

Programa Nacional de Apoyo
al Desarrollo de los Territorios

Documento
de trabajo N°

4

Seminario

Enfoque de Desarrollo Territorial

13 de mayo de 2008

José Luis Coraggio - Fabio Quetglas - Marcelo Sili

Ediciones

Instituto Nacional de
Tecnología Agropecuaria



◆
Índice

1. Editorial	2
2. Presentación del encuentro	3
3. Ponencias	
Fabio J. Quetglas	5
José Luis Coraggio	16
Marcelo Sili	37
4. Conclusión	45

Editorial

En la Argentina de hoy, cobran cada vez más importancia los debates sobre los problemas rurales, la producción de alimentos, la bioenergía y la sostenibilidad de los medios de vida y de nuestro ambiente.

En este sentido, el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNADT) del INTA consideró oportuno organizar en mayo de 2008 un seminario sobre desarrollo rural con enfoque territorial, con el objeto de generar un espacio de reflexión colectiva e intercambio teórico que ayudaran a la institución a orientar su accionar en su plan de mediano plazo.

El territorio es una construcción social, inmersa en las relaciones y los procesos de grupos humanos. El conflicto es inherente a dichos procesos.

La heterogeneidad de actores frente a la lucha de poder, el rol del estado y del mercado, la relación de lo rural y lo urbano, la transformación de los espacios y la desterritorialización, las políticas públicas sectoriales y territoriales, fueron algunos de los temas abordados por los doctores **Fabio Quetglas, José Luis Coraggio y Marcelo Sili**.

La Coordinación Nacional del PNADT, consciente de lo valioso y enriquecedor de los aportes realizados por los panelistas, pone a disposición de los lectores los resultados del Seminario "*El enfoque de desarrollo territorial*", con el convencimiento de que constituyen una contribución inestimable a la comprensión de la realidad rural de nuestros tiempos.

Ing. Julio Catullo

Coordinador Nacional de Transferencia y Extensión

Introducción

El objetivo de este documento es compartir algunas de las ideas y reflexiones que surgieron en el Seminario sobre Enfoque de Desarrollo Territorial organizado por el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNADT), los días 13 y 14 de mayo de 2008 en Capital Federal. El encuentro tuvo por objetivo compartir conocimientos y aportes teóricos que permitieran enriquecer la reflexión en torno a las prácticas y actividades que el INTA lleva adelante en los territorios. Participaron del Seminario los coordinadores de los Proyectos Integrados y Específicos del PNADT, integrantes de la Coordinación del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder), de la Coordinación Nacional de Investigación y Desarrollo y de la Dirección Nacional Asistente de Planificación, Seguimiento y Evaluación.

Para el primer día de trabajo se convocó a tres expertos en el tema de referencia: Fabio Quetglas, José Luis Coraggio y Marcelo Sili, que organizaron sus exposiciones en torno a los siguientes ejes: aportes para enriquecer las propuestas del PNADT y visión sobre el enfoque de Desarrollo Territorial (teniendo en cuenta la heterogeneidad de actores y poderes, el rol de los mercados y el Estado, y la relación urbano-rural), lineamientos metodológicos de un diagnóstico con enfoque territorial, y el rol del INTA en los procesos de desarrollo.

Fabio Quetglas priorizó la cuestión del rol del Estado y del mercado. Explicó que el mercado es un espacio difuso donde se realizan contratos y transacciones entre actores diferenciados por la cantidad de competencias. A su vez, resaltó la importancia del Estado para el ade-



El seminario reunió a integrantes del PNADT, la Coord. del ProFeder, la Coord. Nac. de Investigación y Desarrollo, y la DNA de Planificación, Seguimiento y Evaluación.

cuado funcionamiento del mercado, actuando como garante de los contratos, con posibilidades de intervenir socialmente.

Por su lado, José Luis Coraggio resaltó la centralidad que adquiere el concepto de territorio en la propuesta del PNADT, advirtiendo que se encarna al conjunto de los ámbitos de la vida social (la sociedad, el ecosistema, las instituciones, las relaciones, la cultura, los múltiples capitales, los proyectos en pugna, la historia, entre otros). Además, destacó la valiosa connotación de su utilización, en términos de reconocer la complejidad de los problemas del desarrollo.

Finalmente, Marcelo Sili cerró la ronda de exposiciones con una síntesis de la evolución de los territorios rurales, señalando las principales relaciones que los estructuraron y las transformaciones que fueron modificando sus modelos de desarrollo.

Todos los especialistas coincidieron en la caracterización del territorio, rescatándolo como un escenario dinámico en divergencias, conflictos, intereses y tensiones. Estos aspectos no deben significar un obstáculo al momento de tratar de reconstituir tramas territoriales, sino que deben ser configurados como un elemento esencial para fortalecer el análisis crítico y complejo tanto sobre el territorio como sobre sus dinámicas.-

El encuentro generó un espacio de reflexión colectiva e intercambio



Visión sobre el enfoque de desarrollo territorial

FABIO J. QUETGLAS



Master en Gestión de Ciudades y Desarrollo Local (Universidad de Barcelona),
Master y candidato a Doctor en Desarrollo Local (Universidad de Bologna). Actualmente responsable del Área de Investigación del Centro de Desarrollo Regional de la UTN (San Rafael, Mendoza).
Participó de distintos programas de promoción del desarrollo y planificación, y en proyectos académicos de la misma materia.
Consultor independiente.

Estuve revisando los tres ejes que nos han puesto a consideración y que refieren a los aspectos que suponen tienen más relevancia para la relaboración del programa en marcha.

1. Estado – Mercado o la simplificación del debate organizacional.

Voy a empezar por el rol del Estado y los mercados porque me parece que tiene una relevancia en el debate público de hoy en día que, en sí, lo amerita, y porque es condicionante de las reflexiones sobre los otros dos puntos que desarrollaré más adelante.

Así como está planteado, creo que es un tema delicado, que tiene muchas lecturas posibles. En principio, hay una que a mí me gusta mucho y pertenece a un científico político noruego que se llama Johan Galtung. Entre otras cosas él dice que es importante entender cómo se han sucedido los procesos de constitución de los distintos Estados, porque nosotros solemos referir al "Estado" como si fuera un hecho a-histórico e incondicionado por la historia, como si todos los Estados estuvieran constituidos de la misma manera.

Galtung compara varios Estados en general - en realidad compara varios Estados europeos -, y concluye con una afirmación muy importante para el análisis del eje Estado-Mercado: cuanto más confianza tiene en la institucionalidad estatal la sociedad está más dispuesta a transferirle presupuesto. Hay una relación entre altos presupuestos públicos y confianza en las instituciones públicas, o bajos presupuestos públicos y desconfianza en las instituciones. La relación no es perfecta pero, en los casos que él estudia, hay una correlación fuerte. Y entonces concluye: si la dimensión del presupuesto (que en definitiva es un límite para la capacidad de acción estatal) depende de la legitimidad política, por qué no preguntarse hasta qué punto, en un sistema de mercado, la legitimidad del Estado no depende también del volumen del presupuesto. Porque si no

tiene recursos "para hacer", también va a tener dificultades en la concreción de las políticas públicas de control del mercado y de construcción de ciudadanía.

Galtung avanza sobre eso y dice que el Estado tiene dos herramientas: una es el presupuesto y otra incidir en el mercado, es decir inducir, regular, algo que puede hacer sin (tanto) presupuesto. Esta última es la facultad de decir qué restricciones establezco para que los actores económicos y sociales operen. Aquí aparece un punto importante: la visión de Galtung sobre el mercado que supone -obviamente- el respeto a la propiedad privada en un entorno institucional. El mercado aparece como un espacio difuso donde se realizan contratos, transacciones, entre actores, diferenciados por la cantidad de información que tienen acerca de cómo funciona el propio contrato, por la cantidad de competencias o capacidades que poseen, por los recursos que disponen, entre otros. Y para que funcione el mercado, un dato importante que no sólo Galtung lo refiere sino también muchos otros, tiene que haber Estado, que en definitiva es el garante de esos contratos. Si hay un contrato entre dos partes y una lo incumple: ¿a quién recurre la parte damnificada? A la Justicia, que es el Estado, y que dice "tiene razón éste, tiene razón el otro, se cumplió la Ley o se violó la Ley". En síntesis: un buen mercado requiere que haya Estado, y este es el primer aspecto de convivencialidad entre dos modelos organizacionales diferentes. Uno difuso y abierto, que es el mercado, y otro piramidal y jerárquico y organizado políticamente, que es el Estado.

En principio hay una relación de correspondencia: para que haya un buen Estado tiene que haber un mercado de donde extraer recursos para financiarlo, pero para que haya un buen mercado tiene que haber un Estado que funcione bien como regulador y como mediador de conflictos. La reflexión de Galtung es muy importante pero es simplificadora, porque en el mundo no todo es Estado o mercado.

Voy a poner un ejemplo: la familia. La familia no es el Estado y tampoco es el mercado. ¿Qué cantidad de prestaciones al interior de la familia son dadas sin precio de mercado?: cuidado de enfermos, asistencia a los pequeños, asistencia educativa, etc. Hagamos la lista. Si habría que pagar al interior de la familia todas las cosas que nos da la familia... Yo vengo de una experiencia italiana donde dicen que la estadística marca muy fuerte el diferencial de calidad de vida entre el norte y el sur de Italia, porque mide ingreso per cápita. En realidad, si pudiera medir todo, con lo que pasa en las familias del sur, se compensaría bastante. Entonces se piensa que en cuanto a calidad de vida, el norte y el sur logran similares condiciones. Ahora, midiendo sólo la renta, la diferencia es muy grande. Lo que pasa es que en el norte el mercado, el Estado y otras organizaciones que funcionan en la economía moderna prestan funciones que en el sur todavía algunas las brinda la familia. Esto es importante tener en cuenta. Puse como ejemplo a la familia pero podríamos hablar de otras instituciones diferentes al Estado y al mercado, como por ejemplo las

organizaciones de la sociedad civil, porque el primer aprendizaje que nosotros tenemos que hacer respecto de este debate de roles sociales (simplificado en su versión Estado/Mercado) es que una sociedad moderna y compleja, como es la sociedad argentina, dispone de un conjunto de estructuras organizacionales para dar respuesta a sus necesidades como sociedad. Hay algunas cosas para las cuales, probablemente, sea más eficiente y mejor, que las haga el Estado, por ejemplo garantizar el acceso universal o lo que fuera; en otros casos será mejor que estas responsabilidades recaigan sobre el mercado; y en otros que las realicen las organizaciones que no son el Estado o el mercado.

Y en este punto entramos de pleno a la cuestión de las respuestas a las necesidades sociales y su correspondencia con el modo adecuado de organización para enfrentarlas. Puede aplicarse a este caso el famoso refrán "no vale la pena pedirle peras al olmo". Queda claro a esta altura de la historia que ninguna organización es óptima para enfrentar todos los desafíos, de allí la profusión de formas organizacionales que el hombre ha creado, para temas distintos en contextos distintos. Voy a dar algunos ejemplos porque este tema tiene alguna densidad teórica y sin ellos es difícil poder abordarlo.

En el este de Europa un problema de Estado, tremendo, es el alcoholismo, que impacta en la calidad de vida laboral y promueve la violencia doméstica, entre otros. Este flagelo se presenta como problema nacional en Polonia. Durante los años del estalinismo hicieron lo posible y lo imposible para combatir el alcoholismo por todas las vías que a uno se le pudieran ocurrir, con estrepitosos fracasos. Después de la apertura, se instala en Polonia la Asociación de Alcohólicos Anónimos (AA). De repente el Estado descubrió que este emprendimiento funcionaba. No es que haya "dado vuelta la estadística" pero la gente iba a las reuniones, empezó a circular un "boca en boca" positivo, algunos se recuperaban, y con todo eso, la institución ganaba reconocimiento social por sus intenciones, sus métodos y resultados frente a un problema social severo. Entonces en el Estado la pregunta era: ¿conviene invertir millones y millones en programas estatales o apoyamos a AA. Resulta que Alcohólicos Anónimos no puede recibir donaciones desde los Estados, con lo cual se acordó buscar "otra vía": el apoyo estatal fue publicidad abundante y de calidad, para que los afectados vayan a la entidad. Se intensificaron así las vías indirectas de intervención pública con mucho más éxito que las anteriores políticas. Ahora la pregunta es: el Estado, con esto, ¿demuestra que no sirve para nada? No, aunque si es cierto - en concreto - que fue menos eficiente que AA. en la lucha contra el alcoholismo (como problema de agenda pública).

Una reflexión en esto de los roles de las diversas organizaciones frente a problemas públicos (que es la visión más amplia de la referencia Mercado/Estado) es saber cuáles son las organizaciones funcionales y adecuadas para enfrentar cada problema, porque a nosotros esta simplificación de Estado/Mercado nos lleva al "tic" de pensar que cualquier proble-

ma de agenda pública que el mercado no atiende debe ser resuelto por una política pública diseñada desde el Estado. Y en este caso puntual, el hecho de que quién acompañe al alcohólico sea una persona que pasó por lo mismo que él y no un burócrata estatal marca una diferencia cualitativa que se refleja en los éxitos de los programas. Sin contar que al Estado le costaría mucho reclutar para un programa de política pública a un "ex alcohólico". Entonces, hay una limitación de la organización burocrática estatal que no significa que el Estado deba permanecer inmóvil, significa que tiene que inducir a que la gente vaya a Alcohólicos Anónimos, o bien adopte otras medidas de prevención.

Lo de Polonia fue solo un ejemplo. Pero a lo que me quiero referir con esto es a que existe una riqueza de organizaciones aún por descubrir, profundizando la pluralidad de posibilidades, generando alternativas, enriqueciendo la visión social, sin caer en el reduccionismo Estado/Mercado. Que, por otra parte, hay como un desvío, no sé si usar la palabra ideológico, que asimila toda estatización como una cosa socializante. Probablemente, como salta a la vista, un mecanismo abierto como el de Alcohólicos Anónimos tenga mayores características socializantes que un programa de política pública.

Otro ejemplo: en este momento se acaba de sancionar en España la Ley de la Dependencia, un problema de política pública de primer orden. El objeto de la Ley es ayudar a las familias que tienen a una persona dependiente. Su finalidad es organizar, a través de ayudas económicas, cómo hacemos (como sociedad) para cuidar al dependiente. Yo estaba siguiendo la información porque me interesaba como fenómeno derivado del incremento de la esperanza de vida ¿Cuánto vamos a invertir en cuidar a los adultos mayores? Pero me sorprendió la definición del Ministro de Trabajo hablando sobre la Ley de Dependencia, dijo que era muy importante que el Estado asignase recursos para que las familias pudieran organizar su tiempo, porque como sociedad ellos precisaban que la forma de resolverse este problema dentro del seno familiar no fuera de manera anárquica. Y cuando un periodista le preguntaba al Ministro por qué, él le decía porque nosotros precisamos gente que estudie, que se prepare, que pueda dedicarse a eso; y las familias puedan financiarlo porque si no, dentro de nuestra estructura social machista, la que se queda cuidando al anciano es la mujer y nosotros precisamos liberar a las mujeres, a las que hemos instruido en el sistema educativo para que generen riqueza en el mercado. Nos sale más barato financiar una buena Ley de Dependencia que retener en sus casas a estas mujeres, y así organizar un sistema social coherente, con personas atendiendo a ancianos que se hayan preparado para ello y personas en el mercado haciendo lo que mejor hacen.

Entonces, tanto el caso de Alcohólicos Anónimos como el de la Ley de Dependencia muestran que la relación Estado-Mercado -Organización-Familia es una relación no tabicada, permanentemente interrelacionada, y que las sociedades que logran mejores resultados son las que ponen refle-

"...existe una riqueza de organizaciones aún por descubrir, profundizando la pluralidad de posibilidades, generando alternativas, enriqueciendo la visión social, sin caer en el reduccionismo Estado /Mercado."

ción sobre esas interrelaciones.

Ese era el punto. Muchas veces hay contradicciones y tensiones entre modelos organizacionales, pero muchas veces no hay tales contradicciones. En el segundo caso, claramente, se toma una decisión de destinar recursos públicos para mejorar la evolución mercadista. En muchos casos simplemente es una cuestión de observar cómo funcionan el Estado-Mercado y las organizaciones. En cualquier caso una sociedad democrática debe discutir sus objetivos y asignar recursos que estime convenientes a su realización. Después ve cómo los ejecuta.

Uno de esos objetivos podría ser decir "yo no quiero tener una economía concentrada"; entonces el Estado tendría que hacer cosas con el sistema fiscal, con la promoción del ingreso de las personas al mercado o algo con las leyes antimonopólicas, o con lo que fuera.

Pero a mí, si hay algo que no me gusta es pecar de políticamente correcto. La verdad es que para que el Estado, que en definitiva es el único espacio donde todos valemos uno (porque en el mercado no valemos igual, de hecho nuestras capacidades de compra no son iguales). Reitero, para que el Estado donde valemos uno, por lo menos al momento del voto, pueda discutir sus objetivos y destinar recursos, ya sea de manera directa o indirecta, o influyendo sobre el mercado, es necesario que desvíe recursos de algún lugar para asignarlos a los fines que, suponemos, son fines de bien común. Eso ha dado lugar a cientos de guerras en la historia de la humanidad, lo digo como para que no parezca un hecho menor el detraer recursos de un lugar y asignarlos a otro, no es una cosa muy pacífica. Como ninguno lo dice así, parece una cosita de nada. Y ese, y no otro, es el eje central de la conflictividad Estado-Mercado.

Ahora bien: nadie discute en una sociedad moderna que haya una estructura impositiva, ni el tipo que está más a la derecha discute que haya impuestos, y que no sean distorsivos... ¿Qué significa que un impuesto no sea distorsivo? Que el criterio para establecerlo no modifique los criterios de mercado en la asignación de recursos. Voy a poner un ejemplo: el IVA del 21%. Supongamos que somos gente muy sensible y decimos "la gente en Argentina tiene un hábito instalado que es el de comer asado, entonces al asado le ponemos el 0% del IVA porque lo consideramos como consumo popular, que es sanitariamente valioso". El tipo que produce pollo o el que produce cerdo y tiene el IVA del 21% dice "ese diferencial es distorsivo, porque favorece la visibilidad y la consolidación del consumo del asado". Ese IVA del 21% parejito para todos sería no distorsivo, supuestamente. Es un tema interesante para pensar: que algo sea no distorsivo significa darlo por bueno in totum, en términos valorativos.

Yo que soy un defensor del funcionamiento de los mercados, no me atrevería a hacer, éticamente, esa afirmación. Que el mercado se comporte in totum, y siempre "buenamente", es para mí dudoso. Por ejemplo, está

"la relación Estado-mercado - organización-familia es una relación no tabicada, permanentemente interrelacionada, y las sociedades que logran mejores resultados son las que ponen reflexión sobre esas interrelaciones."

bastante demostrado que el mercado tiene una lógica de corto plazo. Las sociedades no tienen la misma lógica que el mercado. Entonces yo creo que ese es un debate que hay que dar: este es un impuesto distorsivo porque lo que nosotros queremos es distorsionar el criterio de asignación que establecería el mercado. Voy a poner de vuelta otro ejemplo: vamos a suponer que en la Argentina queremos promover el consumo de frutas y verduras, porque pensamos que la gente consume la mitad de lo que debería consumir y que al incrementar el consumo mejoraríamos la calidad de vida de los argentinos. Entonces digo, si mañana le pongo IVA 0 % a las frutas y verduras es distorsivo en términos de mercado pero yo tengo otro objetivo social: en la Argentina las enfermedades cerebrovasculares y cardiovasculares son las dos primeras causas de muerte; consumir más frutas y verduras hace que la gente viva más. Es distorsivo en términos de mercado y lo afecta en términos culturales pero el Estado puede (y creo que debe) inducir esa "distorsión". Es por eso que, según mi lectura, ésta sería una "distorsión positiva".

Yo creo que un modelo fiscal refleja mejor que nada los valores que una sociedad tiene sobre muchas cosas, se puede visualizar así a qué se premia y a qué se castiga. La Argentina casi no castiga la renta financiera. Este es un tema que no salió a la luz, como el sistema de las retenciones. Si yo en vez de tener los diez palos en un campo con alambrado y máquina, rezando que no grance, los pongo en el banco y me dan el 15% ... ese porcentaje casi no paga renta. Si un padre tuvo dos hijos y uno se quedó con el campo y el otro con el plazo fijo, el del plazo fijo no paga tantas rentas, lo que quiere decir que no aporta a los objetivos sociales que el Estado busca, a eso me refiero. Ahora acá viene la pregunta: ¿Por qué no paga? Y no paga porque el poder de extorsión del sector financiero sobre el Estado es muy alto. ¿Por qué el poder de extorsión del sector financiero sobre el Estado es muy alto? Por los endeudamientos sistemáticos de nuestro Estado que lo han hecho dependiente del sector financiero. Entonces la pregunta es: ¿cómo desendeudarse? que en ese caso es más progresista que cualquier otra política keynesiana ... porque si el poder de extorsión del sector financiero sobre el Estado es fuerte, y si además la Argentina no puede ir a los mercados a buscar deuda, entonces no les podemos poner impuestos y los tenemos que tratar como nenes en pañales. Sin embargo, yo creo que la reflexión nos obliga a pensar en la solidez de nuestra política económica, en cómo evoluciona el gasto público contra los ingresos públicos, cómo actuamos en el ciclo económico, etc. Por qué quizás para poder ser más equitativos fiscalmente resulta necesario ser más sólidos macroeconómicamente: tal vez la inequidad fiscal es el precio que como sociedad pagamos por nuestro desorden económico.

Y corresponde, igual, preguntarse cuál es el rol del Estado. Después de todo este circunloquio, de vuelta pregunto: ¿Y el rol del Estado, dónde? En Irak, por ejemplo, intentar conquistar y mantener la paz sería un objetivo de primer orden ¿Cuál es el rol del Estado en la Argentina? Yo creo que es recuperar las herramientas institucionales de mediación de intereses y de

"Lo más grave, que está sucediendo en términos de estatidad en Argentina, es que el Estado claramente ni es visualizado por la sociedad, ni ocupa ese rol, ni pareciera que puede ocuparlo porque no tiene capacidad de mediación de intereses."

construcción de entornos de vida calificados.

Para mí, lo más grave, en términos de estadidad en Argentina, es que el Estado claramente ni es visualizado por la sociedad, ni ocupa ese rol, ni pareciera que puede ocuparlo porque no tiene capacidad de mediación de intereses. Esto es no científico, lo que voy a decir es intuitivo, por eso yo creo que después de 2001 todos los conflictos son conflictos de calle (Gualeguaychú, Las Heras, cacerolazo del 25 de marzo), porque ahí hay una inteligencia intuitiva de la gente. Si los conflictos no pasan por el Parlamento, es porque la gente cree que el debate parlamentario del modelo del siglo XIX no será el que va a resolverlo. Entonces se confía más en "ganar la calle". Esa es una clara demostración de la no mediación institucional, del proceso de a-institucionalización que, quizás, no fue "tan puesto de manifiesto" entre el 2003 y el 2007, oculto en la etapa positiva del ciclo económico, que quizás lamentablemente actuó como un placebo.

Pero igual, como sociedad debemos recuperar nuestra capacidad institucional de intervención, para evitar lo que yo llamo "hechos socialmente distorsivos". Como no hay mediación institucional de los procesos de conflicto, y de asignación de recursos, se van consolidando hechos socialmente distorsivos. Cuando uno escucha a alguien de la AFIP que dice "ponemos este impuesto porque este impuesto seguro que se cobra", esa es una declaratoria de medievalidad. Que el Estado no tenga la posibilidad de cobrar impuestos sofisticados y que diga "vamos a cobrar este impuesto porque sí o sí lo podemos cobrar", es, por decirlo de algún modo, un hecho distorsivo.

Entonces, cuando uno se pregunta cuál es el rol del Estado hoy, a falta de otros más sofisticados, yo creo que el Estado debe recuperar este rol de capacidad de construcción institucional, que no incluye solamente a las instituciones políticas, sino a todo el conjunto de entramado institucional: el sistema financiero, moneda, sistema fiscal. Hay que reconstruir todo eso porque al estar eso roto obliga a que la sociedad se vaya acomodando en términos distorsivos.

Y esta cuestión institucional para mí tiene relación sobre el otro tema de la trilogía de la que venimos hablando, que es la relación de lo urbano con lo rural. Porque esta institucionalidad distorsionante también produce disfuncionalidades en el territorio. De alguna manera, el territorio es una epidermis.

2. Territorio y Políticas Públicas.

Cuando uno tiene un problema de epidermis, es el síntoma de un problema profundo y tiene que curar eso para que desaparezca aquél. El territorio es entonces como una epidermis que muestra los problemas sociales. Si un productor agrario tiene que poner su renta en un inmueble urbano, porque no funciona el sistema financiero, se genera una distorsión terri-

"Uno puede ser muy defensor de la producción agraria, pero desde el medioevo para acá, la ciudad organiza el territorio, por lo menos organiza su *hinterland* circundante."

torial de base institucional, por decirlo de algún modo.

Ahora bien, la relación urbano-rural en la Argentina creo que es una relación que hay que pensarla más. Yo no tengo muchas respuestas, propongo al menos pensarla un poquito más. Creo que al igual que en el caso Estado-Mercado, no hay que pensarla en términos dicotómicos. El territorio es un sistema, hay que concebirlo como sistema, hay que comprenderlo como sistema y entender que si bien también hay intereses, la producción rural puede tener intereses diferenciados de alguna cuestión urbana, pero si funcionan sistémicamente, y si uno puede ver los anclajes sistémicos, también pueden ser sinérgicos ... Y siempre reconocer el principio: la ciudad organiza el territorio. Uno puede ser muy defensor de la producción agraria, pero desde el medioevo para acá la ciudad organiza el territorio, por lo menos organiza su hinterland circundante.

Ahora, la Argentina tiene un déficit político de pensar sus ciudades. Voy a poner casos concretos: yo viajo con asiduidad a Corrientes. Que Corrientes y Resistencia no tengan un plan único de organización urbana, cuando la estadística dice que unas siete mil personas cruzan el puente todos los días, es incompresible. Es un porcentaje importante de su población que está fuertemente interrelacionada. Entonces que tengan dos aeropuertos mediocres en vez de uno bueno, dos mercados mediocres en vez de uno bueno, habla de un déficit, un déficit de los gobiernos provinciales, de los intendentes. No es el único caso, está el de Santa Fe y Paraná, y hay muchos más. Y evidentemente hasta hace muy poco, esta distorsión pasaba por desapercibida porque no se pensaba la ciudad como un hecho político. La ciudad no era un objeto de políticas públicas.

La reticulación territorial no es un hecho independiente de la trama institucional porque cuando hablo de la capacidad de mediar conflictos me refiero a que no se corten las rutas, que no haya paros sistemáticos. Digo, instituciones que doten de un contexto de "normalidad" al funcionamiento no sólo de la economía sino de la sociedad.

Entonces, esa visión reticular del territorio pondría en otro nivel una discusión que yo creo que es la de fondo, en relación al territorio, la urbanidad y la ruralidad. Hablo del debate sobre preservación y producción (otro nombre de la relación Estado-Mercado, corto plazo-largo plazo o renta privada-objetivos sociales). Cuánto y qué producir, en qué contexto, y cuánto y qué preservar. Que, paradójicamente, perdón por ser recurrente, es un debate que se cierra en términos de estadidad. Es el debate político el que tiene que debatir qué porcentaje de la tierra, de los paisajes, de los lugares, de los recursos, se preservan y se cuidan, bajo qué estándares, cómo se controlan.

Yo recuerdo que en el debate de Botnia hay una anécdota muy interesante acerca de las cuestiones culturales y cómo actúa una empresa. Pero alguien de por ahí, que salió a defender a la empresa, dijo en algún

"...con el proceso de desindustrialización, es que la conflictividad en el mundo es cada vez más de base territorial. La conflictividad salió de la fábrica y fue al territorio."

momento que Botnia, algo que creo es verdad, cumple en Finlandia con los más altos estándares ambientales que se le reclaman. Y desde el sector social, de la gente que tenía sospechas sobre el proceso, decían "bueno, pero eso es en Finlandia, no acá". En definitiva, lo que se pone en cuestión es la calidad del Estado, y no la actividad pastera. El último de los debates era si en Finlandia pueden controlar a Botnia porque tienen un Estado que funciona con funcionarios que ganan lo que tienen que ganar, etc.

Este es un tema como el de los impuestos que cobro y que puedo cobrar. Muchas veces las posiciones de "no se haga eso" es porque no puedo controlar que se haga en su medida, que se haga justo, que se haga exacto, que se haga bien, y habla de un cierto primitivismo. Yo mismo creo que si el riesgo es que todo vuela por los aires, prefiero la posición primitiva: no hagamos, si no podemos controlar que algo delicado se haga bien. Pero nuestras instituciones, nuestra sociedad, nos deberían mover hacia el debate de cómo organizar nuestra cabeza, para tampoco impedirnos hacer cosas que podríamos hacer.

Cuando hablo de la relación urbano-rural, y de preservación-producción, yo juego con otro tema, que no es ajeno a la primera cuestión institucional. Porque lo que va a mostrar el territorio es cómo se resuelve la primera cuestión. Y esto nos lleva al primer tema, que era el de la conflictividad.

3. Conflictos, instituciones, territorio.

La conflictividad es intrínseca a cualquier sociedad, por supuesto, pero nosotros tenemos en la cabeza, incluso yo que soy bastante joven, un modelo de conflictividad que es el modelo del "conflicto de fábrica". El de la conflictividad organizada en la lucha por la renta industrial, los sindicatos movilizadas contra la patronal. Y la verdad, la extrañamos... para decirlo de alguna manera. Porque ahora lo que ha pasado con el proceso de desindustrialización, es que la conflictividad en el mundo es cada vez más de base territorial. La conflictividad salió de la fábrica y fue al territorio. Y hay un estudio que a mí me gusta mucho, que llevaron adelante unos politólogos catalanes, que hablan de la emergencia de las nuevas identidades políticas, tan sorprendentes para nosotros, los neo-nacionalismos, la identidad política basada en el consumo y la elección de una forma de consumo como identidad política e inclusive la identidad política vinculada al ejercicio de la sexualidad. Son muestras de una re-primarización de las identidades políticas. Este es un tema muy interesante y muy inquietante porque el sistema político está organizado, o estaba organizado, (también lo extrañamos), sobre una matriz supuestamente ideológica. Las ideas, la izquierda, la derecha, distribuir la renta, no distribuir la renta, la posición frente a la propiedad... Ahora la matriz sobre la que antes se apoyaba el sistema político, daba lugar a una conflictividad organizada, ya prescribió, porque se reprimarizaron los vínculos políticos. Ya no funciona el modelo "me junto con quien piensa igual a mí", sino que se abre

"...nos corre el eje de la necesidad de reconstruir el andamiaje de instituciones para administrar y resolver la conflictividad."

camino un modelo más cercano a: "somos gay los dos y queremos casarnos, no importa cómo pensamos". Tenemos una reivindicación más primaria. O "somos del mismo lugar, somos los dos del Kosovo, y no queremos que nos gobierne un serbio". Lo menos primario de eso serían los modos de consumo, de todas maneras, no es tan ideológico, es preideológico. Es ideológico en su manifestación. Pero el que lo hace lo hace con una inconsciencia ideológica, para decirlo de alguna manera. Y ahí, en este tema de la primarización, estamos fritos. Porque es muy difícil calificar un debate primario. Traten de intervenir en la pelea por un juguete de dos chicos, que sería el caso de un debate primario, y vean lo difícil que es. Si las sociedades se vuelven más primarias estamos en un lío. Y ahí creo yo que es un esfuerzo, nosotros pertenecemos de alguna manera a una elite de personas que podemos leer el diario, que hemos estudiado, y tratar de recalificar el debate político con su incidencia sobre la conflictividad.

Alguna vez en un Congreso se valoraba muy positivamente la transición española y un amigo, haciendo un comentario enriquecedor, me dijo: "lo importante del proceso político español (en orden a la primarización y la calidad política), no es que superamos simplemente el franquismo como resabio, que era lo obvio después de cuarenta años oscurantistas de nacional-catolicismo insoportable... En el contexto europeo al franquismo lo íbamos a superar, seguro. Lo bueno, es que nosotros superamos la Segunda República, porque nuestro riesgo era repetir la experiencia de la Segunda República. De cero consenso, de desconocimiento de las partes". A mí me sorprendió eso que me dijo: "superar el franquismo era lo obvio, nosotros no teníamos que repetir la experiencia de la Segunda República"; y eso que quién me lo dijo era comunista. Y quizás es un buen prisma para analizar la Argentina.

Y yo creo que, de alguna manera, que esto del ciclo económico fue como un placebo para la sociedad argentina, porque es tranquilizador aumentar el ingreso, aumentar el empleo. Nos corre el eje de la necesidad de reconstruir el andamiaje de instituciones para administrar y resolver la conflictividad. El andamiaje institucional donde debe darse la conflictividad. Vamos a suponer que no hubiera pasado lo que pasó con el campo y que tuviéramos dos o tres años más de crecimiento al 8%, igual la Argentina precisa reconstituir la trama institucional. Está claro que crecer al 8% es un dato, interesante, hermoso pero no suficiente para tener una Argentina cohesionada socialmente, calificada institucionalmente. En ese sentido, quizás, ese placebo nos hizo perder estos años. Los ganamos en términos de renta pero los perdimos en términos de debate. Y yo creo que la Argentina ahí tiene dos problemas muy graves, y con esto termino: uno es la dificultad para problematizar. Nosotros tenemos una tendencia a naturalizar los datos sociales., en vez de considerarlos problemas a trabajar. Es la famosa frase de Menem: "Pobres siempre hubo", que es naturalizar la pobreza. Si vos no lo consideras un problema no lo podes resolver. Las cosas que se resuelven primero fueron problema si no, no pueden ser resueltas. Entonces ahí hay como una restricción. Y la segunda restricción

en este contexto de mucha capacidad de recuperación económica que ha tenido la Argentina, y menos capacidad de reconstitución social e institucional, sin interés de ofender a nadie, es lo que yo llamo "la tentación del bien", que es la manifestación ideológica de la primarización. ¿Qué es la tentación del bien? Se los voy a contar con una anécdota que me pasó con mi hija. Iba caminando por una feria de mascotas con ella, que en ese momento tenía siete u ocho años, y me dice que quería comprar un pajarito. A mí me hinchaba bastante el ánimo, que sí, que no, que sí, que no ... entonces le pregunté y para qué querés el pajarito, y mi hija, no sé si por su ingenuidad de niña o porque conocía el alma anarcoide del padre, me dijo: "quiero el pajarito para dejarlo libre". Y claro, no hay corazón de una persona normal que no se inquiete, con ser sensible ya te alcanza para querer llenarla de besos. Pero resistí la tentación y le dije que si muchos chicos compraran pajaritos para dejarlos libres, sería un gran negocio encerrar pajaritos. Que lo mejor para que los pajaritos estuvieran libres sería no comprarlos porque si en veinte días a ese tipo no le compraban pajaritos, iba a dejar de traerlos, el otro dejaba de encerrarlos y venderían conejos, en tal caso. Comprar pajaritos para dejarlos libres es lo que yo llamo "la tentación del bien". Es la respuesta primaria. Hago eso porque pienso así, y no comprendo la complejidad de que las decisiones sociales tienen segundas derivadas.

Entonces, creo que una manifestación de la primarización de la política argentina es lo que yo llamo "la tentación del bien". Ir directamente sobre los objetivos y no construir respuestas institucionales, que permitan problematizar y, en función de eso, intentar resolverlo interviniendo con Estado, mercado, organizaciones de la sociedad civil, familia, para conseguir el modelo social que uno desea y en el que quiere vivir.

Visión sobre el enfoque de desarrollo territorial

JOSÉ LUIS CORAGGIO



PRIMER EJE

Los significados del Territorio

Es marcado el reiterado uso del término "Territorio" como articulador de discursos sobre las políticas públicas y el desarrollo. En el ámbito público el Territorio aparece vinculado a la afirmación de que es necesario superar las políticas diseñadas centralmente y de aplicación uniforme, por el respeto a la realidad de cada situación social, para lograr mayor eficacia. También conlleva el principio funcional de articulación coherente de políticas públicas que resultan relativamente abstractas cuando se definen en el orden nacional, siendo el lugar para hacer eso "abajo", en el Territorio, donde las políticas se concretan en intervenciones y consecuencias materiales particulares, concretas. O aparece vinculado al principio democrático de que debe substituirse el verticalismo "de arriba abajo" por una primacía del "abajo (el Territorio) arriba" (los poderes nacionales o provinciales centrales), un "arriba" identificado con el lugar lejano de las capitales respectivas donde estarían los que toman las decisiones. Esa lejanía puede ser tomada en términos geográficos, de distancia o tiempo, o en términos de diversidad cultural (los del centro no conocen, no experimentan cotidianamente lo que pasa en el Territorio) o de intereses distintos o mal representados. Es evidente que incluso muchas políticas diseñadas centralmente no pueden efectivizarse sin actores que operan en ámbitos locales, y que la separación entre el decisor de la gran política y el que se beneficia o resiente por ella tiene que pasar por la mediación de ejecutores creativos, capaces de adecuar los lineamientos generales a cada situación concreta, que entran en una relación intersubjetiva con actores

Economista argentino, M.A. Regional Science y Candidato a Ph.D. (Universidad e Pennsylvania). Investigador – Docente Titular de Sistemas Económicos de la Universidad de General Sarmiento (UNGS). Rector electo de la UNGS (1998-2002), Director Académico de la Maestría en Economía Social (UNGS), la Cátedra UNESCO de UNISINOS (Brasil), FLACSO Ecuador, El Colegio Mexiquense, y URBARED (UNGS-UNAM).

Autor de numerosos artículos y publicaciones en temáticas de desarrollo y planificación regional, economía del trabajo y políticas sociales.

Experiencia profesional en Argentina, México, Nicaragua, Ecuador y Estados Unidos.

Distinguido con el Fulbright Hays Senior Lecturing Award (1976) y la Beca Guggenheim (1982).

localizados en el terreno. Otras, como puede ser una política de tipo de cambio, o impositiva, pueden ser definidas y aplicadas centralmente, y si tienen ejecutores locales, éstos están totalmente pautados por un protocolo rígido y general. Finalmente, si se propone que las políticas sean participativas en su diseño o gestión, de modo que los destinatarios de las mismas no jueguen un rol pasivo sino activo desde el inicio, tanto para autorepresentarse como para contribuir con sus saberes locales, el lugar de esa participación, de ese encuentro de actores sociales con capacidad para conocer de qué se trata y para reconocerse mutuamente (todos los que inciden en los procesos locales) resulta nuevamente ser el propio Territorio.

En todo caso, por momentos, da la impresión de que finalmente "Territorio" puede llegar a ser todo lo que ocurre ahí. Es la población con su composición demográfica, social, étnica, es la infraestructura física, es el medio ambiente, es el ecosistema, es la sociedad, son las instituciones, son las relaciones, son los múltiples capitales que se han venido inventando (social, educativo, cultural, institucional, etc.), es la relación y la dinámica sinérgica entre todos esos elementos, son sus posibilidades, es su historia. Prácticamente es la sociedad local o regional, inseparable de sus bases naturales. Desde ese punto de vista, si estamos hablando de todo eso, hay una cuestión acerca de si es apropiado llamarlo Territorio o no, porque lo que importa es el lugar que ocupa en el discurso. Ese lugar, ese uso tan abarcativo del término, trae una connotación metodológica valiosísima y es que para percibir, comprender explicar y actuar racionalmente tenemos que tratar con y sobre las cosas en toda su complejidad. También tenemos que articular el conocimiento de lo general con el conocimiento concreto de cada situación concreta.

Hay una primera connotación, entonces: al hacer nuestros análisis y diagnósticos no le entramos a la realidad por una variable, luego por otras, de manera separada. No le entramos ni sectorial ni geográficamente. No optamos entre la economía o la tecnología, o entre la sociedad y la economía. Atendemos a la complejidad y la riqueza de los procesos inseparables porque son parte de un subsistema en el que queremos participar o intervenir, y en el que intervenimos también complejamente, lo cual exige coordinación entre las ideas, el tiempo y el espacio.

Hay una segunda connotación fundamental: el territorio no es un objeto, es más bien un sujeto, o una red más o menos integrada de sujetos individuales y colectivos con recursos, proyectos complementarios o competitivos, expectativas sobre sí y sobre los demás y, lo que es esperable en una sociedad, un espacio con conflictos. Y si ese territorio-sociedad local-región tiene esas características, lo importante no es sólo mediar recursos y definir la vocación de una sociedad local-región-territorio, sino lograr un encuentro virtuoso entre los sujetos, generando espacios públicos democráticos, de intercambio respetuoso de saberes diversos, de deliberación y de acción conjunta, consensuando o jerarquizando proyectos.

"el territorio no es un objeto, es más bien un sujeto, o una red más o menos integrada de sujetos individuales y colectivos con recursos, proyectos complementarios o competitivos, expectativas sobre sí y sobre los demás y, lo que es esperable en una sociedad, conflictos."

Admitiendo qué tipo de desarrollo se logra en el Territorio implicará también admitir qué tipo de desarrollo y qué calidad tendrá el mismo sistema público. Implica un sistema de manejo de los conflictos que genere confianza en las instituciones.

Una tercera connotación es que, en principio, postulamos que hay un sistema o subsistema local o regional, del cual forma parte la población con sus visiones del mundo, sus culturas, sus organizaciones, sus instituciones públicas -estatales o no estatales- y privadas, sus sistemas de acción, sus estructuras sociales, sus economías, pero que incluye también el ambiente construido, y las relaciones con el ecosistema que es su soporte natural, porque la sociedad tiene una base bioenergética que nos hace parte de la naturaleza. Somos analíticamente diferenciables pero en la realidad no estamos separados de ella, como se puede probar al reaccionar cada vez que superamos ciertos límites, generando desequilibrios ya no económicos, ni sociales, sino ecológicos.

Esta idea de Territorio tan integradora y tan demandadora de intervenciones ricas, complejas, multidimensionales, como dicen los documentos que hemos analizado para este taller, va entonces junto con la valoración de la idea de sociedad local. No queremos dejar de destacar que, en lo que hace a su ámbito, a su escala y a su calidad, esta noción del Territorio se acerca mucho a la de lugar, zona, comarca o micro región, y que connota una acentuación de lo único, lo especial, lo específico de cada una. No parece estar dirigida a abarcar también el territorio nacional, como un todo heterogéneo, por la enorme diversidad que articula unificando o no (en un país fragmentado) sus partes. Esto, que es un aporte, también puede tener consecuencias metodológicas, políticas y político-administrativas que debemos vigilar: cuando hablamos de "el" Territorio se está suponiendo que estamos hablando de algún segmento geográficamente recortado de la realidad social, no de toda la sociedad nacional, menos aún global. Nos referimos a alguna región, a algún territorio definido como continente de todas esas relaciones, a veces definido administrativamente, como el territorio de tal municipio o de tal departamento o tal zona. Podemos poner alto en la escala de valores la autonomía local, la ruptura de ciertas dependencias, pero en el mundo moderno una región no puede existir ni desarrollarse realmente sin ser parte de un todo mayor. Y, lo que es más importante: algunas regiones pueden beneficiarse de cierta desconexión del todo, pero para la gran mayoría, sin estado nacional, sin políticas que por momentos resultan abstractas porque pretenden abarcar lo común en la diversidad, no habría posibilidades de desarrollo o incluso de sobrevivencia, porque el mundo moderno nos ha vuelto, para bien o para mal, con mayores o menores asimetrías, extraordinariamente interdependientes.

La región: ¿un dato o un artificio?

En 1963 el Consejo Federal de Inversiones (CFI) publicó un estudio - de cuyo equipo de investigación formé parte -, que se llamó "Bases para el desarrollo regional argentino". Allí se pensaba el territorio nacional como un sistema de regiones polarizadas, se definían centros claves en cada región y se proponía que éstos fueran lugares de concentración de inversiones y actividades que iban a arrastrar, por la fuerte dinámica industrialista prevista, al conjunto de las actividades de cada región. Se pensaba al territorio nacional como un campo de fuerzas atravesado por las tensiones que venían del Pacífico y del Atlántico, en relación con los territorios de los países vecinos. Había un pensamiento estratégico de muy largo plazo, orientado por la entonces dominante teoría de los polos de desarrollo que había generado Francois Perroux, por entonces asesor del General De Gaulle; hoy Perroux está siendo retomado por los estudiosos de la globalización. A fines de los años 60 propuse en cursos organizados en el marco del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL que había que diferenciar las escalas de intervención y los enfoques, planteando un cuadro de doble entrada:

- > **Ambitos:** nacional, regional y local
- > **Enfoques:** macroeconómico, sectorial, espacial-territorial.

Esto implicaba romper con la idea de que los modelos macroeconómicos se podían aplicar sólo a nivel nacional, o que el enfoque espacial-territorial era exclusivo de los niveles locales urbanos, dominados por los modelos de los urbanistas y sus códigos del uso del suelo. Proponía que era posible encarar el análisis de la nación con un enfoque espacial-territorial, o una región con un enfoque sectorial. De hecho, las corrientes posteriores que instalaron la cuestión del desarrollo local privilegiaron un enfoque sectorial (qué sector de actividad podía distinguir a una localidad para ubicarla en el sistema de división social del trabajo, qué vocación sectorial, qué producto era el que caracterizaría a un lugar). En esa época quedó claro que había que conjugar todos esos enfoques en cada ámbito, e interrelacionarlos como parte de un todo articulado; y el nivel mesolocal, o regional, la cuestión de la desigualdad entre regiones, ocupaba un lugar especial. Ser regionalista era estar en contra del criterio de máximo crecimiento económico nacional (Producto Interno Bruto - PIB) y a la espera del derrame como hipótesis de desarrollo. Era instalar, de partida, como objetivo social y no meramente económico, la equidad entre regiones. A la vez, se problematizaba acerca de las regiones como unidades, dado que la desigualdad social podía ser no sólo entre regiones sino dentro de las regiones.

Con ese trasfondo histórico, y con toda la nueva riqueza del enfoque Territorial, es que quiero plantearles la importancia del problema de la regionalización. ¿Podemos suponer que un segmento de territorio (con

minúscula, la superficie terrestre y su ambiente), recortado administrativamente a través de procesos de larga data pero arbitrario desde muchos puntos de vista, se corresponde con un subsistema social, productivo, político, étnico, ecológico, etc.? En principio no. Por varias razones puede ser conveniente trabajar con las unidades político-administrativas territoriales, porque el estado tiene un principio territorial y alveolar de organización, pero generalmente no habrá correspondencia entre ese recorte y el de una sociedad local, o el de un subsistema productivo y reproductivo. Justamente por ello, como en todo proceso de transformación y además de puesta a prueba del enfoque territorial que se está proponiendo, uno de los problemas es cómo recortar unidades significativas de acción social, política, económica, ecológica, cultural. Unidades complejas, con capacidad para experimentar procesos locales, donde haya sujetos que compartan una base natural y construida, donde se entrelazan sus proyectos, donde hay un commons, un patrimonio compartido, por injusta que sea la participación de distintos sectores sociales en ello.

Sí hablamos de crear una esfera pública local para que se pueda no sólo decidir de una vez para dónde va la región, la sociedad, cuáles son los problemas principales y cuáles no, sino también para que sea posible seguir jugando funciones de mediación, de encuentro de intereses e identidades diversas, de generación de espacios de tolerancia (o de confrontación pero moderados adecuadamente). ¿Cuáles son esos ámbitos, cómo los recorto? Por lo pronto, diría que no hay una respuesta "científica" exacta a esto. No estamos clasificando mariposas, sino hablando de espacios sociales capaces de generar (o no) sujetos colectivos democráticos, donde se puedan identificar conjuntamente necesidades prioritarias, el uso de los recursos disponibles o las vías para generarlos y movilizarlos conjuntamente con un proyecto compartido. Cualquier regionalización va a tener algo de arbitrario, no va a ser posible adecuar la regionalización totalmente a todas las dimensiones de la realidad ni a todos los intereses. Pero, además, hay otro problema: y es que nosotros estamos hablando de desarrollo (otro tema es qué desarrollo), de establecer determinadas tendencias de transformación, estamos hablando de cambio, no de cristalizar lo existente, por lo que si la región cambia con la realidad, sólo podemos tener un punto de partida, una hipótesis de trabajo, hipótesis que no es sólo técnica, sino también social y política.

Aunque hubiera una regionalización del país que fuera la que mejor capta la situación actual, estamos regionalizando para cambiar esa situación. Y, dependiendo de hacia donde queramos cambiar, llegaremos a la regionalización más adecuada. Pero si las regiones son articulación de sujetos, y los sujetos deciden qué clase de desarrollo quieren, estamos en un círculo, porque la región define un ámbito público donde se encuentran determinados sujetos que tendrían que decidir si quieren ser región. Entonces la regionalización, de alguna manera, tiene que ser una apuesta provisoria orientada por esa tendencia deseada a determinados cambios. Entonces puede ser que tengamos que trabajar con un territorio que hoy

"Uno de los problemas es cómo recortar unidades significativas de acción social, política, económica, ecológica, cultural. Unidades complejas, con capacidad para experimentar procesos locales..."

no constituye una región con unidad, que no es un subsistema sino una yuxtaposición de elementos sociales y naturales, pero que está en la propuesta que lo constituya. Ahí se va a volver a dar lo que ya se planteó aquí, y que creo es una característica remarcable de estos documentos y de toda la experiencia que he venido teniendo en encuentro con ustedes, con gente del INTA; ese espíritu democrático y respetuoso de la gente, por ejemplo, de los técnicos que trabajan en el terreno con la pequeña agricultura familiar o el Pro-Huerta. No podemos decidir qué es lo que tienen que hacer todos los demás. Este encuentro debe ser participativo, abierto al diálogo, tiene que ser un encuentro de saberes, tenemos nuestra responsabilidad en esto. El enfoque territorial creo que puede interpretarse así: siempre hubo quienes diseñaban políticas, programas, investigaban en laboratorios, y quienes trabajaban "en terreno". Ambos son necesarios. El enfoque territorial implica que el "terreno" se vuelve Territorio, que las acciones deben ser complejas aunque podamos dividirnos el trabajo. Me refiero a que el análisis y la síntesis no se pueden separar sin empobrecerse, que se trabaja junto con y no sólo para la sociedad y sus condiciones materiales, que se vinculan con los niveles comunes, con las concreciones particulares, que se tejen relaciones intersubjetivas, y hasta afectivas, que hay reconocimiento mutuo y aprendizaje de lado y lado. Nada de esto es fácil ni alcanza con la voluntad, pero si una institución incorpora esto en su marco conceptual e ideológico y establece acuerdos consecuentes con los sujetos sociales y políticos hay buenas probabilidades de que se haga realidad en las prácticas.

Entonces, en ese territorio reconocido como Territorio o que se pretende que devenga en Territorio, hay localizados actores, hay representantes de intereses, de puntos de vista, hay personas y grupos distintos, hay diferencias en esa población contenida dentro de los límites propuestos que tienen que manifestarse. Y según cómo recortemos el espacio público van a aparecer de una manera u otra. Podemos hacer un recorte territorial tal, que algún sector queda muy marginado, aislado o en clara desventaja frente a los otros incluidos en ese espacio. Pero si ampliamos la región un poco más, de pronto resulta que ese sector, que la línea divisoria anterior fragmentaba, que tiene mucho que ver con la vida de esa región, tiene un peso mucho más significativo. Lo mismo ocurre si lo vemos estáticamente, en el momento actual experimentable, directamente o históricamente. Puede ser que hoy haya un sector social, grupo étnico que tiene poco peso social y que está muy marginado y que casi no tiene voz o que tiene una voz muy parcial en el momento, pero en lo que hace a la identidad de la región, a su historia, y por lo tanto a la consolidación de un sujeto colectivo democrático, puede tener un papel muy importante. Puede ser un re-emergente que hará la diferencia para que haya un desarrollo u otro. Y puede tener una sabiduría que es mucho más valiosa que otros saberes que están ahí como los únicos verdaderos.

Entonces acá dejo planteado este eje para el debate: ¿cuáles son los criterios para estos recortes que, además, tienen que ser participativos?

"El territorio no es un objeto, es más bien un sujeto, o una red más o menos integrada de sujetos individuales y colectivos con recursos, proyectos complementarios o competitivos, expectativas sobre sí y sobre los demás y, lo que es esperable en una sociedad, conflictos."

Porque si vamos a ser participativos en cada uno de estos Territorios, no podríamos no serlo cuando definimos los Territorios mismos. Para ser coherentes con un enfoque Territorial como vine explicitando, tendría que haber un principio de voluntad de quienes toman la iniciativa con recursos, con poder o autoridad para convocar, para constituirnos en parte de una comunidad política, en un sentido amplio (no político-partidario), que pueda debatir para dónde va, quiénes somos y autodiagnosticarse. Ser consecuentes con un enfoque Territorial implica entonces no sólo definir recortes territoriales sino definir sujetos actuales o potenciales, sistemas de relaciones, tipos y grados de complejidad y conflicto.

SEGUNDO EJE

Los efectos del mercado libre

Un segundo punto es la contraposición Estado-Mercado, de alguna manera ya planteada: cuáles son y cómo se jerarquizan los criterios de racionalidad para pensar y actuar en el desarrollo de los Territorios. Cuando decimos mercado aparece inmediatamente otra palabra clave: "competitividad", que suele estar muy atada a la lógica del mercado libre. No estamos hablando solamente de que alguien decida libremente comprar un producto al compararlo con otros. Estamos hablando de una actividad productiva cuyos insumos se compran en el mercado, cuyos productos se venden en el mercado, y que esa actividad se pueda sostener sobre los resultados monetarios que obtienen por esa vía. En el mercado se supone que hay competencia, se supone que si uno produce un producto que no tiene las cantidades y la calidad, los estándares que reclama el mercado, que no está en el momento y lugar que lo reclama el mercado, o que tiene unos costos que no son los que el mercado está dispuesto a pagar, entonces no es competitivo.

La competitividad es un factor que hay que tener en cuenta si queremos ser parte del mundo global que se está construyendo, no me cabe la menor duda, pero la subordinaría mucho a la otra palabra que ustedes utilizan, que es la "calidad de vida de la gente", la calidad de la sociedad, la calidad institucional; y, por último, a la sustentabilidad ecológica. Ciertamente no podemos organizar un sistema productivo completamente no competitivo, absolutamente no competitivo, porque sigue habiendo una sociedad global que es básicamente de mercado. Otra cosa es que no pueda haber actividades o incluso regiones que son parte de un sistema más amplio y que existen porque resuelven necesidades imprescindibles aunque no sean mercantiles o que, siendo mercantiles, no sean competitivas. Y que por tanto tienen que ser protegidas, por el estado o por la gente, aplicando principios de redistribución o de reciprocidad.

Hay que hablar de esto porque hoy hay grupos e instituciones y hasta gobiernos que usan los argumentos neoliberales para absolutizar el mercado, al menos en el discurso que nos proponen como guía de nuestra

" La competitividad es un factor que hay que tener en cuenta, pero la subordinaría mucho a la "calidad de vida de la gente", la calidad de la sociedad, la calidad institucional y a la sustentabilidad ecológica. "

acción como Nación o como instituciones (aunque no se lo apliquen a ellos mismos y si se lo aplican es porque tienen tendencias suicidas). Si absolutizamos el criterio de competitividad sin tener en cuenta un enfoque Territorial como el ya descrito, o el criterio de sustentabilidad, surgen varios problemas:

- > Primero, el mercado básicamente da señales de corto plazo y a posteriori de los acontecimientos. Entonces lo que hoy es competitivo puede no serlo dentro de dos años o dentro de un mes (y a la inversa). Esto implica que lo que parece la vía más segura puede ser muy riesgosa o la que parece inviable puede serlo si se crean las condiciones (todo esto en términos de la misma lógica del mercado, de buscar la máxima ventaja posible del intercambio). Entonces hay que tener aquí respuestas de corto plazo y también una estrategia de largo plazo, y entender que la sostenibilidad financiera de las actividades comienza luego que se han creado las condiciones para que se pueda repetir un ciclo de producción-reproducción de los recursos y los capitales invertidos. La especialización a ultranza puede parecer la mejor opción a ciertos precios y en ciertas condiciones ecológicas iniciales. Pero puede ser un desastre a futuro, porque cambian los precios, o porque la especialización cambia el ecosistema. O porque el mercado comienza a valorar la biodiversidad que perdimos irreversiblemente por las primeras decisiones apuradas.
- > Segundo: el mercado no valora los costos ni los beneficios que no se puedan convertir en mercancías y convertir en dinero. Por lo tanto los resultados monetarios que obtienen las empresas no son reflejo de un costeo ajustado al verdadero uso de los recursos ni a la valoración de la utilidad social de lo producido. Aquí entran, por ejemplo, las tan olvidadas "deseconomías externas", para ponerlo en términos economicistas: lo que cuesta potabilizar el agua contaminada o curar a los enfermos, o la asistencia a los expulsados de la tierra y del trabajo, o el costo de la congestión de tránsito, o la producción perdida por inundaciones o sequías resultantes de las decisiones "eficientes", según el mercado, de qué y cómo producir... y lo no costeable: la pérdida innecesaria de vidas, la pérdida de la biodiversidad, la pérdida de soberanía, la pérdida de expectativas, la erosión de las identidades, etc.
- > Tercero: cuando los recursos de una región se dedican al producto más competitivo, al más rentable, la sociedad en su conjunto, el Territorio, se vuelve vulnerable, su modo de vida, su sistema de conflictos regulados se precariza, dependiente de los avatares de ese único mercado al que se dirige su esfuerzo productivo principal, dependiente del alimento que le viene de afuera a precios incontrolables. Si el riesgo y la vulnerabilidad nos afectan, hay que retomar aquel principio saludable de la diversificación, que fue bandera del desarrollismo ante la propuesta de que fuéramos productores de productos primarios e importáramos todo lo que fuera industrial, y agre-

" La especialización a ultranza puede parecer la mejor opción a ciertos precios y en ciertas condiciones ecológicas iniciales. Pero puede ser un desastre a futuro, porque cambian los precios, o porque la especialización cambia el ecosistema."

garle el de seguridad o, es más, de soberanía no sólo alimentaria sino de todo lo que constituye el sustento básico de la vida. Por lo demás, especializarse significa expulsar capacidades de la gente, de las empresas, de la tierra. Y cuando el producto deje de ser rentable, deje de ser competitivo, aquellas capacidades pueden haberse perdido en un proceso irreversible y el subsidio de lo no competitivo volverá, sólo que de la peor manera posible: sostener "artificialmente", políticamente, una estructura no sustentable.

"Diversificación" quiere decir que hay algunas actividades que pueden estar generando resultados monetarios, económicos, netos, muy importantes, y otras que incluso pueden no ser nada competitivas pero que son necesarias no sólo para que existan como competitivas, sino para que exista esa sociedad, para que tenga una cierta autonomía, para que no esté dependiendo de la variación de uno, dos o tres precios. Yo valoraría tanto lo no competitivo como lo competitivo. Hay muchas cosas que tenemos que hacer, condiciones de la vida social que son esenciales, y no son competitivas. En las regiones se producen muchas que no son transables, que no son exportables para empezar, y que no tienen que ver con un mercado. Como por ejemplo la autoconstrucción de viviendas, que hay en muchas de nuestras ciudades. El problema de la vivienda sería muy distinto si la única posibilidad de tener vivienda fuera comprarla en el mercado, las calles serían el dormitorio de masas de "los sin techo". Entonces una sociedad tan injusta como la que tenemos ha generado mecanismos intermedios, por los cuales mucha gente tiene acceso a un terreno (muchas veces por la ocupación), a una vivienda precaria, que la pueden ir consolidando; después vienen las políticas públicas que acompañan, pero a nadie se le ocurre que esa sea una actividad competitiva, en el sentido de que va a ubicar a la región como productora de viviendas populares. Los servicios de educación, de salud, los sistemas de seguridad social, hay una cantidad de actividades en una región que tienen que ver con la calidad de vida y con las posibilidades de su desarrollo pleno, y no son competitivas. Lo mismo pasa con la producción de alimentos, con el agua, con los servicios de energía...

Hay grandes pensadores que están analizando la globalización y sus contradicciones, hacia dónde va, y qué se puede hacer en las nuevas periferias que va creando esta globalización -porque es una globalización que no integra sino que diferencia, que a algunos sectores y a algunas regiones las pone muy alto en la escala del ingreso y el consumo, y a otras las hunde totalmente o les hace perder lo que habían alcanzado (y una cosa está asociada a la otra, no hay riqueza inmensa sin pobreza atroz)-, que dicen: si el criterio es la vida o la muerte, es fundamental que aseguremos la vida. Es como un piso, de ahí para arriba podemos hacer muchas cosas. Y asegurar esa vida, en muchas regiones del mundo, hoy pasa por producir cosas no competitivas. Por producir un maíz que alimenta, aunque no lo pueda exportar, en lugar de tener que traer el maíz desde quién sabe qué región del mundo. Hoy México está experimentando lo que significa

haber perdido, por razones de competitividad, la posibilidad de ser autárquico en la producción de maíz, y el precio de algo tan esencial para los mexicanos como es la tortilla está dependiendo de una política de otro país que define cuánto vale o cuánto no vale el maíz, si lo subsidia o no lo subsidia. Hay muchos elementos de las condiciones de vida que no deberían ser dejados al juego del mercado. En esto el Estado tiene un papel indelegable, porque es el garante de los derechos humanos de todos los ciudadanos.

Si en lugar de optar entre mercado o estado, entre competitividad o derechos humanos, sintetizamos los criterios, nos da otra máxima: tenemos que competir en el mundo por ser la sociedad más racional, más justa, más defensora de la vida de esta y futuras generaciones, y eso requiere que seamos racionales en el uso de los recursos, en las decisiones de qué y cómo producimos, de cómo nos ubicamos en el sistema internacional de división del trabajo, de que encontremos una manera de articular los intereses particulares con el bien común, que el mercado por sí solo no provee, aunque sea el más eficaz mecanismo de coordinación de las iniciativas particulares en una sociedad compleja. Necesitamos el mercado, y el estado, y la sociedad organizada. Pretender optar es suicida.

“Hay muchos elementos de las condiciones de vida que no deberían ser dejados al juego del mercado. En esto el Estado tiene un papel indelegable, porque es el garante de los derechos humanos de todos los ciudadanos.

Los principios de institucionalización de la economía

Entendemos por economía al sistema de instituciones, valores, normas y prácticas que se da en una sociedad para resolver el problema del sustento de todos sus miembros, sus necesidades básicas y deseos legítimos, organizando las relaciones sociales reproducción, distribución, circulación y consumo y las relaciones de intercambio energético con la naturaleza no humana, de manera de lograr la mejor calidad de vida posible para los vivientes y las generaciones futuras.

La institucionalización de la economía, siguiendo y extendiendo a Polanyi y a la evidencia de una masa de estudios histórico-antropológicos, se realiza a través de la aplicación jerarquizada de cinco principios de integración social:

- > **Autarquía.** Oikos, la economía de la casa, la autosuficiencia, la producción para el propio uso.
- > **Reciprocidad.** Aplicando los mecanismos de integración social del don: dar, recibir y devolver, que tejen lazos sociales solidarios y aseguran la paz entre comunidades.
- > **Redistribución.** Donde los excedentes son acumulados en un centro que los redistribuye en momentos de necesidad o para igualar situaciones, evitando la fragmentación social resultante de la acumulación privada a costa de la pobreza de otros.

- > **Intercambio.** Por el cual las partes contratantes intercambian objetos mutuamente útiles, o valores equivalentes, sea bajo precios de mercado fijados por el mecanismo de la oferta y la demanda, sea de acuerdo a tasas reguladas por la misma sociedad y su estado.
- > **Plan.** Por el cual se prevén las consecuencias indeseadas socialmente de las acciones individuales o de masa, desde la perspectiva de una racionalidad social y el bien común y se actúa legítimamente para limitar las acciones negativas y facilitar las positivas.

Pero entonces, el mercado, ¿qué es? Si pensamos en el mercado como un integrador social, es un mecanismo que genera intercambios entre personas que producen no sólo para el propio consumo sino para otros, y así es reconocido socialmente el trabajo que hacen, porque otros están dispuestos a comprar esto y al depender de otros esto integra a la sociedad. Si ese fuera el único mecanismo integrador y además operara como mecanismo de mercado puro, estaríamos en un serio peligro porque seríamos una sociedad de mercado donde el juego de la oferta y la demanda puede hacer que desaparezcan sectores sociales o se vacíen regiones enteras, de la noche a la mañana, y quedaríamos en condiciones de vulnerabilidad muy altas. Además de que hay monopolios, y la competencia dista de ser concurrencial, es monopólica, hay sectores de la producción que son formadores y no tomadores de precios. Hay más competencia entre los artesanos o los vendedores callejeros que entre los grandes grupos que controlan el mercado global de alimentos. Por eso también es que los mercados en ningún país industrializado son libres, hay mercados más libres que otros, pero el Estado construye, protege, bloquea mercados.

La sociedad también puede decidir tomar la economía en sus manos y bloquear o construir mercados. Esos puntos de venta de comercio justo, o de venta de productos orgánicos, que pueden estar impulsados por los productores, por consumidores socialmente concientes, o por una asociación civil que tenía otros propósitos, en algún lugar de Europa o mismo en América Latina, nos están reflejando que se están construyendo algunos mercados que no son el típico mercado donde uno compra según el precio y la marca del producto, y busca la máxima ventaja, sino que son mercados donde el comprador tiene un criterio social de compra. La intersubjetividad es aquí importante, el comprador quiere saber a quién le compra, quiere saber qué efecto social y ambiental tiene lo que compra. Normalmente en los mercados compramos eligiendo marcas mundiales pero no sabemos que los productos pueden estar siendo producidos en sweat shops con mano de obra ilegal superexplotada; o podemos comprar verdura por su color y tamaño, sin saber si en el proceso de producción se contaminan fuentes de agua no renovables, o el suelo, o si se envenenan a poblaciones... Entonces hay un comienzo de una campaña de concientización de los compradores, de nosotros mismos comprando, y no se le puede echar la culpa de todo a las grandes corporaciones porque el consumo de masas alienado, utilitarista e inmediateista también orienta la

producción y también hace desaparecer regiones y desde ese punto de vista esta es una tarea muy importante.

Entonces, los principios de integración: el mercado es uno. Pero hay que diferenciar entre el mercado donde la oferta y la demanda son los que van a fijar los precios y si la producción es exitosa o no, y los mercados regulados como se mencionó, sobre todo los mercados tarifados. Por ejemplo, en un mercado de servicios públicos podemos tener una tarifa social, tarifas justas, que se adaptan según las posibilidades y necesidades del consumidor y eso está regulado por el Estado y por la sociedad que está detrás de ese Estado. El Estado tiene la atribución de poder fijar estas tasas, porque sería muy irracional seguir el principio neoliberal de que hay que dejar todos los mercados librados al juego de la oferta y la demanda. Por suerte hay una gran cantidad de mercados que, aunque funcionan como mecanismos de intercambio, donde hay compra y venta, y donde hay precios muy regulados, están fijados teniendo en cuenta los efectos que tienen. Pero siempre hay tensión con quienes se beneficiarían, según sus cálculos y en el corto plazo, con una liberación del mercado.

Pero además, en la sociedad hay otras relaciones: están las relaciones de reciprocidad, están las relaciones de ayuda mutua que también integran socialmente, sobre todo en los espacios más pequeños, en el Territorio, donde las relaciones interpersonales son importantes, donde los intercambios mismos se dan ya no entre un comprador que no sé quién es o dónde está y mi pequeña producción, sino que estamos frente a frente uno al otro. Las relaciones de reciprocidad son una condición fundamental para la sobrevivencia de sectores muy importantes en nuestra sociedad. Las relaciones de ayuda mutua, el tener en cuenta al otro, sabiendo que el otro me tiene en cuenta, el pensar qué consecuencias tiene para otros lo que uno hace y no tener una racionalidad absolutamente individualista, el que se tenga en cuenta que en la medida en que cada uno contribuye a una sociedad más tolerante, más igualitaria, más justa, también vive mejor en una sociedad de esas características. Entonces no se trata de ser bueno con los otros, solamente ni principalmente, sino que así se construye una sociedad más solidaria.

Otro principio de integración social muy importante, y que la economía oficial niega, es la autarquía. Es el caso de conjuntos humanos, fundamentalmente primarios (familia, comunidad, asociaciones) que dan cuenta de una parte importante de sus condiciones de su vida con su propio trabajo, con su propio esfuerzo, y eso no pasa por el mercado, eso no es considerado valor económico, no es registrado en las cuentas de PIB. Y es tan importante como que el sistema de estadística francés lo estima en el 40% del PIB. O sea, si fuera contabilizado sería el 40% del PIB todo lo que es la producción para el autoconsumo, lo que es la producción en redes que no circula por el mercado y que, por lo tanto, no aparece registrado como actividad económica. Todo eso es actividad económica. Cuando yo voy a trabajar en un Territorio, en una región, y quiero poner

como objetivo la reproducción mejor de la vida de la gente, tengo que tener en cuenta este sector de la economía, este sector subterráneo, oculto. No puedo pensar que solamente lo que aparece en el mercado, y lo que da un saldo neto, va a generar calidad de vida porque, a veces, puede generar lo contrario. No digo que no lo necesitemos, lo que digo es no podemos absolutizarlo porque hay otros criterios. Es más, la máxima "crezcamos, contribuyamos todos a aumentar la productividad y luego vendrá el derrame", ya sabemos por experiencia que no funcionó y sobre todo que no funciona con las nuevas tecnologías, con las nuevas formas de organizar la producción y con el poder económico financiero ultraconcentrado.

Por eso el otro importantísimo criterio, que fue tan atacado por el neoliberalismo y que hoy vuelve a estar en discusión en este país, es el principio de redistribución. Históricamente, desde las sociedades tribales más antiguas hasta las más modernas, todas las sociedades que estudie vamos a ver que han tenido un principio de redistribución organizado de alguna manera para, en algunos casos, evitar el enriquecimiento de unos pocos a costa de los demás. Incluso con instituciones como la fiesta, como el consumo colectivo de un excedente para que no se lo apropie nadie. Los sistemas impositivos modernos son un claro sistema de redistribución que, ojalá, sea progresivo porque a veces son regresivos. Ese es el otro problema. La redistribución de la que estamos hablando, es una redistribución que tiene que darle más cohesión a la sociedad, que para eso tiene que hacerla más igualitaria, porque si queremos cohesionar una sociedad absolutamente desigual, estamos cohesionando lo que es moralmente insoportable. De alguna manera, esa cohesión es una cohesión endeble. Si lo que queremos es integrar una sociedad más igualitaria, más tolerante, donde pueda haber diferencias que no impliquen la desaparición del otro, si avanzamos en esas direcciones necesitamos aplicar el principio de redistribución. Los mecanismos, formas y niveles de redistribución, como también se dijo, tienen que ser legítimos y legitimados, y tienen que ser explicados y claros. En grupos muy pequeños no hace falta explicar nada, porque se ve, es todo transparente. En una sociedad compleja como una sociedad nacional o una sociedad regional importante, hay que explicitar en qué consiste la redistribución, por qué se hace, qué efectos va a tener, cómo va a beneficiar a quien, como nos va a sacar de un juego que suma cero, cuando aparentemente es sacarle a uno para darle a otro y ver cómo puede haber un proyecto de bien común donde la mayoría gana.

En todo esto hay conflictos, intereses inmediatos, o pueden ser más de largo plazo. Como se dijo, también, estamos en presencia de una emergencia con nuevas conflictividades, de nuevas contradicciones o que estuvieron ahí pero que no ocuparon el lugar central. Antes era un conflicto mucho más organizado y donde las posiciones estructurales (básicamente económicas y de clases sociales) parecían que eran esas y que iban a seguir siéndolo. Hoy tenemos conflictos alrededor de la identidad, de la orientación sexual, del género, de las cuestiones étnicas, religiosas, ideológicas

por supuesto, y buena parte del desafío que enfrentamos es ver cómo ese despliegue de contradicciones de tipo secundario, que parecen no ser las principales, en realidad van encontrando un cauce para que se vayan atendiendo todas esas diferencias, sin que se conviertan en diferencias antagónicas. Que haya la posibilidad de un reconocimiento de las diferencias, que haya una posibilidad de reconocimiento del otro. Por ejemplo, en algunos lugares todavía tenemos que luchar contra el racismo. No es algo que está allá en la historia y superarlo implica una transformación cultural importante.

OTROS TEMAS

Una de las preguntas que se planteó en este seminario era acerca del diagnóstico, cómo lo hacemos. Yo quisiera dedicar un poco de tiempo a cosas que son generales pero que me parecen básicas. No hay diagnóstico inocente, para empezar. No hay diagnóstico puramente "científico" de los hechos sociales. Eso no existe. En ciencias sociales no existe. Científico en el sentido que es objetivo, despojado de todo interés, despojado de todo valor, ateniéndose a la realidad tal como es, no existe. Todos los diagnósticos, empezando por los diagnósticos que nos hacen los médicos cuando los vamos a ver, tienen alguna teoría de lo que es el lugar hacia donde se quiere ir. Entonces si yo voy al médico y me diagnostica, tiene una teoría de lo que es la salud, tiene una teoría de lo que es estar bien. Y desde ahí va a estar diagnosticándome. No es que viene y me mira, solamente, se le ocurre tomarme la temperatura o se le ocurre tomarme la presión. Todos esos indicadores que produce están orientados por una teoría de lo que es la normalidad o lo que es la salud y por una tecnología que se deriva de esa teoría. Y en la sociedad pasa lo mismo. En el caso de la sociedad es mucho más claro que hay valores involucrados. Si tenemos la concepción de que una sociedad mejor es una sociedad más igualitaria, más equitativa, vamos a ver la desigualdad como un problema a remediar. Si tenemos una concepción de que una sociedad tiene que ser tan desigual como sean las diferencias entre los que tienen éxito y los que no tienen éxito, entonces no voy a ver a la desigualdad como un problema, simplemente vamos a decir: "acá está funcionando bien el mecanismo de premios y castigos". En cambio, al ver una sociedad indiferenciada vamos a decir: "y acá qué pasará con el mecanismo de premios y castigos que están todos muy cerca; no puede ser que todos sean exitosos". Entonces vamos a valorar de una manera muy distinta la situación real, según esa percepción que tengamos de lo bueno, de la buena vida, de la buena sociedad. Entonces si uno tiene valores de justicia social, si uno tiene valores de una sociedad tolerante, si uno tiene valores de una sociedad democrática, desde ahí va a ver como problemática una sociedad que no cumpla con esos valores. Si pensamos trabajar en una región, participativamente, y que todas las organizaciones participen, pero resulta que el 80% de la población no está organizada, ¿cómo hacemos para organizar la participación? Podemos hacer el diagnóstico con el 20%, y lo hacemos participativo, o podemos decir: " acá tenemos un problema". Acá hay un 80% que no tiene voz y

"No hay diagnóstico puramente "científico" en los hechos sociales. "

que, aunque tenga voz, lo que le va a salir en principio es un reclamo inmediato porque está en el borde de la sobrevivencia. Cómo hacemos para crear las condiciones para que se pueda debatir el conjunto de la sociedad y que todos participen.

Y acá entra otro tema, que para mí es crucial, que es el de los tiempos. Todas estas intervenciones, estas búsquedas, se hacen en momentos en que estamos muy urgidos, sentimos que hay una emergencia. Particularmente puedo decir que no siento que después del 2001 se haya acabado "la crisis". Lo que se superó fue una crisis dentro de una gran crisis, que es una crisis de reproducción de la vida en esta sociedad, es una crisis de la pérdida de valor de las instituciones.

Creo que tenemos que preguntarnos por los tiempos, sobre todo cuando se están planteando cosas tan importantes como las que se plantean en estos documentos. A lo mejor tenemos que pensar en veinte años, no para el año que viene, no para el mes que viene, no para decir "en diciembre voy a tener los indicadores de la mayor integración social", porque puedo no tener nada. Tendríamos que tener, me parece, indicadores dinámicos de proceso que indiquen si el proyecto va en la dirección correcta. Entonces habrá que consultar a los que les gusta inventar indicadores. No pueden ser indicadores cuantitativos estáticos de los logros, porque cambiar rasgos culturales, cambiar para una cultura de oír al otro, de reconocer al otro, de poder diferenciar entre un conflicto insoportable en el que necesariamente alguien tiene que perder, y otro tipo de conflicto en donde no tiene por qué perder nadie, es todo un proceso, que implica cambiar la matriz cultural desde donde se ve todo. Todo eso lleva tiempo. Algunas cosas llevan mucho más y otras llevan menos.

A veces, lograr que una región se instale en el mercado mundial, exportando algo, es lo más fácil de todo. Y las consecuencias también pueden obtenerse en plazos más cortos de lo que se piensa. Eso no es lo más difícil y de largo plazo. Más largo es constituir una sociedad distinta, una que pueda atender a las emergencias solidariamente. Y hacer que si nos vamos a ubicar en el mercado mundial produciendo productos, lo hagamos sin destruir a la sociedad. Que no acaba con el ecosistema y, por lo tanto, con la posibilidad de vida y de asentamiento humano en ese territorio. Podemos hoy estar pensando en un arraigo que va a durar muy poco porque estamos creando condiciones naturales por las que esa gente va a tener que irse, ya que se desertifica la zona. Las cuestiones relativas a la sustentabilidad, sobre todo, conforman una problemática riquísima para incorporar en el campo social porque requieren otro tiempo de pensamiento. Y son sociales, no son solamente naturales, porque tienen que ver con la gestión planificada que hacemos de los recursos.

Los antropólogos, cuando estudian una sociedad o una comunidad, suelen diferenciar entre el ciclo corto y el ciclo largo. Hay un ciclo largo en las sociedades que tiene que ver con la reproducción de esa sociedad,

con evitar su desaparición, y que tiene que ver con mecanismos, como el de la redistribución, con el control de que unos se disparen a costa de los otros; mecanismos que vigilen que no haya fragmentación de la sociedad. Y después hay un ciclo corto en el cual cada individuo, cada grupo, cada comunidad, puede buscar sus ventajas. Pero el ciclo largo está poniéndole límites al ciclo corto. Uno de los problemas que tenemos hoy en la sociedad global de mercado es que el ciclo corto es el único ciclo. Predomina la ventaja inmediata, para el año que viene. Si hoy crecimos al 7% no podemos crecer a menos del 7 porque ya eso es una pérdida. Tiene que ser al 8 o tiene que ser, por lo menos, al 7. Y estoy pensando en el año que viene. No estoy pensando qué va a pasar con esta sociedad de acá a veinte años o a treinta años. Es por eso que los estudios históricos son tan importantes, porque nos permiten tener esa perspectiva de darnos cuenta cómo ya pasamos por situaciones como esa y cómo las capeamos o no las capeamos, y que hay mucho que recuperar de maravilloso de nuestra historia, y que a lo mejor se está perdiendo en estos momentos.

Otro punto que me parece que no aparece en los documentos, es lo nacional. Están muy como centrados en ese Territorio entendido, como dije, como un segmento, una región. Podemos hacer un esfuerzo maravilloso con la endogeneidad y los recursos y la capacidad de la gente para descubrir que hay más recursos de los que parece que hubiera. Y todo eso hay que hacerlo. Pero una medida tomada por el gobierno nacional puede barrer con la viabilidad de lo que estamos haciendo. Entonces hoy me parece que tenemos una economía donde, efectivamente, aunque el Estado nacional ha reducido mucho su capacidad de intervención, sus intervenciones todavía tienen un impacto enorme. Tenemos que incluir en el discurso, en el análisis de esta relación de lo local con el mercado global y sus tendencias, la capacidad que tiene el Estado de acolchonarnos, de hacer acuerdos. El Mercosur no nos es indiferente para las regiones en las que trabajamos, por ejemplo.

Tenemos que tener en cuenta qué está pasando con esas cadenas productivas que circulan por ese territorio, pero que terminan en China o en otro lado. Tenemos que tener una idea también de sus tendencias. Yo cuando alguna vez trabajé en Centroamérica con los subsistemas agroindustriales que se parecen mucho a los de algunas de las regiones que tenemos en Argentina, porque son cadenas cortas, productos relativamente simples, nos dábamos cuenta de la complejidad que había, cómo el precio del petróleo tenía que ver con lo que pasaba con la producción del algodón, por ejemplo. Y había que entender qué pasaba con la fibra sintética, qué pasaba con los agroquímicos. Entonces hay una interrelación entre factores, algunos de los cuales no están manejados a nivel local. Y esto me lleva a otra cosa, que es la imprescindible necesidad de la cooperación. Si yo defino lo local, que no es un mundo aislado, a continuación tengo que hablar de lo meso, de lo interlocal, de lo regional, de la articulación de redes, de superar lo local. A mí no me gusta hablar del desarrollo local, yo hablo del desarrollo desde-lo-local, que es otra cosa. Porque

"No me gusta hablar del desarrollo local, yo hablo del desarrollo desde lo-local, que es otra cosa (...): desde lo local es desde donde podemos ir construyendo (o, menos voluntaristamente, pueden ir emergiendo) sujetos, podemos ir construyendo este empoderamiento del que se habla."

digo: desde lo local es desde donde podemos ir construyendo sujetos (o, menos voluntaristamente, pueden ir emergiendo), podemos ir construyendo este empoderamiento del que se habla. No se trata de que caiga un proyecto de arriba para abajo y que la gente lo tome porque son recursos, lo asuma y se lo apropie. Sino de que la sociedad local se piense, sea reflexiva, que sus instituciones sean capaces de aprender y de proyectarse a un futuro deseado creando las condiciones de viabilidad para realizarlo. Pero ese desarrollo deseado no puede ser un egoísmo colectivo, de los locales versus el resto del país, porque nos necesitamos, porque sin cooperación es altamente improbable lograrlo. Tiene que tener un objetivo trascendente que vaya más allá de las condiciones de vida en el sistema local (no digamos del mero crecimiento económico). Porque si estamos en un mar de situaciones problemáticas, eso nos va a afectar en la isla o en el barquito. O si mejoramos en una ciudad las condiciones de vida, si decidiéramos en una sociedad local que hay suficiente excedente como para darle un salario ciudadano a todos los que viven ahí, se va a llenar de gente que viene a cobrar el salario ciudadano. O se generaliza el sistema o no se puede implementar.

Necesitamos formar parte de un sistema que tenga cierta coherencia con los valores que propugnamos y que sea un sistema de acción democrática, rico en recursos diversos, en capacidades, en diversidad cultural y en biodiversidad. Es obvio que en ningún documento referido a una localidad o microregión se puede poner todo, pero yo señalaría la importancia de tener en cuenta esta referencia de un espacio más amplio de relaciones solidarias, de una política de desarrollo con el enfoque de Territorios, articulando el enfoque de la sustentabilidad con el de posicionamiento competitivo en el mercado. Un enfoque directamente social necesita poderosísimos instrumentos nacionales para implementarse. ¿Cómo fondear obras imprescindibles, cómo poner en marcha los procesos dinámicos movilizandolos recursos propios, si no contamos con un fondo de inversión para el desarrollo local, asegurado y con continuidad para poder emprender acciones de largo alcance? ¿Vamos a estar pensando cómo le pedimos a una empresa que en nombre de la responsabilidad social ponga algo de sus ganancias para una fundación que asista a los más necesitados? Hace falta una política de desarrollo local nacional para que haya recursos para el desarrollo local. El desarrollo local no debe ser sólo una vitrina a la que se puede visitar, un caso que vienen a ver desde Europa como "el caso". Así es como vamos a visitar, como excepciones, Bolonia, Rafaela o lo que fuera... Si el desarrollo desde lo local es el camino para mejorar la calidad de la vida de los argentinos, debe ser una política nacional, una propuesta generalizable (con la especificidad de cada Territorio) a una gran cantidad de lugares, y eso requiere un principio de redistribución de capacidades, recursos de todo tipo que sólo el Estado nacional puede garantizar.

Otra cuestión que me gustaría plantear, porque ustedes están buscando y proponiendo métodos, es que estemos vigilantes ante toda tendencia a producir una metodología "aplicable": paso 1, paso 2, paso 3,

paso 4, paso 5, buscando los datos concretos en cada caso, y produciendo un producto pre-formateado pero específico para cada caso. Eso se hizo mucho tiempo cuando había un sistema de planificación (CONADE, CFI) y producía documentos que suponían que cada caso tenía la misma estructura, sólo que variaban las cantidades, las tasas, las proporciones, los productos a impulsar. A mí me genera una gran desconfianza ese tipo de metodología enlatada, y, de hecho, no se adecua al enfoque Territorial, que hace de la diferencia cualitativa un valor metódico. Creo que tenemos que tener un marco teórico y valórico general, tenemos que tener un marco estratégico, y en cada lugar, en cada situación concreta hay que diseñar una metodología para aprehender esa realidad y definir sus tendencias de cambio posible sin presuponer que son las mismas en todas partes (varían los sujetos y la subjetividad, las estructuras, las historias, los conflictos, los datos, los sistemas institucionales reales, etc.). De la práctica de elaborar y poner a producir conocimientos con esas metodologías podremos aprender y eventualmente hacer generalizaciones que, en todo caso, no van a ser aplicables tal cual en otros Territorios. Por eso es importante tener espacios de investigación, que sistematicen esas experiencias. No es lo mismo una región donde hay una historia de búsqueda, de proyectos unificadores, de generación de espacios institucionales, donde se puede hablar de Estado y no del gobierno de turno, de unos componentes que están latentes y pueden recuperarse de la historia escrita o de la memoria de la gente y las organizaciones, que se han reunido muchas veces, que han buscado consensos y han enfrentado conflictos de manera pública, que una región donde no hay nada de eso, que es más espacio atravesado por fuerzas que articulación de sujetos con raíces locales. Donde hay historia, por supuesto, pasaron cosas, hubo etapas, pero nunca la sociedad civil pudo expresarse como sujeto. No es lo mismo una región donde puede cambiar el partido político pero todos comparten una agenda de desarrollo más o menos explícita, que una donde al llega otro partido barre con todo y empieza de nuevo. No se puede tener la misma metodología para encarar los problemas en un lugar y otro, menos aún si es una metodología participativa o participante.

¿Y cómo sabemos qué características tiene la región para adecuarnos a ello? Una categoría importante es el prediagnóstico, que es situarse en el tipo de región, en el tipo de lugar, en el tipo de Territorio en que vamos a trabajar. Define (de entrada participativamente, si es posible) los problemas que tiene, si tiene un problema de competitividad así llamado, si tiene un problema de desintegración social, si tiene un problema de desarraigo de los inmigrantes o de emigración de los viejos pobladores o sus hijos... Si tiene problemas de procesos ecológicos como la desertificación y la simplificación, si sufre un proceso de arrasamiento de reservas forestales o si conserva un grado importante de biodiversidad. Identificar las contradicciones principales es poder preguntarse: ¿competitividad definida por la especialización en un producto con cambios sociales regresivos vs. calidad de vida local? ¿afluencia de renta diferencial sin proyectos de inversión para un desarrollo humano sostenido? ¿desarrollo productivo sin

"(...) estemos vigilantes ante toda tendencia a producir una metodología "aplicable". No se puede tener la misma metodología para encarar los problemas en un lugar y otro, menos aún si es una metodología participativa o participante."

desarrollo institucional? ¿alto crecimiento con extrema diferenciación social? ¿población arraigada con necesidades básicas insatisfechas y falta de proyectos de desarrollo que superen el asistencialismo? Obviamente no puedo agotar todas las posibilidades, son ejemplos. Son características gruesas que uno puede tener y que dan lugar a una metodología, como digo, específica en cada caso.

Ante las posibilidades de desarrollo (a definir qué entendemos por tal) se suele ser pesimista u optimista, según veamos o no caminos viables para lograrlo. Pero quizás tenemos que recurrir a la categoría de alianza progresiva, planteándonos la hipótesis de que en todo Territorio es posible intentar armar una alianza progresiva, después de esos encuentros, después de esos debates que tienen que darse, después de esos diagnósticos asumidos. Una alianza de distintos sectores y actores, con intereses distintos, con culturas distintas, con posiciones distintas en muchas cosas pero que encuentran que tiene sentido trabajar juntos en una dirección que es progresiva donde, sobre todo, los que están peor van a estar mejor sin poner en riesgo a los que están bien. Donde existe la posibilidad de pensar en la reciprocidad, donde hay mecanismos de redistribución que se pueden implementar, donde hay mecanismos en los que se premia a los que son eficaces, eficientes y que contribuyen al desarrollo, a la acumulación en la región, pero nadie queda fuera de lograr su sustento digno. Claro que a veces hay alianzas regresivas: es posible que un grupo se forme no para desarrollar sino para extraer, mientras se pueda, excedentes e invertirlos en otro lado. Porque la palabra "cambio" parece que tiene una connotación positiva pero a lo mejor la región está yendo en una dirección y el cambio consiste en hacer que no siga yendo en esa dirección a pesar de la resistencia de que las mayorías se oponen porque se sientan excluidas. Se busca cambiar las tendencias progresivas para mantener el status quo. Entonces puede haber alianzas progresivas y alianzas regresivas.

Desde ese punto de vista es obvio que hay que tener algún tipo de criterio de la Política (entendida en este sentido con mayúscula), como proceso de transformación de los procesos y los sujetos colectivos. Tal vez estoy enfatizando mucho lo socio-político-cultural. Obviamente tenemos que analizar las cadenas de producción y circulación de valores de cambio y de valores de uso. La cosa "dura", tecnológica, hay que entenderla y articularla con lo social, con el enfoque de Territorio, con el de sustentabilidad, hay que saber cómo se procesan los productos, cómo van pasando de un proceso de transformación a otro, en qué consisten esos procesos, cómo entra el Territorio y la naturaleza y ver si a ese nivel podemos encontrar que hay vulnerabilidad, si hay efectos indeseados incluso en la misma estructura técnica que aparece como la más productiva, la más eficiente desde el punto de vista de la masa de dinero que permite obtener. Pero inmediatamente tenemos que pasar a un análisis de los subsistemas de producción y reproducción social, donde ya estoy hablando no de relación entre la semilla y el producto, y el producto y su mercado, sino entre

actores sociales, entre agentes sociales, relaciones sociales, de producción, de distribución, de circulación y también de consumo para la vida. No solo se reproduce la semilla para volver a sembrar, no solo se reproduce la fertilidad de la tierra, no sólo se reproduce la fuerza de trabajo, o el capital dinero, se reproduce o no la vida de la gente, de sus comunidades y de la sociedad, y la legitimidad del Estado mismo.

Aquí nos van a aparecer las cadenas de valor, como esqueleto, apenas, de ese complejo proceso. Cuando hablamos de cadenas de valor siempre tenemos que ver no sólo cuanto valor se agrega en cada eslabón sino quién se apropia de él. Si se apropia porque tiene una ventaja tecnológica, por una relación de poder de mercado, si se apropia el capital financiero o el productivo, si los productores o los intermediarios, si se apropia el Estado y cómo lo redistribuye, cómo lo devuelve como bienes públicos a la misma o a otras regiones, cómo invierte en el contexto macroeconómico que necesitamos para que la eficiencia se convierta en ingresos y en calidad de vida, en una mejor sociabilidad. Entonces, preguntarse cuáles son los mecanismos de apropiación del excedente significa un análisis muy importante, sobre todo si queda en la región o se va de ella. Cuando predominaba el desarrollismo en la Argentina, con los polos de desarrollo que ya mencioné, la idea era que vinieran las empresas industriales, que se instalaran en la zona y se pusieran a producir. Y nosotros planteábamos que no era suficiente: que había que ver qué pasaba con los resultados de todo eso, porque si el excedente económico, aunque también el empleo y los efectos de generación de actividades hacia atrás y hacia delante en las cadenas productivas, se filtraban para afuera, lo único que quedaba era el movimiento de transporte, las rutas arruinadas, mano de obra descalificada, una suba de los alquileres y los costos de vida, nada de impuestos porque las empresas eran exentas, y eventualmente quedaría la carcasa de la fábrica abandonada. Hay que ver entonces el efecto que tiene la nueva actividad sobre la estructura social, sobre la estructura económica en su conjunto, sobre el medioambiente y sobre la estructura tecno-económica y sociocultural que es el piso para desarrollos futuros. ¿Qué clase de sociedad produce desarrollar una combinación de productos u otros? Una sociedad que se especializa en producir tres o cuatro productos muy rentables, que generan mucho excedente, pero que va a parar quién sabe dónde, y que, al mismo tiempo, genera una masa de personas desplazadas a nivel, de necesidad extrema, que van a tener que ser asistidas ... es muy distinta de una sociedad donde tenemos una cantidad de productos no competitivos pero que permiten la sobrevivencia de la gente, que la tienen activa, que no la hacen depender de la asistencia, combinadas con otros que generan excedente, porque además el país también necesita que haya producción competitiva en el mercado mundial.

Entonces ¿cómo analizamos esa estructura social? Las categorías que supone el enfoque de Territorio no son aquellas planteadas hace veinte o treinta años. Desde nuestra perspectiva de economía social es muy importante analizar qué pasa en el mundo de la reproducción. Nuestra principal

"Cuando hablamos de cadenas de valor siempre tenemos que ver no sólo cuánto valor se agrega en cada eslabón sino quién se apropia del valor. "

categoría no es la acumulación, es la reproducción. La reproducción de capital, claro, pero también la reproducción del medio ambiente y la reproducción de la vida. Las unidades domésticas y sus estrategias de reproducción son centrales y, normalmente, no están siendo consideradas más que desde el punto de vista de si pueden producir para el mercado y ser competitivas, o si están usando "eficientemente" las tierras que ocupan. Acá ustedes tienen una enorme fuente de saber porque muchas de las intervenciones que se hacen en los programas orientados por la economía social (con mayor o menor conciencia sobre esto) se vinculan directamente con las unidades domésticas, con la agricultura familiar, con las redes sociales locales. Esto no es lo mismo que pasa, con otras políticas económicas centradas en el crecimiento de variables macroeconómicas. Pero lo macro no puede existir sin lo micro y, sobre todo, lo meso.

En resumen, creo que ustedes pueden contribuir muchísimo a la comprensión de la complejidad, a la puesta a prueba de unas concepciones del desarrollo, de una pluralidad de metodologías multidisciplinarias, con la visión de convergencia y adecuada jerarquización de los enfoques que están considerando. Recomiendo que tengan muy en cuenta la perspectiva de la reproducción de las capacidades de trabajo, de las formas de vida mediante el mercado o el autoconsumo, la perspectiva no productivista del grado de satisfacción de las necesidades, los criterios de definición de las necesidades legítimas, además de saber cómo lograr una mayor generación (no necesariamente apropiación) de ingresos monetarios.

Tenemos que identificar un modelo de acumulación en la región y ver si ese modelo de acumulación, tal como está funcionando, no atenta contra la posibilidad de reproducción, no sólo de la población en su conjunto sino de la sociedad en su conjunto y de su base natural. Podemos admitir como inevitable una sociedad de seres individualistas y envidiosos donde se premia el tener consumo opulento, o reconocer que hay otra sociedad posible, que ya puede existir pero es invisible, más solidaria, donde eso es visto –por todos– como inmoral mientras haya tanta gente que no tiene lo suficiente. El mismo discurso religioso puede darnos una pauta de que estas ideas no son de otro planeta. Estos elementos son verdaderas condiciones de otra competitividad, una que no entre en colisión con la calidad de la sociedad y de la vida en el Territorio.

Visión sobre el enfoque de desarrollo territorial



Marcelo Sili

Especialista en Desarrollo Territorial. Geógrafo (Universidad Nacional del Sur), Doctor en Desarrollo Rural (Universidad de Toulouse), y Especialista en Desarrollo Regional (Yokohama Center y CEPAL). Actualmente es profesor de la Universidad Nacional del Sur, de la Maestría Plider, investigador del CONICET y asistente técnico de proyectos INTA. Dirigió numerosos planes de desarrollo local y provincial en la Argentina. Diseñó y coordinó el Plan Estratégico Territorial de la Argentina (Ministerio de Planificación e Infraestructura). Ex Director especialista en desarrollo rural del Banco Mundial para el Cono Sur. Publicó numerosos artículos y libros sobre la problemática rural y territorial en Argentina y América Latina.

El Desarrollo Territorial Rural como modelo de intervención para el desarrollo rural

El objetivo de esta presentación es reflexionar sobre lo que entiendo por desarrollo territorial rural y las repercusiones que esto tiene sobre las iniciativas concretas de desarrollo dentro del INTA, en especial en el marco del Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.

Antes de avanzar directamente con el significado y el sentido del desarrollo territorial como modelo de intervención es necesario analizar cómo evolucionaron hasta la actualidad los territorios rurales y qué repercusiones tiene esta evolución sobre las políticas públicas.

Los modelos de organización territorial rural

En un análisis muy resumido podemos observar que, por lo menos hasta la Segunda Guerra Mundial, la concepción de lo rural fue planteada en términos dicotómicos: campo y ciudad se enfrentaban como opuestos. El campo es para el trigo y las vacas, y la ciudad es para la gente, la tradición y el retraso tecnológico por un lado, y la modernidad y el progreso por otro. En esta polarización entre campo y ciudad hay una línea muy tajante entre ambos ámbitos territoriales. A partir de la Segunda Guerra Mundial se empieza a construir otro modelo explicativo de lo rural. Ya no se trata del enfoque dicotómico entre campo y ciudad, sino la existencia de un continuum entre ambos. En este nuevo modelo, la ciudad, como fuente del saber y del progreso y la modernidad, tiene que difundir

todo lo que es la ciencia, la tecnología, la cultura hacia el campo, que es el lugar de la tradición, el trigo y las vacas. En definitiva, se trata de un proceso de conquista de la ciudad al campo.

Este modelo se traduce en diversas teorías o enfoques del desarrollo, uno de ellos es la teoría de los polos de desarrollo: para este enfoque la ciudad genera la industria, los conocimientos, la tecnología y a partir de allí se difunde o se derrama hacia la zona rural. Esta concepción es la que, obviamente, alimentó todas las políticas públicas de desarrollo hasta las políticas de ciencia y tecnología. Las instituciones que generan ciencia y tecnología son las que detentan el saber y por lo tanto las difunden hacia el campo, mejorando las condiciones de progreso y desarrollo en dichas áreas.

Ya a partir de los '70 el proceso de modernización tecnológico, cultural, y la mayor movilización espacial de la gente genera dos grandes dinámicas de alto impacto sobre la relación campo ciudad y sobre la organización del mundo rural.

La primera dinámica es la diferenciación social rural, debido a la creciente movilidad y a la diversificación de las formas de construcción social de la realidad. Históricamente en las áreas rurales existió un modelo de construcción social de la realidad que se generaba a través del contacto cara a cara, de la relación entre los vecinos, había una cultura construida localmente. Con el advenimiento de la movilidad y la revolución de los medios de comunicación masivos (televisión, radio, internet, etc.) se diversifican las formas de co-construcción social de la realidad. Los habitantes de un pueblo co-construyen una cosmovisión del mundo, y por ende un referencial técnico y económico, diferente al de los habitantes de un paraje o de una ciudad de millones de habitantes.

La segunda dinámica que se produce es que con la creciente movilidad, se deslocalizan las relaciones sociales y económicas. Las relaciones sociales y económicas de los productores agropecuarios ya no se realizan en el mismo paraje o pueblo, sino en otros ámbitos territoriales (relaciones comerciales, por ejemplo). Este proceso de deslocalización de las relaciones sociales y económicas les permite a los actores elegir con quién y donde van a construir vinculaciones, lo cual vacía de relaciones al entorno local. Esta deslocalización tiene muchos efectos en términos de pérdida de mercado local, contribuyendo además a la creación de una nueva relación campo-ciudad y a la reestructuración urbana regional.

De esta manera, ya no se trata del modelo dicotómico, campo por un lado ciudad por el otro, ni del modelo del continuum, es decir, la ciudad que conquista al campo, sino que se construye una relación permanente, fluida, entre el campo y la ciudad, produciendo en las áreas rurales un proceso de fragmentación territorial. En este nuevo modelo de organización territorial rural hay un conjunto de actores que mantienen relaciones

de vecindad, que organizan su vida económica en torno al pueblo, que tienen un orden social y productivo, construido históricamente en ese lugar. Pero hay productores que no tienen ningún anclaje con lo local, que están anclados en Buenos Aires o en Rosario, y que utilizan al campo como una plataforma productiva. Esto genera un proceso de fragmentación en las áreas rurales en donde coexisten áreas que dependen de las relaciones de vecindad y otras áreas o porciones de los territorios rurales que dependen de las acciones que su propietario que se encuentra en Rosario o en Brasil.

La dinámica territorial en un contexto de fragmentación territorial rural

Todo este proceso de fragmentación tiene consecuencias muy importantes para los territorios rurales en general: deslocalización de la renta y falta de acumulación de capital en las áreas rurales, transformación de las jerarquías urbanas y de los centros de servicios rural, con deterioro de servicios públicos, deterioro de los recursos naturales por falta de regulación, y por último, un proceso de marginalidad de vastos espacios rurales, pues en este proceso de fragmentación, la globalización valoriza solo aquellos espacios que tienen capacidades competitivas en el proceso de globalización y margina a otras que no tienen ventajas competitivas. Hay territorios que emergen porque tienen ciertas capacidades. Así, el sur del Chaco o de Santiago del Estero emergen porque sus condiciones ambientales permiten valorizar un tipo de producto en el mercado internacional y rápidamente ese espacio se ve valorizado. Pero algunos espacios que no tienen condiciones intrínsecas, o no tienen las condiciones para ser seleccionadas o valorizadas por la dinámica del capitalismo internacional, son completamente marginadas o dejadas de lado. Durante los '90 las políticas de desarrollo local tuvieron en muchas partes como eje central la generación de condiciones para que los espacios locales se articularan con las dinámicas globales, de manera de poder captar oportunidades de valorización de los recursos territoriales. Este proceso no implica la construcción de un proceso de desarrollo territorial.

Desde el punto de vista institucional, una gran consecuencia de todo este proceso de fragmentación es que las metodologías, los instrumentos y las organizaciones que funcionaron durante décadas para promover el desarrollo, hoy no tienen la suficiente capacidad para poder trabajar en este nuevo modelo de fragmentación. En efecto, dichos organismos han sido creados para políticas eminentemente sectoriales y lo que estamos planteando acá es una "política territorial". Los territorios rurales, que funcionan ahora bajo una lógica de fragmentación, requieren de nuevas metodologías, nuevos instrumentos y formas de intervención, y por sobre todas las cosas, se requiere de un nuevo Estado y de una nueva institucionalidad para trabajar en la reconstrucción de los territorios rurales. En este sentido sería importante analizar cual será el rol que tendrá el INTA en dicha tarea.

"Los territorios rurales, que funcionan ahora bajo una lógica de fragmentación, requieren de nuevas metodologías, nuevos instrumentos y formas de intervención, y por sobre todas las cosas, se requiere de un nuevo Estado y una nueva institucionalidad..."

Frente a este nuevo escenario rural, el principal desafío para el desarrollo rural, ya no son solamente las cuestiones técnicas agronómicas, sino las formas de regulación de los procesos de transformación rural, y cómo orientar esos procesos de transformación hacia escenarios de mayor sostenibilidad ambiental, mayor productividad, mayor inclusión social y mayor equilibrio e integración territorial. Queda claro que estamos haciendo referencia a la construcción de desarrollo rural y no de desarrollo agropecuario, concepciones totalmente diferentes una de la otra, pues lo rural es una categoría territorial, en tanto lo agropecuario es una categoría sectorial.

De allí que el desafío hacia el futuro sea la necesidad de reconstruir los Territorios rurales, es decir, sociedades que ocupan territorios, que los valorizan. Hablo de un territorio rural diversificado en donde existen circuitos cortos de producción y consumo, donde las necesidades básicas se pueden satisfacer allí mismo y que no dependan sólo de lo que pasa en Hong Kong o de lo que pasa en París.

Para reconstruir los territorios fragmentados es necesario avanzar hacia un proceso de articulación, de integración y de consenso en torno a un proyecto de desarrollo territorial, articulando a los actores que están vinculados e implicados por lo que pasa ahí adentro, con lo que pasa en ese Territorio. Esto implica que el desarrollo rural involucra al productor que trabaja y vive allí, pero también incluye a aquellos que no viven pero que están involucrados por ese Territorio.

En este proceso de reconstrucción de los Territorios rurales, es fundamental prestar especial atención a:

- a) La articulación horizontal o la integración entre los actores partícipes de la vida del Territorio de manera de construir consenso en torno a un proyecto territorial compartido. Si no hay un proceso de integración entre los actores, que permita romper esa fragmentación, se torna muy difícil poder construir Territorio y, por ende, un proyecto de mejora de la calidad de vida de la gente.
- b) Las articulaciones multiescalares, es decir, al diálogo y a las articulaciones entre los niveles locales, provinciales y nacionales. Esto es de suma complejidad pues como sabemos, históricamente, las políticas gubernamentales son de índole sectorial, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Infraestructura, del Ministerio de Educación, etc., con líneas sectoriales, lo cual es coherente con lo que pasa en todas partes del mundo, pero con un déficit muy grande para construir diálogo entre el nivel local, con el provincial y el nacional. La falta de diálogo y articulación entre estos tres niveles sobre una cuestión que ninguno de los tres niveles tiene capacidad para trabajar, como son los territorios, es un factor que también amplifica este proceso de fragmentación.

"Principal desafío (...) cómo orientar esos procesos de transformación hacia escenarios de mayor sostenibilidad ambiental, mayor productividad, mayor inclusión social y mayor equilibrio e integración territorial.

¿El desarrollo territorial rural, podría contribuir a superar el proceso de marginación y fragmentación rural?

El desarrollo territorial rural es un modelo de intervención que tiene como objetivo promover el desarrollo integral de las áreas rurales, lo cual tiene diferentes significados para cada una de esas sociedades. Puede ser que para un área rural de la provincia de Misiones el desarrollo rural no sea lo mismo que para Chubut o para Mendoza o para Santa Fe. Esa decisión es una decisión soberana de la gente que vive en ese lugar, que tiene la potestad y la necesidad de definir cuál es el proyecto territorial que quiere construir.

El desarrollo territorial rural se caracteriza por la presencia de dos conjuntos de estrategias simultáneas y complementarias: estrategias territoriales y sectoriales. Las estrategias territoriales son las que constituyen la puerta de entrada de la promoción del desarrollo en un lugar, son las que ponen el acento en la organización y el mejoramiento de las estructuras y los procesos territoriales valiéndose de ello, de proyectos y acciones, ya sean de carácter territorial o de carácter sectorial.

Hay cinco grandes estrategias territoriales: a) aumentar la integración endógena del territorio, es decir, articular, rearticular, construir territorio e identidad, promover la densificación de las redes. Articular y construir en torno a esas articulaciones un sentido de territorio; b) en segundo lugar, reducir las desigualdades territoriales y cohesionar el territorio. Acá es necesario poner énfasis en la valorización integral, el equilibrio territorial y la cohesión social. Esto puede lograrse a través de políticas y acciones sociales y económicas; c) en tercer lugar, aumentar la calidad y la cantidad de las vinculaciones del territorio con otros territorios, es decir que lo local necesita mejorar su capacidad de articulación con los niveles escalares superiores, a nivel provincial, a nivel nacional, a nivel Mercosur. Es importante evaluar cómo construye esa articulación y con qué nivel de dependencia o independencia se crea ese tipo de articulaciones, siempre pensando en función del proyecto territorial; d) la cuarta estrategia es equipar el Territorio, es decir dotarlo de la infraestructura y el equipamiento necesario para satisfacer las necesidades locales. La dotación de infraestructuras y equipamientos deberá realizarse en función de un proyecto territorial, que no va a ser el mismo en la llanura pampeana que en los Valles Calchaquíes, por ejemplo; e) finalmente, la última estrategia es mejorar la administración y la gestión de los recursos del Territorio. Esto es el ordenamiento del territorio.

El otro conjunto de estrategias son las estrategias sectoriales, y que son ampliamente reconocidas. Estas pueden ser de desarrollo económico, desarrollo sociocultural, político institucional, etc. Coadyudan, viabilizan, instrumentan o acompañan las estrategias territoriales. En la práctica, estas estrategias territoriales y sectoriales se construyen en forma conjunta y muchas veces de manera indiferenciada, pero, en definitiva, entre todas ellas constituyen un sistema de acción que operan en conjunto.

¿Cuáles son las ventajas del desarrollo territorial rural?

Creemos que en primer lugar, el desarrollo territorial pone el acento en la diversidad de los problemas del Territorio y no solamente en los de un sector productivo. No estamos sólo haciendo referencia a una cadena productiva, sino que la preocupación es el desarrollo del Territorio. En segundo lugar el desarrollo territorial rural permite dar cuenta del Territorio en forma sistémica e integral. La problemática a abordar es el Territorio en su conjunto, lo cual no quiere decir que no se consideren los aspectos productivos, sectoriales, sociales, etc., al contrario, éstos son fundamentales, pero son considerados no como el objetivo en sí mismo de una acción de promoción y desarrollo. En tercer lugar el desarrollo territorial rural permite captar los problemas y las causas estructurales de la pobreza rural, que son sistémicas y que no son solamente productivas, y que tienen que ver con un conjunto de problemáticas y de variables, y que otros enfoques no nos permiten analizar. En este sentido, el desarrollo territorial nos permite ver la complejidad y la interdependencia de los procesos en un Territorio. Por último, el desarrollo territorial permite dar cuenta de las vinculaciones multiescalares y de la complementariedad territorial. Esto es, permite captar las relaciones de un Territorio con otros Territorios y con los niveles superiores o inferiores (local, regional, nacional, MERCOSUR).

"el desarrollo territorial pone el acento en la diversidad de los problemas del territorio y no solamente en los de un sector productivo."

Algunas consideraciones básicas para avanzar con proyectos de desarrollo territorial rural

Más allá de ciertas ventajas que podamos considerar, existen ciertas consideraciones o premisas básicas que hay que tener en cuenta para poner en marcha procesos de desarrollo territorial rural.

En primer lugar hay que tener en cuenta que nos encontramos en un contexto de debilidad institucional, caracterizado por la inexistencia de políticas estructurales explícitas, ordenadas y sistemáticas que contengan y den un marco a las iniciativas locales, permitiéndoles a los actores de las diferentes escalas territoriales, definir sus estrategias de desarrollo y por lo tanto territoriales. Dicho en otras palabras, la carencia de estas políticas estructurales considera a la construcción de proyectos de desarrollo territorial rural como algo mucho más complejo y problemático, pues se carece de un paraguas marco, o de políticas que le permitan a los actores que están en lo local trabajar y avanzar en forma eficaz. En este sentido muchas de las acciones que se realizan a nivel local son buenas iniciativas pero muchas veces terminan siendo voluntarismo puro pues no existen las condiciones estructurales como para que las iniciativas locales sean viables. Así, todas las acciones de desarrollo de las áreas rurales, están condicionadas o supeditadas a la preexistencia de políticas estructurales que tienen que ver con el ordenamiento, con el desarrollo productivo, con la generación de infraestructuras. Teniendo en cuenta estas dificultades, una

premisa básica es que antes de avanzar con proyectos de desarrollo territorial es necesario evaluar con cuidado qué es lo que existe y qué es lo que falta en términos de políticas estructurales de nivel nacional y provincial. Esto nos permitirá evaluar si las acciones que se emprendan serán conducentes o no.

En segundo lugar hay que tener claro que los Territorios tienen su historia. Esto quiere decir que es necesario actuar sobre procesos emergentes y dinámicos que están en marcha, y no empezar de cero como si no hubiera pasado nada.

En tercer lugar, debe quedar claro también que no hay recetas universales para el desarrollo territorial. Cada lugar tiene su particularidad porque cada Territorio es particular, tiene su problemática, sus condiciones, sus actores. Esto plantea la necesidad de desarrollar metodologías flexibles e innovadoras, según el contexto territorial, pero atendiendo a la dimensión territorial de las cinco grandes estrategias, que se plantearon anteriormente. Esto quiere decir que siempre se debe trabajar, tanto en el diagnóstico como en el diseño e implementación de acciones, pensando en términos de integración, en términos de equipamiento, de ordenamiento, de articulación, y de calidad de vida, es decir en función de la dimensión territorial.

Por último, nuestro país no tiene tradición de pensamiento en términos de "Territorio". Somos tradicionalmente sectorialistas, por lo cual el desarrollo territorial no aparece como una entidad, como un tema colectivamente aceptado. La sociedad en su conjunto presupone, cree, siente, piensa, discute las cuestiones territoriales, pero institucionalmente no existe tradición de trabajar la cuestión territorial porque tampoco se cuenta con los instrumentos ni las instituciones para trabajar dicha problemática. Esta dificultad también existe para una institución como el INTA, un organismo dedicado a la ciencia y a la tecnología en torno al sector agropecuario. Por lo tanto, una recomendación básica es fortalecer este enfoque, especialmente entre los actores vinculados a los proyectos de desarrollo territorial, de manera de construir el capital social básico y la plataforma social desde donde poder construir procesos de este tipo.

¿Qué podría hacer el INTA en torno al desarrollo territorial rural?

Habría dos tipos de acciones en las cuales podría avanzar el INTA. Por un lado, contribuir sustancialmente en la consolidación de este modelo de intervención, con acciones instrumentales, es decir puertas adentro de la institución, y por otro con acciones y estrategias hacia fuera (puertas afuera de la institución).

Puertas adentro, es necesario sensibilizar a los actores y a los agentes de desarrollo del INTA sobre lo que es el desarrollo territorial rural, con el

"(...) debe quedar claro que no hay recetas universales para el desarrollo territorial, cada lugar tiene su particularidad porque cada territorio es particular, tiene su problemática, sus condiciones, sus actores."

objetivo de crear conocimiento y consenso interno en torno a la temática y a la problemática. En segundo lugar, una actividad que se puede lograr con facilidad, es identificar, modelizar y difundir buenas prácticas de desarrollo territorial rural. Es importante para los actores vinculados al desarrollo territorial observar qué es lo que se está haciendo en otros lugares y que ha dado resultado en términos del mejoramiento en la calidad de vida, de reducción de la desigualdad, de mejoramiento de la organización del territorio, etc. Esto permitiría mejorar las prácticas y no cometer nuevamente los mismos errores.

Desde otro punto de vista es necesario repensar el sistema de extensión en función del nuevo contexto de fragmentación y desarrollo rural. La actividad del extensionista ha sido durante décadas la difusión de las buenas tecnologías creadas en los laboratorios y la promoción de la adopción de las mismas por parte de los productores. En la actualidad hay una mayor movilidad espacial, una mayor disociación entre productores, mayor fragmentación territorial, es decir un conjunto de nuevos problemas para los cuales el viejo modelo de extensión no está preparado. Es necesario entonces repensar el modelo y el funcionamiento del sistema de extensión para que el mismo pueda dar respuestas cabales a los problemas actuales. Por último es necesario coordinar esfuerzos con otros programas del INTA, especialmente con la iniciativa de Ecoregiones, vinculada al ordenamiento territorial, de manera de contribuir con el mejoramiento de la administración de los territorios rurales.

Entre las acciones de desarrollo puertas afuera habría que pensar en dos grandes ejes. En primer lugar promover y participar en la puesta en marcha de proyectos de desarrollo territorial rural en contexto de multiactores, en los cuales participan los municipios, el INTA, los empresarios, los pequeños productores, los comerciantes, la comunidad, y multiescalares porque son territorios que tienen que tener, necesariamente, una articulación y un diálogo con los diferentes niveles de organización territorial. En segundo lugar es vital articular la oferta y demanda de innovación y conocimiento tecnológicos entre los Territorios y los centros de investigación del INTA. No son las mismas tecnologías y procesos los que necesitan las áreas rurales del centro-norte de Misiones, de lo que requieren las áreas rurales de Pergamino. Cada territorio tiene su demanda y los conocimientos y las innovaciones creadas en la región pampeana no tienen mucha relación con las necesidades de los productores y las áreas rurales de Yavi, o de la meseta patagónica. Son necesidades muy diferentes en función, obviamente, del proyecto territorial. Trabajando y participando en los proyectos de desarrollo territorial, el INTA puede identificar las necesidades de innovación tecnológica adaptadas a ese contexto y generar nuevas capacidades tecnológicas y de gestión más adaptadas a las condiciones y necesidades de esos territorios.

A modo de conclusión

Los territorios rurales se están transformando día a día. Los modelos conceptuales que explican su funcionamiento también lo están haciendo, construyendo nuevos esquemas y nuevas interpretaciones que ayuden a comprender mejor las dinámicas actuales de fragmentación y marginación.

Las políticas y los enfoques de desarrollo también deben cambiar, de manera tal que reflejen y den cuenta de las transformaciones estructurales que tienen los territorios rurales. El desarrollo territorial rural es un modelo de intervención que pretende captar todas las transformaciones territoriales, sociales, económicas y culturales actuales, proveyendo nuevos instrumentos para la acción que permitan ante todo reconstruir y administrar los Territorios rurales en torno a un proyecto de desarrollo consensuado e inclusivo, capaz de romper con la dinámica de la fragmentación.

El INTA tiene un rol fundamental en la construcción y la consolidación de este modelo de intervención y por ende en la reconstrucción y el desarrollo de los territorios rurales, pues posee las herramientas técnicas y operativas para una intervención eficaz en el contexto nacional. No obstante, tal como lo señalamos en páginas anteriores, la construcción de estos procesos deberá ser cautelosa, progresiva y debidamente articulada con numerosas políticas públicas de nivel nacional, provincial y municipal, pues, en la actualidad, aparece como un desafío político a construir.

“Los territorios rurales se están transformando día a día, los modelos conceptuales que explican su funcionamiento también lo están haciendo, construyendo nuevos esquemas y nuevas interpretaciones.”

Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios

En la actualidad, el INTA implementa una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial a través del **Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios**. Se promueve no solo el aumento de la cantidad y la calidad de la producción, sino también la consolidación de procesos de organización social. Se aportan tecnologías de procesos y productos, pero también se favorecen nuevas formas de organización, información, comunicación, financiación y comercialización. El fin es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población.

El Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios integra las estrategias del **ProFeder** –Cambio Rural, Minifundio, ProHuerta, Profam, Proyectos Integrados y de Desarrollo Local- con otras que buscan optimizar las capacidades de los técnicos de la institución para acompañar procesos de desarrollo, readecuar las estrategias e implementar nuevas líneas de acción para la innovación tecnológica y organizacional.

Esta propuesta se articula con los proyectos implementados en los Centros Regionales del INTA, que atienden demandas y problemas de los sistemas de producción y las cadenas de valor. A lo largo y ancho del país, se efectúan acciones orientadas a capacitar, experimentar y transferir tecnologías para las empresas agropecuarias. Se trabaja con profesionales, organizaciones de productores, PyMES y universidades, entre otros, con el fin de potenciar las capacidades institucionales y conformar sistemas locales y regionales de innovación.



Coordinación del Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios
Chile 460 - (C1098AAJ) Ciudad Autónoma de Buenos Aires / Argentina
Tel: 011 4339 0600 / www.inta.gov.ar/extension/transferecia.htm