ámbito donde los productores pueden plantear organizadamente sus demandas, siendo estas siempre escuchadas y valoradas.

### Análisis de los procesos de articulación

De acuerdo al interés que cada institución tiene sobre determinado tema, es la participación en cada espacio de articulación; así hay instituciones con presencia en varios ámbitos, por la amplitud de temas en los que se encuentran involucrados, en cambio otros participan solamente en unos pocos, por lo específico de su accionar. El siguiente cuadro resume los espacios de articulación descriptos, año de inicio de actividades, área geográfica de acción, objetivos y composición del espacio.

Espacio de articulación	Inicio de actividades	Área geográfica	Objetivos	Composición
Consejo de Planificación de Políticas Públicas y Desarrollo Local	2012	Municipio de General José de San Martín	• Promover la planificación integral del territorio municipal.	INTA, EFA Fortaleza Campesina, Club de Leones, Dirección de Vialidad Provincial, Ministerio de Producción, Municipalidad de General José de San Martín, Cooperativa Apícola Chaco Ltda., IDRAF, Centro Regional de Estudios Superiores (CRES), Colegio

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer estrategias de desarrollo local.</li> </ul>	Profesional de Técnicos del Chaco, Consorcios de Servicios Productivos Rurales
Mesa de ganado menor	2018	Municipios de Pampa Almirón, Ciervo Petiso, Laguna Limpia y General José de San Martín	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la producción de ganado menor</li> </ul>	INTA, EFA Fortaleza Campesina, Cámara Regional Económica El Zapallar (CREEZ), Cooperativa Apícola Chaco Ltda., UNPEPROCH, Consorcios de Servicios Productivos Rurales, Ministerio de Producción, IDRAF, Organizaciones participantes de la Mesa Zonal
Mesa Zonal de Organizaciones de la Agricultura Familiar	2007	Municipios de Pampa Almirón, Ciervo Petiso, Laguna Limpia y General José de San Martín	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer e implementar políticas para el sector</li> <li>• Coordinar acciones entre distintas organizaciones</li> </ul>	Tres Colonias, Juan Desmaras, Comisión La Esperanza, Feria Zonal El Zapallar, Mujeres Agropecuarias, Lote Ex Banquineros, UNPEPROCH, Feria Franca de Laguna Limpia, Los Luchadores de Ciervo Petiso, Costa Guaycurú, Asociación de Pequeños Productores de Pampa Almirón y Fortaleza Campesina
Mesa de Consorcios de Servicios Productivos Rurales	2012	Municipios de Pampa Almirón, Ciervo Petiso, Laguna Limpia, La Eduvigis y General José de San Martín	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar acciones en conjunto</li> <li>• Recibir y elevar demandas a la Federación de Consorcios de Servicios Productivos Rurales o al IDRAF</li> </ul>	Consorcios de Servicios Productivos Rurales de los municipios involucrados
Mesa de Técnicos	2007	Municipios de Pampa Almirón, Ciervo Petiso, Laguna Limpia, La Eduvigis y General José de San Martín	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reflexionar, analizar y coordinar acciones conjuntas</li> </ul>	Técnicos que trabajan con agricultores familiares, pero sin representación institucional
Mesa de Arraigo y Derechos Territoriales	2002	Departamento Libertador General San Martín	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestionar regularización dominial y acceso a la tierra.</li> <li>• Contribuir a la resolución de problemas medioambientales</li> </ul>	INTA, SsAFCyDT, Municipalidad de General José de San Martín, EFA Fortaleza Campesina, Federación Nacional Campesina, Organizaciones participantes de la Mesa Zonal, Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente de la Provincia del Chaco, IDRAF
Mesa de Certificación de Productos de la Agricultura Familiar	2018	Municipio de General José de San Martín	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar que los productos provengan de la agricultura familiar;</li> <li>• elaborar protocolos de producción y transformación para las diferentes actividades agropecuarias;</li> </ul>	Municipalidad de General José de San Martín, Ministerio de Producción, IDRAF, INTA, SsAFCyDT, EEA N° 8, EFA Fortaleza Campesina, SENASA, Gendarmería Nacional, Policía Rural de la Provincia del Chaco, Consorcios de Servicios Rurales, UNPEPROCH, Ferias Francas y representantes de los consumidores



			<ul style="list-style-type: none"> <li>• promover, habilitar y regular sitios de ventas institucionales y espacios públicos donde participen productores familiares;</li> <li>• realizar seguimiento técnico de los productores inscriptos y que comercialicen a nivel local;</li> <li>• elaborar un plan de capacitaciones y actividades a realizar con organizaciones y productores inscriptos.</li> </ul>	
Consejo Local Asesor del INTA		Departamento Libertador General San Martín	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Validar las acciones del INTA en el territorio.</li> <li>• Aportar y articular actividades a desarrollar en forma conjunta.</li> </ul>	Sociedad Rural El Zapallar, CREEZ, Cooperativa Toba Ltda., Municipalidades de General José de San Martín, La Eduvigis, Ciervo Petiso, Laguna Limpia y Pampa Almirón, Cooperativa Apícola Chaco Ltda., Ministerio de Producción, IDRAF, INTA, CREEZ, SsAFCyDT, EEA N° 8, EFA N° 141, UNPEPROCH, Comisión La Esperanza.
Red de Promotores voluntarios	2000	Municipio de General José de San Martín	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar actividades vinculadas a la autoproducción de alimentos.</li> <li>• Valorizar la huerta como un espacio que contribuye a mejorar el buen vivir de las familias.</li> </ul>	Promotores y promotoras del programa ProHuerta.

La mayoría de estos espacios de articulación se reúnen mensualmente, pudiendo hacerlo en más ocasiones si la temática convocante lo amerita. Estos puntos de participación de la ciudadanía organizada son mecanismos y herramientas que buscan el empoderamiento de la sociedad a través de legitimar y transparentar las decisiones respecto de diferentes actividades que se realizan en el territorio, articulando a las diferentes organizaciones sociales a fin de que incidan en las acciones de las autoridades y coadyuven a marcar el rumbo que se quiere para la sociedad. En modo alguno son cauces donde las aguas discurren con tranquilidad, por el contrario, son ámbitos en los cuales se discute, se negocia, se acuerda o se desacuerda según cada contexto, según los intereses particulares; se avanzan algunos pasos y se retroceden otros, pero en general, siempre se va avanzando, pese a esas idas y venidas (Martínez, 2019).

Todas estas instancias fueron y son muy válidas como ámbito de análisis de los problemas del sector y muy enriquecedoras para las instituciones participantes, las que se vieron y se ven favorecidas por el aporte de las distintas visiones. Es muy interesante el proceso de conformación vivido por las mismas, ya que fueron haciendo camino al andar; no nacieron con una estructura rígida, a la cual debían ajustarse, sino que fueron creando su propia dinámica, con una estructura de red, en la cual residió la fortaleza de cada espacio.

Al irse conformando de acuerdo a la demanda existente, han funcionado por acuerdo entre partes que han sido respetadas por todos. Esta estructura denota no solo reglas implícitas en la producción y reproducción de sistemas sociales, sino también recursos. Se suele emplear el término estructura cuando se tienen en mente los aspectos más duraderos de sistemas sociales; los más importantes son reglas y recursos envueltos recursivamente en instituciones, que por definición son los rasgos más duraderos de una vida social. Las condiciones para que la conducta de actores individuales reproduzca sistemas mayores, no depende de ningún individuo en particular, pero está claro que esta dejaría de existir si desaparecieran los agentes individuales (Giddens, 1995).

El tiempo reversible de las instituciones es tanto la condición como el resultado de las prácticas organizadas en la continuidad de una vida diaria, la principal forma sustantiva de la dualidad de la estructura. Sin embargo, no es correcto decir que las rutinas de una vida diaria son el fundamento sobre el que se edifican formas institucionales de organización societaria en un espacio-tiempo (Giddens, 1995). Estos espacios de articulación han acordado reglas claras de funcionamiento, donde un fuerte control social obliga al cumplimiento de las mismas por parte de todas y cada una de las instituciones participantes; de hecho, solamente el Consejo de Políticas Públicas y Desarrollo Local y la Mesa de Certificación de Productos de la Agricultura Familiar fueron creados por un instrumento específico (Convención Constituyente y Ordenanza Municipal), en tanto el Consejo Asesor de INTA pertenece a su estructura normativa; el resto de los espacios fueron creados por acuerdo de partes.

En la medida que se logre una participación activa y decidida de la sociedad en general, las problemáticas específicas que se quieran resolver contarán con un foro adecuado y representativo que permite que las acciones a implementar sean acordadas y consensuadas previamente, generando un espacio de convergencia a esa participación de toda la sociedad, el único requisito es que la sociedad se presente organizada y con temas específicos a resolver (Apperti, 2014).

La fortaleza de estos espacios interinstitucionales es la apertura que tienen, buscando siempre incorporar a otras instituciones que trabajan con productores familiares, reconociendo asimismo que en el territorio hay una diversidad de organizaciones que representan a estos productores, gestionando cada una de ellas su propia representatividad; esto lleva a conformar mesas de poder colectivo, permitiendo que el poder de todos aumente, sin temer que disminuya el poder propio (Portantiero & de Ipola, 1987, pág. 39).

Asimismo no han aceptado a ojos cerrados las propuestas de los diferentes programas de intervención, sino que han presentado sus propias propuestas y demandas; en algunos casos con éxito, en otros casos no pudieron llegar a acuerdos. En este último caso, en ocasiones han aceptado la propuesta ofrecida y en otros la han rechazado.

Stuart Mill parte de la presunción de que quienes poseen el poder, por una tendencia natural de las cosas, buscarán abusar del mismo, de modo que el papel de las instituciones no es otro que el de regular esos desbordes (Portantiero & de Ipola, 1987), pero para ello es preciso que el poder también este democratizado.

“Pero la democracia no es descartable en el marco de la racionalidad formal; aunque a costa de una limitación. Porque democracia no significa necesariamente, en un mundo de organizaciones y no ya de individuos, expansión indefinida de la autonomía de los hombres. El pueblo -dirá Weber- nunca gobierna por sí mismo en las sociedades numerosas. Siempre es gobernado; lo que cambia es la forma de selección de los jefes y la magnitud de la influencia que la opinión pública puede ejercer sobre sus decisiones” (Portantiero & de Ipola, 1987, pág. 35).

“Librados a sí mismos -dirá Hobbes- los individuos solo aspiran a satisfacer sus impulsos, sus pasiones, sus deseos. El resultado de ello no puede ser otro que una descarada ‘lucha de todos contra todos’” (Portantiero & de Ipola, 1987, pág. 8).

Cuando los recursos son escasos, se puede vislumbrar esta lucha en el intento de apoderamiento de esos escasos recursos existentes. En los casos descriptos, al estar el poder democratizado, la búsqueda por recursos se realiza en forma conjunta y coordinada, respetando las autonomías de cada organización.

El Estado, a través de sus instituciones, ha potenciado y fortalecido la acción de las instituciones de la sociedad civil y estas han tenido en claro que la negociación con el Estado es para siempre. No se ha generado una postura “antiministerialista”, atribuyendo al Estado la causa de todos los males, ni tampoco una postura “ministerialista”, creyendo que se van a adueñar del Estado y lo van a manejar a su antojo; ambas posturas son falsas e inconducentes. La realidad indica que se debe acordar un matrimonio con el Estado, donde ambas partes se vean mutuamente beneficiadas y donde

“... al menos sobre ciertos temas de capital importancia, se tratará de obtener un amplio consenso de actores pertenecientes a distintas instituciones (públicas y privadas) y a diferentes categorías sociales. Este consenso no significa la desaparición de racionalidades e intereses divergentes. Se trata de una posición común para lograr un determinado objetivo. Esto quiere decir que cada ‘socio’ mantiene sus propios intereses, su lógica de acción y sus objetivos específicos. En cada instante, durante la acción inter-institucional, las diferencias pueden aparecer, los conflictos pueden manifestarse. El consenso no es la unanimidad; es frágil, se construye y se reconstruye, reposa sobre relaciones de negociación permanente” (Arocena, 1989, pág. 54).

La elaboración de planes, programas, proyectos o generación de políticas es realizada por actores con capacidad de toma de decisiones, los que actúan a través de las instituciones; de esta forma, “no son los individuos, sino los grupos los protagonistas de la vida política en una sociedad democrática” [Bobbio, en (Camou, 1997, pág. 67)]. Y para poder tener capacidad de tomar decisiones o de influir en las mismas, es preciso ese matrimonio al que se hacía referencia.

Un sistema social que crece y no va hacia la crisis tiene cuatro elementos [Talcot Parsons en (Martínez, 2002)] que se pueden encontrar en estos ámbitos interinstitucionales:

**Económicos:** las instituciones participantes han elaborado en forma conjunta proyectos para ser presentados a distintas fuentes de financiamiento, o han sido mencionadas como contrapartes en proyectos presentados por distintas instituciones. Asimismo todo su accionar va destinado a incorporar o mejorar actividades que generen ingresos monetarios a las familias, sea a través del mejoramiento de las actividades productivas, de los canales de comercialización, del agregado de valor, como a través de la generación de empleo rural.

**Políticos:** la idea de coordinar acciones con todas las organizaciones de productores tiene como objetivo que estas puedan convertirse en interlocutoras válidas para el sector, si bien existían otras

organizaciones locales. Articular acciones con distintos estamentos estatales va en el camino de ir gestando políticas públicas que atiendan las demandas del sector de la agricultura familiar; en este sentido es importante la coordinación de acciones con los diferentes municipios, como expresión más cercana del Estado a la gente.

Vida asociativa: es la motivación que une a las instituciones a sentarse en una mesa de acuerdo. Por los temas tratados, las principales motivaciones han sido las de compartir información y acordar acciones conjuntas para regularizar o lograr la tenencia de la tierra, el mejoramiento de los sistemas productivos, la agregación de valor en origen y el abastecimiento alimentario de las localidades.

Valores: el convencimiento de que los pequeños productores familiares son un sector con potencialidad de lograr una inserción permanente en el proceso de desarrollo con equidad, es lo que aglutinó a las instituciones reunidas en torno a estos espacios interinstitucionales.

A lo largo de la existencia de este ámbito interinstitucional, se tuvo claridad acerca de lo que significa construir poder en ámbitos de negociación compartidos. La libertad es la posibilidad de ser diferente, según lo expresado por Tocqueville; si bien esta es una idea aristocrática, las diferencias entre las distintas instituciones es la que le da riqueza a estos ámbitos, no se pretendió que todo sea uniforme, perdiendo la riqueza de la diversidad (Martínez, 2002). En El Contrato Social, Rousseau menciona que es necesario

“... encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a otros, no obedezca sino a si mismo y permanezca tan libre como antes” (Rousseau, 1979, pág. 9).

## Conclusión

La configuración del territorio en estudio fue el resultado de circunstancias políticas y económicas que no originaron bases sólidas en materia de poblamiento y desarrollo, porque fue concebido externamente al mismo; las políticas públicas establecidas no buscaron equidad en la distribución de la riqueza, ni promovieron el arraigo territorial, sino que impulsaron concentración y desarraigo. En consecuencia, no se generaron condiciones sociales, económicas ni ambientales capaces de alentar la radicación sostenible de la población, debilitando su identificación con el lugar y provocando que los habitantes rurales y sus descendientes tengan como objetivo de vida emigrar en búsqueda de una mejor calidad de vida. Esto pareciera estar cambiando en los últimos años, donde hay intentos que parecen exitosos para buscar conjuntamente entre Estado y sociedad civil una configuración territorial más democrática.

La experiencia acumulada por estas mesas de acuerdos ha sido muy rica y satisfactoria. La importancia dada a temas productivos o a reivindicaciones sentidas por el sector, como es el caso de la tierra -tema que no puede ser desconocido por un sector cuya principal característica es la precariedad en la tenencia de la tierra-, habla del compromiso que las distintas instituciones tienen con la comunidad con la que trabajan. El haber logrado la sanción de una ley de expropiación para entregar tierras a campesinos desposeídos es una clara muestra de ello; otro ejemplo de la capacidad de articulación interinstitucional, más cercana en el tiempo, es la rápida respuesta dada al abastecimiento local de hortalizas al declararse la cuarentena por el COVID-19, donde instituciones públicas y organizaciones de productores implementaron un sistema de bolsones verdes para abastecer la localidad.

En la búsqueda de consensos, comenzaron el debate desde los ámbitos locales, rescatando la instancia municipal como forma de Estado más cercana a la realidad, partiendo desde lo más concreto y cercano al entorno de los pequeños productores y desde allí proyectarse a otras esferas; partiendo de lo más concreto fueron construyendo lo más abstracto, con la participación de las instituciones que participan de los distintos espacios. Para ello es necesario contar con una gran cuota de humildad para reconocer las propias limitaciones, para reconocer los errores cometidos y saber que las respuestas a los interrogantes que van surgiendo se irán buscando entre todos, sin partir de preconceptos establecidos.

### Bibliografía Consultada

- Apperti, L. 2014. ¿Qué es un observatorio ciudadano? Recuperado el 2 de marzo de 2018, de Milenio.com: [http://www.milenio.com/firmas/luis\\_apperti/observatorio-ciudadano\\_18\\_334946568.html](http://www.milenio.com/firmas/luis_apperti/observatorio-ciudadano_18_334946568.html)
- Arocena, J. 1989. Descentralización e Iniciativa, Una Discusión Necesaria. Cuadernos del CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana) (51). Recuperado el 25 de marzo de 2020, de [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/revista\\_numero\\_3\\_art01\\_descentralizacion.pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/revista_numero_3_art01_descentralizacion.pdf)
- Bruniard, E. 1979. El Gran Chaco Argentino. Revista Geográfica (4). Resistencia.
- Camou, A. 1997. Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. Nueva Sociedad (152). Buenos Aires.
- Carvalho, A., C. Rivera, S. Ángelo, H. O. Ferrario, J. B. Peña y F. Balbi. (2006). Desarrollo como emergencia sistémica: Proyecto integrado para contribuir al desarrollo local en la microregión norte de la provincia del Chaco. Mimeo, Universidad Nacional de San Martín, Maestría en Desarrollo Local - Módulo Análisis Regional - Trabajo final, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Codutti, R. O. 2003. Diagnostico Agrario y Rural de la Provincia del Chaco. Ministerio de la Producción. Gobierno del Chaco - Fortalecimiento Institucional. Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios. SAGPyA. (En soporte magnético).
- Convención Constituyente Municipal. 2012. Carta Orgánica Municipal de General José de San Martín (1° ed.). Resistencia, Chaco, Argentina: Ediciones de la Paz.
- Ferrario, H. O. 2007. Plan Estratégico Región Norte Chaco Argentina. Mimeo, Universidad Nacional de San Martín, Maestría en Desarrollo Local, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ferrario, H. O. y C. A. Guardianelli 2005. Elaboración del diagnóstico global de la Región Norte. Mimeo, Ministerio de Economía del Chaco - Secretaría de Planeamiento y Evaluación de Resultados, Unión de Municipios del Norte, General José de San Martín.
- Giddens, A. 1995. La Constitución de la Sociedad. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu editores.
- Martínez, G. R. 2002. Entre la Desazón y la Esperanza. Experiencia y propuestas para el desarrollo local en el noreste argentino. Resistencia, Chaco, Argentina: Cámara de Diputados del Chaco. Taller de Gráficos de la Dirección de Imprenta.
- Martínez, G. R. 2019. Buscando construir el territorio: el departamento Libertador General José de San Martín (Chaco). XXXVIII Encuentro de Geohistoria Regional. Resistencia.
- Portantiero, J. C. y E. de Ipola. 1987. Estado y Sociedad en el Pensamiento Clásico. Antología conceptual para el análisis comparado. Buenos Aires, Argentina: Editorial Cántaro.
- Rousseau, J. J. 1979. El Contrato Social o Principios de Derecho Político. México, México: Editorial Porrúa.