

El desarrollo territorial en áreas rurales de América Latina y Europa. Un análisis comparado entre Argentina y Francia

Marcelo Sili¹ – François Taulelle²

Introducción

La agricultura y los territorios rurales se han transformado sustancialmente en Europa y están viviendo profundos procesos de cambio también en América Latina. Estos cambios responden a múltiples factores, pero sin lugar a dudas lo que se visualiza con claridad tanto en uno como en otro continente es una transformación en el modo como las sociedades viven y organizan los territorios rurales, apoyado esto en los profundos cambios tecnológicos y el proceso de globalización y desregulación de las economías.

Frente a estas situaciones nos interesa comprender como en ambos continentes se ha ido evolucionando en materia de desarrollo de los territorios rurales, y como la dimensión territorial ha ido cobrando una creciente importancia, más allá de los crecientes procesos de deslocalización y desterritorialización, tomando como modelos o referentes a los casos de Argentina en América del Sur y Francia en Europa. Si bien las comparaciones son difíciles de plantear debido a las grandes diferencias de escala, población, organización política, etc. es posible mostrar y analizar procesos que más allá de sus diferencias de estilo o características, son similares y dejan enseñanzas en común, susceptibles de ser tenidas en cuenta para la formulación y gestión de políticas públicas.

El presente trabajo se organiza en tres partes, la primera de ellas analiza la evolución histórica de los cambios territoriales y las políticas y paradigmas que los sustentaron, tanto en Francia como en Argentina, en segundo lugar se plantean una serie de enseñanzas que este proceso histórico nos dejó, para culminar con un breve análisis de los desafíos de futuro.

1) Una sucesión de hechos históricos semejantes pero con desfasajes temporales

¹ Investigador del Conicet, Profesor de la Universidad Nacional del Sur – Bahía Blanca – Argentina. Laboratorio Agriterris – INTA-INRA. sili@uns.edu.ar

² Profesor de la Universidad Jean-François Champollion – Albi – Francia. Laboratorio LISST-CIEU-CNRS. francois.taulelle@univ-jfc.fr

Ambos países y ambos continentes tienen similitudes en su evolución histórica que son importantes remarcar pues estos hechos históricos han gestado políticas e iniciativas para el desarrollo territorial, especialmente vinculados a las áreas rurales. Para comprender estas dinámicas evolutivas se ha planteado la figura 1 la cual presenta los principales elementos, tanto de Francia como de Argentina en materia de desarrollo y ordenamiento territorial.

Figura 1 : evolución de los paradigmas y las políticas territoriales en Francia y Argentina



En primer lugar lo que hay que remarcar es que tanto Francia como Argentina han experimentado desde la posguerra un importante esfuerzo de modernización en el sector agropecuario. En el caso de Francia el objetivo ha sido doble, por un lado aumentar la capacidad de producción de alimentos para satisfacer la demanda interna y por otro lado, para el Estado francés, generar un fuerte crecimiento de la producción agropecuaria era la única manera de desarrollar el espacio rural, que históricamente se encontraba retrasado con respecto al mundo urbano. En el caso de Argentina el esfuerzo de modernización en el sector agropecuario tuvo como eje fundamental aumentar los ingresos del país a través de las mayores exportaciones y así de esta manera financiar los procesos de sustitución de importaciones y el modelo desarrollista que el país había puesto en marcha.

No obstante, más allá de las diferencias en los resultados sobre la producción, el mercado interno y las exportaciones, en ambos casos el corolario del proceso de modernización fue un proceso de concentración de la tierra y de los recursos productivos, es decir, luego de un largo proceso de modernización agraria, muchos productores quedaron fuera de la actividad, lo cual impactó notablemente en la organización y la dinámica de los territorios rurales.

Pocos han sido los esfuerzos de construir dinámicas de desarrollo de los territorios en este período histórico. En efecto, tanto en Francia como en Argentina las pocas experiencias de desarrollo de pequeños territorios rurales (Comarcas o Pays, es decir construir proyecto de desarrollo con las fuerzas de los actores y los recursos locales) ha sido muy marginal y no fue sostenido por el Estado, siendo en algunos casos, por ejemplo en Argentina, hasta confrontadas o impedidas por el Estado.

Los impactos negativos que se sucedieron en las áreas rurales y el proceso de concentración urbana (con fuertes desequilibrios sociales en el caso de Argentina), ha generado un cambio en el paradigma dominante en materia de desarrollo rural. El desarrollo de las áreas rurales, históricamente asumidas como un sinónimo de crecimiento de la actividad agropecuaria, comienza a cambiar notablemente y emerge un discurso y prácticas políticas nacionales y locales de apoyo al mantenimiento de las estructuras territoriales, su población, su cultura, a la diversificación productiva y a la preservación del medio ambiente.

Este nuevo paradigma se acompaña con el proceso de descentralización político administrativo, en Francia a principios de los años 1980, en Argentina a inicios de los años 90, aunque con grandes diferencias en el modelo de descentralización, pues en Francia implicó la transferencia de competencias y recursos para el funcionamiento de la administración y sus servicios, en este sentido la descentralización consistió en una valorización de la dimensión local y una institucionalización de la acción colectiva. En Argentina en cambio la descentralización consistió en un traspaso de responsabilidades pero sin los consiguientes recursos económicos financieros, acordes a estas nuevas responsabilidades, sin las estructuras institucionales nacionales de apoyo y guía para la acción pública.

Más allá de los diferentes modelos de descentralización, las colectividades regionales y locales han hecho grandes esfuerzos para intervenir en prácticas de desarrollo local, asumiendo el desafío que implicó promover, movilizar y gestionar procesos de desarrollo en los territorios rurales, los cuales hasta hace pocos años atrás funcionaban en “forma autónoma” gracias al paradigma de la modernización y el productivismo. Frente a estos nuevos desafíos aparecen iniciativas de desarrollo local por doquier, que muestran como las colectividades locales asumen sus nuevas responsabilidades.

En Francia estas iniciativas, que emergen desde los años 80 se apoyan en una vasta red institucional de diferentes niveles escalares, desde las políticas de desarrollo rural de la Unión Europea con el Programa LEADER (1988), a las iniciativas de los consejos regionales o de los Departamentos y Municipios. Esta densa red de iniciativas permitió generar múltiples oportunidades de diversificación productiva, rescate cultural, creación de infraestructuras, desarrollo social, etc., pero también, y esto es muy significativo,

cambiar sin lugar a dudas la mirada sobre la problemática rural, construyendo una mirada más amplia que valora a las áreas rurales como territorios complejos cuyo desarrollo y evolución no depende solamente de la producción agroalimentaria, sino de una multiplicidad de variables.

En Argentina las iniciativas de desarrollo rural deben atravesar otras instancias. En los años 80 y gran parte de los años 90 el desarrollo rural ha sido considerado sinónimo de lucha contra la pobreza rural en las áreas más marginales de la Argentina. Ya a mediados de los años 90 y a principios del nuevo siglo, se replantean los conceptos y se acepta en forma paulatina (aunque no en forma generalizada), que el desarrollo rural consiste en el desarrollo de áreas rurales. Esta lenta maduración del concepto de rural como sinónimo de territorio se continua hasta nuestros días lo cual permite poner en marcha proyectos de desarrollo en las áreas rurales con más

Dentro del contexto argentino también hay que reconocer que la confusión terminológica y la falta de experiencia en materia de desarrollo local y territorial en general contribuyeron a que durante la década de los 90 se pusieran en marcha proyectos de desarrollo local que privilegiaron las acciones de planificación de los asentamientos humanos (pequeñas ciudades y pueblos) y el desarrollo económico local en todas las áreas rurales del país, estos planes y proyectos se inspiraban más en la planificación estratégica de ciudades, que a los procesos de desarrollo rural similares a la experiencia francesa.

Lo que interesa resaltar es que en el caso argentino, las múltiples iniciativas puestas en marcha han sido producto del esfuerzo de los municipios u otros organismos públicos y privados (Agencias de desarrollo local, Comisiones de fomento, organización de productores agropecuarios, etc.), pero sin una organización nacional y provincial que les diera sustento, que las estructurara y las coordinara, de allí que muchas de estas iniciativas hayan caído en el olvido o no hayan podido madurar todo lo necesario para dar resultados concretos a nivel local.

Desde otra perspectiva, pero vinculado a la presencia de marcos estructurales que dieran sostén a las iniciativas de desarrollo rural y local, es necesario mencionar la trayectoria de ambos países en materia de políticas de ordenamiento territorial.

En Francia ha existido históricamente un conjunto de políticas de desarrollo y ordenamiento territorial de nivel nacional y departamental que han permitido sostener y dar coherencia y coordinación a las iniciativas locales de desarrollo, especialmente a través de la DATAR y del Ministerio del Interior: un ejemplo de ello es la política de “territorios proyecto” (pays, parques naturales, aglomeraciones, etc.) que comenzó a mediados de los años 90 y se mantiene hasta la actualidad. Actualmente la política de ordenamiento territorial se organiza en tres grandes ejes:

- Una política de apoyo a los territorios y actividades dinámicas: polos de competitividad, zonas de alto nivel tecnológico. Esta política está muy vinculada especialmente a las grandes ciudades ;
- Una política de promoción de proyectos destinados al mundo rural, entre los cuales sobresale el Programa LEADER de la Unión Europea y el Programa Polos de excelencia rural del Gobierno francés.
- Una política en relación a los servicios públicos. La presencia continua de estos servicios constituye una dimensión fundamental en Francia, pero en la actualidad los mismos se están reorganizando, lo cual impacta directamente en los territorios rurales.

En Argentina en tanto las políticas de ordenamiento territorial son muy recientes. Más allá del intento de traslado de la capital de la Argentina hacia la Patagonia, como un esfuerzo para descentralizar el país, la política de ordenamiento territorial en Argentina estuvo gestada en las últimas décadas bajo el paradigma neoliberal por el cual se postuló que era el mercado el que debía organizar el territorio argentino. En años muy recientes el Gobierno argentino ha puesto en marcha una iniciativa nacional de planificación territorial que se está consensuando con las Provincias y cuyo objetivo es: a) mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada mediante la construcción de infraestructura y equipamiento, b) garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes y c) contribuir a la valorización de nuestro patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable. De esta manera del discurso sectorial de los 90 se está pasando a un discurso territorial y social que pretende colocar al desarrollo del territorio como centro de la escena política, por lo cual el ordenamiento territorial vuelve a ocupar un lugar central en las políticas públicas de nivel nacional, provincial y local.

2) Las lecciones aprendidas como punto de partida para pensar el futuro de los territorios rurales

2.1.1) Las experiencias más exitosas de desarrollo rural se organizan en torno a una lógica de redes multiescalares

El desarrollo territorial no es un problema sólo de la escala local, es un desafío que implica la intervención de múltiples actores de nivel local, pero también de nivel departamental/provincial, regional, nacional y hasta internacional, pues en definitiva el desarrollo del territorio es un desafío de articulaciones de redes de actores en función de un proyecto colectivo común, y esos actores no se sitúan ni actúan sólo en el nivel local sino también en otros ámbitos y jerarquías territoriales. Así por ejemplo las mejores prácticas de desarrollo territorial se generan cuando los territorios son capaces de

articularse estratégicamente con otros territorios o con otros actores que juegan roles claves en niveles de organización territorial mayor (empresarios, funcionarios públicos, representantes políticos, organizaciones gremiales, etc. que juegan roles claves en niveles nacionales o internacionales). De allí que el desarrollo territorial no se debe conformar con acciones de nivel local, sino que se deben construir redes con actores que jueguen a múltiples niveles escalares, pero que estén involucrados y concernidos por el futuro de ese territorio, de manera de poder generar y captar a través de ellos nuevas oportunidades de desarrollo.

Esta opción estratégica es muy clara en el caso europeo a través del Programa LEADER, el cual promueve la articulación y la cooperación entre territorios de manera de generar sinergias y complementariedades territoriales capaces de desencadenar procesos de desarrollo. En Argentina esta estrategia está recién comenzando a plantearse, especialmente en territorios con ciudades dinámicas y más volcadas a la cooperación.

2.1.2) Las nuevas tecnologías y la mayor información son un factor fundamental para el desarrollo de los territorios

Las dinámicas y los procesos de desarrollo territorial han tenido en las nuevas tecnologías de información y comunicación un apoyo sustancial pues ha permitido generar diagnósticos y propuestas con mayor nivel de racionalidad y eficacia. Así por ejemplo en el caso francés las estadísticas y los estudios sobre las dinámicas rurales se hacen cada vez más precisas, permitiendo crear tipologías territoriales, lo que a su vez permite plantear diferentes opciones de políticas territoriales. Un ejemplo de ello lo constituyen los trabajos del INSEE (Instituto de Estadística de Francia) que propone en el año 2003 una visión de tres modelos rurales en Francia: las áreas rurales periurbanas, las áreas rurales frágiles y las nuevas áreas rurales dinámicas (pequeñas ciudades dinámicas, áreas de turismo, etc.).

En el caso argentino si bien se transita por el mismo camino todavía existen muchas más dificultades porque los métodos de organización estadística-territorial difiere de Provincia en Provincia y porque no existe una homogeneización y una oferta de cartografía digital de calidad para todo el territorio nacional. Esto limita claramente la realización de mejores estudios más orientados a la planificación y el desarrollo territorial, especialmente en las áreas más marginales del país.

2.1.3) Es necesario entender que los territorios son dinámicos y que se adaptan a las nuevas modalidades y tendencias de la comunicación y movilidad de los actores

Un factor clave en la construcción de las dinámicas territoriales son la comunicación y la movilidad de los actores. La difusión de las TICs así como la masiva utilización del transporte automotor ha aumentado sustancialmente la movilidad y la conectividad de las áreas rurales permitiendo generar múltiples actividades y nuevos usos en las áreas rurales, a la vez que los habitantes de las áreas rurales han podido articular sus proyectos sociales y económicos con otros territorios más distantes. Las TICs y la movilidad espacial han permitido entonces generar múltiples innovaciones y nuevas actividades más allá de la agricultura tradicional, cambiando las dinámicas rurales.

Esta situación es clara y evidente en el caso de Francia, un país pequeño en superficie comparado con Argentina, donde la relación campo ciudad y la mayor conectividad de las áreas rurales han sido fundamentales para transformar a las áreas rurales y consolidar la multifuncionalidad del espacio rural. En Argentina en tanto esta situación es más evidente en algunas regiones de mayor valor escénico o más cercanos a las grandes ciudades, donde la organización y la dinámica territorial ha cambiado sustancialmente, en tanto que todavía persisten graves problemas de conectividad en las áreas más remotas del país.

2.1.4) No hay procesos de desarrollo rural basados solamente en el crecimiento de la actividad agraria

Tal vez el hecho más emblemático, o la mayor enseñanza que han dejado las últimas dos décadas en las áreas rurales es que el desarrollo territorial no es producto solamente del crecimiento de la actividad agraria, sino que es el resultado de una combinación de factores en los cuales intervienen múltiples dimensiones de la vida local (cultura, medio ambiente, identidad, valorización de recursos no tradicionales, etc.). Se reconoce que el crecimiento de la actividad agropecuaria puede contribuir al desarrollo de los territorios siempre y cuando se presenten condiciones que permitan captar el dinamismo generado por dicho crecimiento (institucionalidad local, capacidades técnicas, infraestructuras que alienten y promuevan la calidad de vida, identidad local, etc.).

Esto ha sido muy evidente en el caso argentino pues en muchas áreas rurales se ha producido un incremento de la superficie productiva, se han mejorado los rendimientos y la producción, pero se han deteriorado las condiciones sociales y ambientales, constituyéndose lo que se ha llamado “desiertos verdes”.

La experiencia francesa muestra la importancia de la diversificación productiva, la venta directa, el turismo rural, la preservación del medio ambiente, el desarrollo de la identidad rural, etc. como factores de cambio y dinamización de los territorios, más allá de la producción agropecuaria, la cual obviamente no desaparece, pero si forma parte del conjunto de los recursos de los cuales dispone el territorio para funcionar.

Esta experiencia, ya sea en Argentina como en Francia permite sentar claramente la diferencia entre desarrollo agropecuario y desarrollo rural, reconociéndose a este último como un proceso de valorización y mejora de un territorio, y no de una sola actividad productiva (agricultura)

3) En América Latina como en Europa se imponen nuevas capacidades de gestión y gobernanza

Todos los procesos de cambio mencionados ha mostrado también que para construir procesos de desarrollo territorial en las áreas rurales es necesario mejorar la capacidad de gestión y de gobernanza en las áreas rurales, pues los desafíos y las problemáticas rurales son completamente diferentes a las de la etapa agraria, en la cual la agricultura explicaba la dinámica territorial.

Actualmente, tanto en Francia como en Argentina es necesario fortalecer y/o construir nuevos espacios de diálogo capaces de contener y promover dinámicas de desarrollo más complejas y en la cual se acrecientan los conflictos entre los múltiples habitantes y usuarios del mundo rural, entre sectores que tienen una visión puramente productivista del mundo rural y aquellos que pretenden una mayor diversidad productiva, social y cultural. Esto requiere repensar y reorganizar las instituciones ligadas al desarrollo de los territorios rurales, capacitar a su personal en nuevos enfoques y metodologías de intervención, pensar en nuevos instrumentos, herramientas y modelos de gestión que permitan pasar de una gestión de proyectos sectoriales a proyectos territoriales más complejos y conflictivos.

Especial atención merecen las organizaciones e instituciones locales y regionales vinculadas al desarrollo rural, como son los municipios, los gobiernos provinciales/departamentales, etc. Ellas tienen un rol cada vez más importante en el desarrollo rural debido a su carácter territorial y no sectorial. En otras palabras, la estrategia de desarrollo territorial rural concierne fundamentalmente a la administración territorial, es decir, a las administraciones públicas que gestionan un territorio concreto (Municipios, Provincia/Departamentos, etc.). Este es un desafío mayor en un contexto de descentralización y muchas veces de reducción del aparato público (tanto en Francia como en Argentina). Es importante también avanzar en la consolidación y fortalecimiento del capital social de estas instituciones, pues son las que pueden asumir el rol de promotores del desarrollo rural y además garantizar el intercambio no excluyente en las redes locales, mediante la preservación de la equidad y la contribución al desarrollo social.

En el caso de Francia existen formaciones a nivel de Master para formar actores de gerenciamiento de proyectos de desarrollo rural. Estos nuevos actores constituyen la tecnoestructura de desarrollo rural menos militante que en otros momentos históricos, pero con capacidad para combinar las escalas entre lo local, lo nacional y lo global, tienen además una sólida formación en ciencias humanas y una visión interdisciplinaria que les permite comprender las mutaciones del territorio y para compartir las buenas practicas/ideas entre territorios.

En el caso argentino, si bien se avanzó sustancialmente en esta última década en la generación de nuevas capacidades a través de la formación en Universidades y Organismos públicos (INTA especialmente), todavía es necesario consolidar una nueva mirada y nuevos instrumentos para la promoción y la gestión del desarrollo rural, especialmente en la adquisición de capacidades para el trabajo multidisciplinario, en la comprensión de las ciencias humanas y en la comprensión de las dinámicas territoriales.

Conclusión

El espacio rural en Francia ha cambiado considerablemente después de algunos años, ya no es más simplemente el soporte de la actividad agrícola, si bien esta actividad es dominante y estructurante, otras actividades y usos han emergido con fuerza. De esta manera el concepto de desarrollo agrícola y desarrollo rural comienzan a verse claramente como conceptos claves pero que no son sinónimo. Esta situación que caracteriza a Francia también puede comenzar a observarse en Argentina, aunque los ritmos del cambio todavía no son los mismos.

No obstante, más allá de las especificidades de cada uno de los países, el desarrollo de la movilidad espacial de los actores rurales y el desarrollo de las estadísticas y estudios sobre el medio rural permiten plantear políticas de desarrollo más acotadas y específicas. Así por ejemplo, existen numerosas pequeñas localidades o ciudades que no son más simplemente centros de servicio para la actividad agropecuaria, sino que viven un proceso de diversificación en razón de la demanda de nuevos habitantes y nuevos actores rurales y sobre todo por la emergencia de nuevas actividades (turismo, servicios, minería, etc.).

Estas nuevas dinámicas ya no pueden ser acompañadas o gestionadas por políticas tradicionales de desarrollo agropecuario, sino que requieren de políticas de desarrollo territorial más innovadoras, con nuevas miradas sobre lo rural y con mayores y nuevas capacidades por parte de los dirigentes y los técnicos para poder resolver problemas nuevos.

En efecto, en un mundo cada vez más abierto, donde dominan las redes de actores, empresas y proyectos, es necesario conocer con mayor claridad cuales son los grandes desafíos de los territorios a nivel local, provincial y nacional y mejorar sustancialmente la capacidad de coordinar y gestionar las diferentes redes de actores para posicionar los proyectos locales en un contexto más amplio. Este conocimiento y estas nuevas habilidades son fundamentales para que los procesos de desarrollo de los territorios puedan inscribirse en lógicas y dinámicas colectivas y multiescalares y no quedar aislados en esfuerzos localistas poco sostenibles y de corto plazo.

Numerosos proyectos de desarrollo territorial a diferentes escalas, tanto en Francia como en Argentina, han mostrado ser opciones inteligentes para la gestión territorial en un nuevo contexto de redes, de mayor complejidad y de mayor incertidumbre, no obstante, un esfuerzo de análisis e identificación de factores claves del desarrollo pareciera ser un tema importante en una agenda de trabajo sobre los nuevos desafíos del desarrollo territorial hacia el futuro.

Bibliografía

- Alvergne C. , Taulelle F., *Du local à l'Europe, les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, PUF, 2002
- DATAR-INRA, *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*, 2003.
- Jean Y. et Vanier M., *La France aménager les territoires*, Armand Colin, 2008.
- Houée Paul, *Les politiques de développement rural*, Econoica, 1999.
- Sili, M. 2011. *¿Cómo revertir la crisis y la fragmentación de los territorios rurales ? Ideas y propuestas para emprender procesos de desarrollo territorial rural*. Ed INTA. Buenos Aires.
- Sili, M. 2005. *La Argentina Rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo territorial rural*. Ed. INTA. Buenos Aires, Argentina.