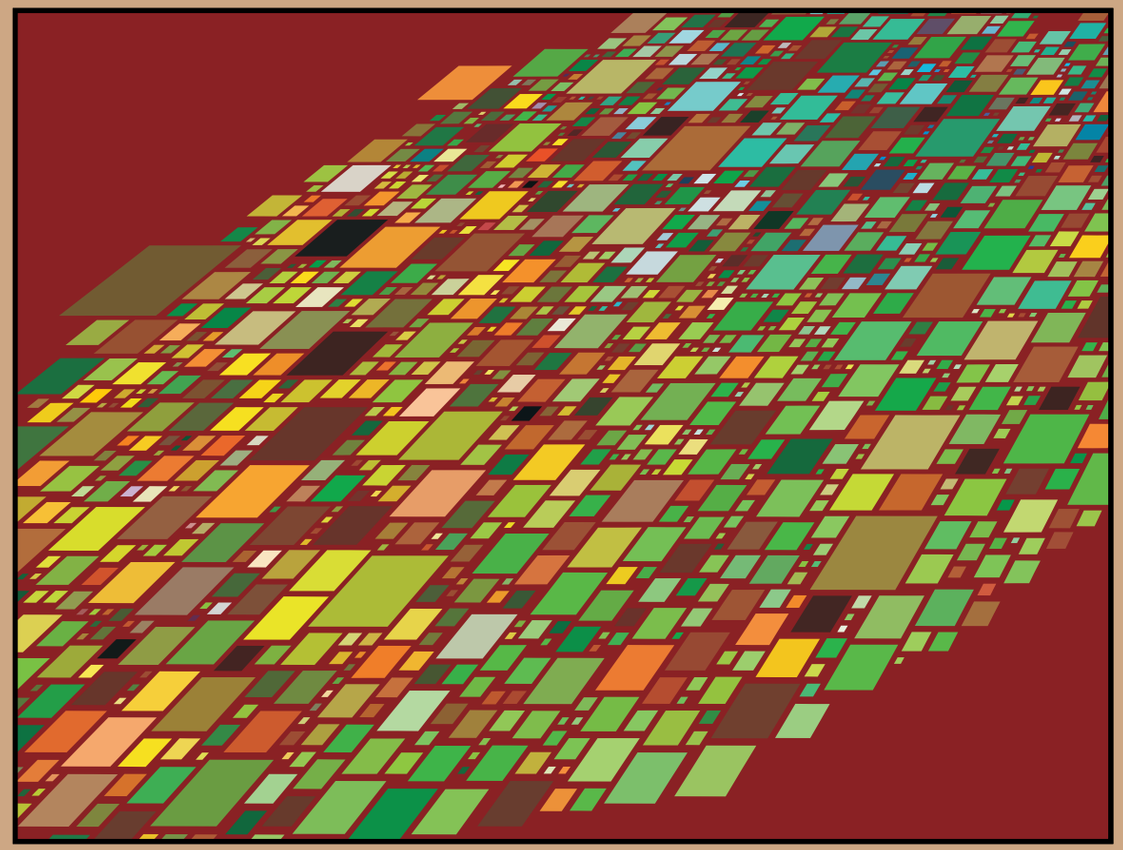
ISBN

¿Cómo revertir la crisis y la fragmentación de los territorios rurales?

Ideas y propuestas para emprender procesos de desarrollo territorial rural

Dr. Marcelo Sili



¿Cómo revertir la crisis y fragmentación de los territorios rurales?

A partir de la implementación del Plan Estratégico Institucional 2005-2015, el INTA apostó al desarrollo territorial como enfoque orientador del trabajo de investigación y extensión que se realiza en todo el país.

Actualmente numerosos equipos técnicos de la institución acompañan proyectos que buscan fortalecer diversos territorios, de manera que sean más competitivos, ambientalmente sustentables y con oportunidades para todos.
Estos proyectos son diseñados e implementados junto a distintos actores sociales comprometidos con el futuro de sus comunidades y el país.

Las prácticas y experiencias llevadas a cabo han posibilitado el inicio de procesos de aprendizaje que abren nuevos interrogantes. Así, la dinámica de los territorios plantea un desafío permanentemente. Un territorio no es un espacio de certezas. Se trata más bien de un entorno que se modifica permanentemente y que requiere de estrategias flexibles.

La presente publicación, editada por la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión del INTA y el Laboratorio Agriterris, plantea ideas que ayudan a comprender las características y la dinámica de los territorios, y propone herramientas metodológicas para emprender procesos de desarrollo territorial. Para ello se nutre de experiencias de las que participan el INTA y otras organizaciones nacionales e internacionales. Estas experiencias demuestran que es posible la transformación de los territorios a partir de la puesta en marcha de proyectos que vinculan y potencian las capacidades de los distintos sectores de la comunidad.

Ing. Julio Catullo
Coordinador Nacional de Transferencia y Extensión
INTA

Autor:
Dr. Marcelo Sili. Investigador del CONICET; Profesor del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Sur; colaborador del INTA en temas vinculados al Desarrollo Rural y miembro del Laboratorio Agriterris.

INTA
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
Presidencia de la Nación
INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA

INTA
·Ediciones
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTA

¿Cómo revertir la crisis y la fragmentación de los territorios rurales?

Ideas y propuestas para emprender procesos de desarrollo territorial rural

Dr. Marcelo Sili

Sili, Marcelo E.
¿Cómo revertir la crisis y la fragmentación de los territorios rurales? Ideas y propuestas para emprender procesos de desarrollo territorial rural. - 1ª Ed. - Buenos Aires, 2010.
132 p.; il. 17x24 cm

ISBN

Tirada: 2000 ejemplares
Diseño de tapa e interior:
estudio ab

Primera edición: agosto 2010

ISBN:

Impreso en Argentina.

¿Cómo revertir la crisis y la fragmentación de los territorios rurales?

Ideas y propuestas para emprender procesos de desarrollo territorial rural

Dr. Marcelo Sili

Indice general

Agradecimientos **9**

Introducción **11**

PRIMERA PARTE
ORGANIZACIÓN Y DINÁMICA DE LOS TERRITORIOS RURALES EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

1) Una breve reflexión sobre las políticas públicas y su capacidad de resolución de los problemas rurales **14**
1.1) Los modelos explicativos del mundo rural hasta mediados de siglo XX 17
1.2) Los modelos explicativos de lo rural a partir de la posguerra 20

2) Las nuevas lógicas que modelan y organizan los territorios rurales. .. **22**
2.1) La creciente diferenciación y fragmentación social 22
2.2) La deslocalización de las relaciones económicas 23
2.3) Una nueva relación campo-ciudad 24
2.4) La imposición del agronegocio y las nuevas actividades rurales no agropecuarias sobre las lógicas agropecuarias familiares y campesinas. ... 25

3) El nuevo modelo de organización de los territorios rurales **28**

4) El desarrollo territorial rural como modelo de intervención para reconstruir los territorios rurales **31**

5) Objetivos y temas claves en el desarrollo territorial rural (DTR) **34**
5.1) El desarrollo territorial rural pone el énfasis en consolidar al territorio como el objeto del desarrollo y no a la actividad agropecuaria o a un sector social en especial 34
5.2) El desarrollo territorial rural impulsa necesariamente procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera que se puedan equilibrar, integrar y cualificar los territorios rurales 35
5.3) Los procesos de desarrollo territorial rural deben impulsar la creación y la administración de infraestructuras y equipamientos conducentes al desarrollo de la ruralidad y a la construcción del modelo territorial deseado 40
5.4) El desarrollo territorial rural se orienta a valorizar la diversidad de los recursos territoriales y a enriquecer el tejido productivo para crear y sostener el empleo local y las comunidades rurales 44
5.5) A través del desarrollo territorial rural se pretende mejorar las vinculaciones del territorio con el entorno y con otros actores y territorios no contiguos de manera de generar nuevas oportunidades de desarrollo 47

SEGUNDA PARTE

PROPUESTAS METODOLÓGICAS PARA ACOMPAÑAR PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

1) Consideraciones metodológicas a tener en cuenta en los procesos de desarrollo territorial..... 55
1.1) El desarrollo territorial rural no es un resultado, sino un proceso que requiere participación y metodologías apropiadas al contexto local..... 55
1.2) Un proceso de desarrollo territorial rural requiere claridad conceptual y transparencia en los procesos 60
1.3) Para emprender un proceso de desarrollo territorial rural es necesario partir de la historia local 60
1.4) El proceso de desarrollo territorial rural requiere de liderazgos capaces de articular la dimensión política y técnica 62
1.5) El proceso de desarrollo territorial rural implica necesariamente administrar y regular los conflictos entre actores..... 63
1.6) Es necesario crear nuevas capacidades y competencias 64
1.7) Es necesario mucha voluntad, pero ante todo mucho realismo 67

2) Las etapas de un proceso de desarrollo territorial rural 69
2.1) Construir una plataforma de trabajo compartida..... 70
2.2) Identificar el territorio pertinente para la acción..... 73
2.3) Definir una imagen deseada del futuro..... 76
2.4) Realizar un diagnóstico territorial orientado a la acción..... 77
2.4.1) Plantear una hipótesis básica sobre el funcionamiento y la organización del territorio 78
2.4.2) Recopilar y analizar la información 78
2.4.3) Integrar el diagnóstico y priorizar las problemáticas..... 79
2.5) Definir las estrategias, los proyectos y las acciones 81
2.6) Definir un plan de acción 84
2.7) Implementar las acciones..... 85
2.8)Monitorear y evaluar el proceso 86

A MANERA DE CONCLUSIÓN 91

Bibliografía..... 95

Anexo 1.
Metodología para la identificación de territorios pertinentes para la acción 100

Anexo 2.
Metodología para la identificación de una imagen objetivo de futuro..... 102

Anexo 3.
Dimensiones y temas de análisis en un diagnóstico territorial..... 103

Anexo 4.
Modelo de plan de actuación de un territorio rural..... 106

Anexo 5.
Metodología para la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación del proceso de DTR..... 108

INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Las dinámicas de organización de los territorios rurales 27
Figura 2: Organización fragmentaria del espacio rural..... 29
Figura 3: Ciclo de proyectos de desarrollo territorial rural..... 69
Figura 4: Sistema rural en diferentes niveles escalares 74
Figura 5: Metodología para la identificación de territorios pertinentes para la acción 100

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tabla para la identificación de problemas, causas y efectos..... 79
Tabla 2: Valores para la priorización de problemas..... 80
Tabla 3: Tabla de valores para la priorización de problemas..... 80
Tabla 4: Valores para la priorización de soluciones..... 82
Tabla 5: Tabla de valores para la priorización de soluciones..... 82
Tabla 6: Tabla de proyectos. 84
Tabla 7: Organización espacial e infraestructura física..... 103
Tabla 8: Medio ambiente, gestión del espacio y de los recursos naturales. 103
Tabla 9: Organización y dinámica demográfica..... 104
Tabla 10: Organización y dinámica sociopolítica e institucional..... 104
Tabla 11: Estructura y dinámica productiva del territorio. 105
Tabla 12: Plan de actuación de un territorio rural. 106

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Buenas prácticas de ordenamiento y gestión territorial..... 38
Cuadro 2: Buenas prácticas de creación de infraestructuras rurales..... 42
Cuadro 3: Buenas prácticas de vinculaciones sociales y territoriales..... 48
Cuadro 4: Buenas prácticas de relación campo-ciudad. 51
Cuadro 5: Buenas prácticas de participación y construcción de territorialidad local. 57
Cuadro 6: Buenas prácticas de generación de competencias y capacidades. 66
Cuadro 7: Buenas prácticas de creación de plataformas de trabajo compartida. 71

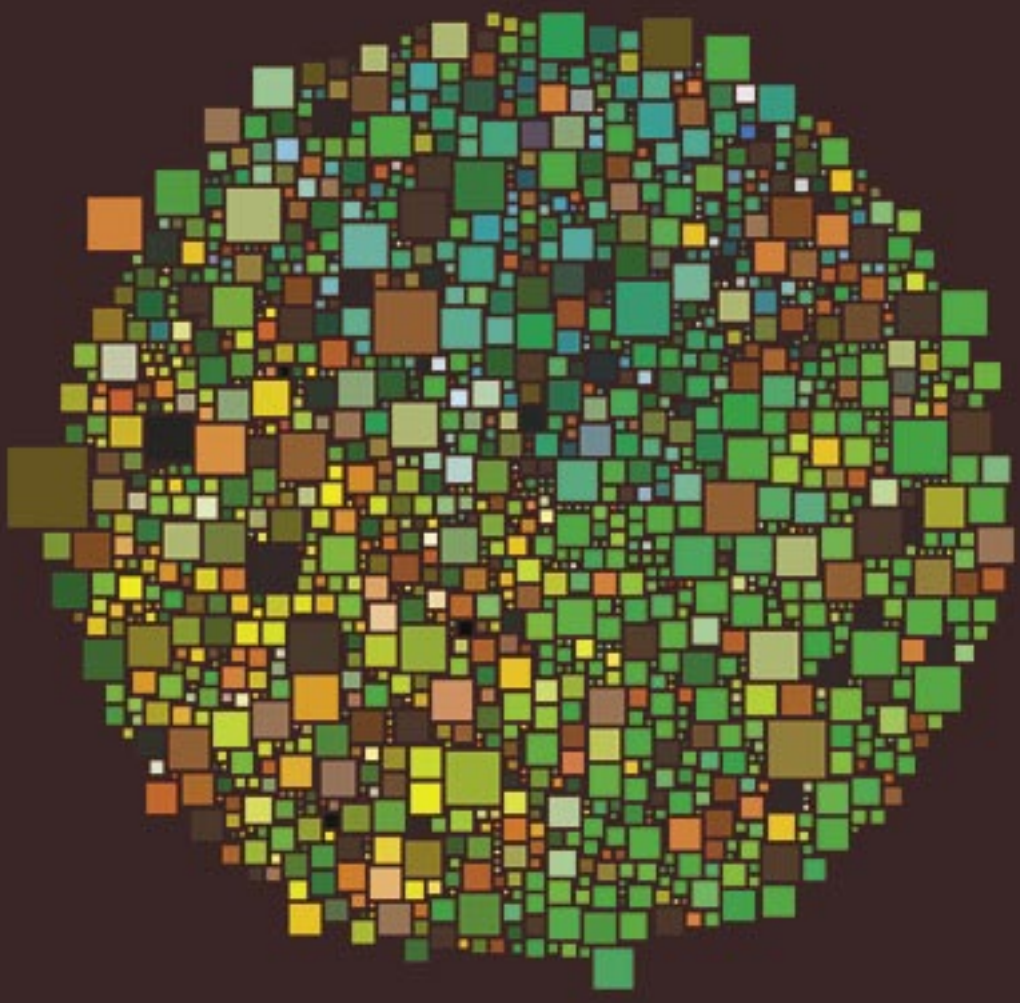
Agradecimientos

Este trabajo ha sido producto de una larga reflexión en torno a la problemática de los territorios rurales, pero como toda reflexión sobre la problemática del desarrollo, la misma se realiza apoyándose en las experiencias y los conocimientos de numerosas personas, las cuales contribuyeron con sus experiencias, comentarios o se prestaron a largas horas de entrevistas.

Este esfuerzo de reflexión ha sido posible también gracias al encuadre técnico e institucional brindado por el Programa Nacional de los Territorios y del Proyecto específico 1312 del INTA y del Laboratorio Agriterris. Ha sido dentro de estos ámbitos donde se ha podido discutir y reflexionar en torno a la problemática del desarrollo territorial en Argentina y desde donde se han podido generar ideas. En este sentido se desea agradecer a los técnicos y funcionarios de dichos proyectos y Laboratorio sus comentarios y sugerencias, las cuales se ven reflejadas también en las experiencias concretas que se mencionan en estas páginas.

Un agradecimiento especial también al personal del CONICET y del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional del Sur, quienes han permitido enriquecer las ideas y conceptos planteados en estas páginas.

Finalmente se desea agradecer muy particularmente a los siguientes colegas, quienes han tenido la amabilidad de acompañar este proceso de reflexión a través de sus sugerencias y la corrección de este trabajo, en especial a Julio Catullo (INTA), Julio Elverdin (INTA-Agriterris), Oscar Frank (INTA La Pampa), Roberto Bustos Cara (Universidad Nacional del Sur), Christophe Albaladejo (INRA-Agriterris), Irán Veiga (Universidad Federal de Para-Agriterris), Javier Ortega (Argeninta), Iris Dagmar Barth (INTA), Equipo técnico del Programa Nacional de los Territorios del INTA, Pablo López (CAF sede Argentina), Alejandro Lotti (MAGPYA), Federico Santángelo (UCA – IPCVA), Fernando Faya (UNCórdoba), Juan Sanguinetti (NEXOS EyD), María Gabriela Benito, Orlando Gutiérrez (INTA Bordenave). Un especial agradecimiento también a los alumnos de la Maestría Plider quienes con sus interrogantes y debate permitieron enriquecer este trabajo.



Introducción

Los procesos de cambio económico e institucional que se produjeron en Argentina en las últimas dos décadas han sido un factor clave para desencadenar iniciativas de desarrollo rural en el país, ya sea como mecanismos para aprovechar las condiciones macroeconómicas que se generaban, como para poder salir de las situaciones de pobreza y pérdida de oportunidades, especialmente en las zonas más marginales. Los resultados de todas estas innumerables iniciativas lideradas por municipios, cámaras empresariales, ONGs, organismos estatales, etc., han sido en general muy dispares, en algunos casos han permitido mejorar las condiciones de vida y sostener el crecimiento económico de los territorios, en otros casos las iniciativas han quedado impresas en documentos sin impacto alguno.

Más allá del éxito parcial de estas iniciativas, interesa resaltar que la cuestión territorial y rural ha emergido como un tema central en las agendas políticas e institucionales y como un tema de extrema complejidad que no se puede abordar sólo con políticas sectoriales agropecuarias. Los actores vinculados al desarrollo rural reconocen la creciente complejidad de los problemas rurales, y observan con claridad que las problemáticas de los territorios rurales insertos en un nuevo contexto de globalización y fragmentación, necesitan de nuevos marcos conceptuales y mecanismos de intervención, más adaptadas para trabajar en un escenario donde aparecen nuevos actores, nuevas actividades y nuevas dinámicas territoriales, problemáticas que los enfoques tradicionales del desarrollo agropecuario no pueden resolver debido a que su mirada está restringida a lo técnico sin consideraciones del medio humano y biológico donde está inserto, cuando sabemos que los problemas cotidianos y reales tienen que ver con otras dimensiones sociales, culturales, económicas, ambientales, etc. En síntesis, la innovación en los procesos productivos, el desarrollo de nuevos productos y la extensión son hechos importantes para el desarrollo agropecuario, pero deben ser entendidos, promovidos y diseñados acorde a los contextos locales sociales y ambientales donde se los lleva a cabo.

En función de esta problemática, este trabajo tiene un doble objetivo. Avanzar en la definición de un marco conceptual asociando estrechamente las dimensiones técnicas y sociales sobre el funcionamiento de los territorios rurales en Argentina y en América Latina, territorios que ahora son modelados por otras lógicas económicas y sociales muy diferentes a la de décadas anteriores, y en segundo lugar presentar un abanico de modelos de inter-

vención que consideramos más apropiados para abordar la nueva complejidad territorial y rural en particular, que el modelo único que ha sido hegemónico en los años '60 hasta '80. Para poder cumplir con estos objetivos este trabajo se organiza en dos partes, en la primera se presenta el marco conceptual sobre el funcionamiento de los territorios rurales, poniendo énfasis en las problemáticas rurales, este marco conceptual ya ha sido tratado en otros documentos y publicaciones, aunque en este caso se han repensado y profundizado los diferentes conceptos, por lo cual consideramos que se trata de una versión superadora de la explicación de los fenómenos de transformación rural en Argentina. En la segunda parte se presenta un esquema metodológico para la acción en pro de los procesos de desarrollo territorial en áreas rurales.

Los planteos metodológicos expuestos en este documento no son de carácter teórico, sino que son el resultado de la experiencia de trabajo de innumerables actores vinculados al desarrollo rural en Argentina y en otras partes de América Latina, donde también tienen validez los procesos planteados en este trabajo. No obstante, más allá de las experiencias argentinas, este trabajo se ha visto beneficiado por el análisis comparativo y la mirada crítica desde otros territorios rurales como es el caso europeo, donde los procesos y las dinámicas de desarrollo rural, si bien están contenidos en marcos de políticas estructurales muy diferentes al caso argentino, también se han visto influidas por el proceso de fragmentación y deslocalización, y por nuevas relaciones campo ciudad, que impulsan otras actividades y nuevas lógicas territoriales. Es por ello que este trabajo no debe ser visto como una receta para la intervención, sino una reflexión amplia sobre posibles caminos para resolver las problemáticas de desarrollo rural en Argentina. Es con este espíritu de construcción que se plantean los siguientes capítulos.

El documento sobre el cual se basa este primer capítulo se denomina "Fragmentación territorial y desarrollo rural, nuevas interpretaciones y propuestas para el desarrollo de los territorios rurales en un contexto de globalización". Banco Mundial, Serie Desarrollo Sustentable, Documento de trabajo Nº 1. Octubre 2007.

1

ORGANIZACIÓN Y DINAMICA DE LOS TERRITORIOS RURALES EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACION

1 Una breve reflexión sobre las políticas públicas y su capacidad de resolución de los problemas rurales.

Desde principios de siglo, pero muy especialmente a partir de la década del 50, muchos países de América Latina experimentan un proceso de modernización económica y técnica estrechamente ligado a la expansión de la ciencia y la tecnología, los transportes y las comunicaciones y la construcción y difusión de nuevos valores. Este generalizado proceso vinculado también con el proceso de sustitución de importaciones ha ido a la par de la consolidación del rol dado a la industria y a la ciudad como meta y faro de la modernidad y el progreso, colocando de hecho en las representaciones a las áreas rurales o como espacios marginales y de retraso, especialmente desde el punto de vista social y cultural, o como simples extensiones de tierra para modelos modernos de producción. La cultura rural, vinculada a la tradición, las costumbres, las relaciones interpersonales, la proximidad, fue vista sistemáticamente como superable por formas de consumo, actitudes y relaciones humanas nuevas más anónimas y más deslocalizadas. Y de hecho la opinión común ha sido la de un progresivo y rápido "reemplazo" de un modelo de vida por otro en las áreas rurales en general.

Este cambio en el paradigma de desarrollo de los países occidentales en las áreas rurales también tuvo su correlato en la ciencia, la tecnología y las políticas públicas vinculadas al mundo rural. En efecto, a partir de este paradigma de modernización cultural y tecnológica, se han priorizado, en el esfuerzo de producción científico y académico, el análisis de los modelos modernos de producción agropecuaria, la tenencia y ocupación de la tierra, los cambios tecnológicos del agro, los mercados agropecuarios y la figura del productor, etc. De esta manera, las reflexiones, los estudios y las políticas públicas estuvieron siempre subordinados al agro en un sentido restringido de la palabra (o sea en su sentido estrictamente productivo) y no se analizaron otras actividades socio-económicas que no estuvieran directamente vinculadas al mismo. En otras palabras, la visión del mundo rural y por ende la construcción de políticas y la producción técnica y científica ha estado condicionada y determinada por una actividad económica sectorial: la agricultura y la ganadería. Durante estas décadas, y a pesar de los grandes esfuerzos de los proyectos de desarrollo rural integrados (DRI), no existió un enfoque "territorial", global y sistémico de las áreas rurales, que considerará a lo rural como un territorio complejo y dinámico.

Pasadas ya cuatro décadas de este proceso de modernización agropecuaria carente de visión territorial, la cuestión territorial cobra relevancia y numerosos trabajos realizados en América Latina dan prueba de ello.

Las áreas rurales vuelven a aparecer como nuevos espacios estratégicos, ahora, valorizados por la lógica de la globalización. Lo "rural" emerge con fuerza, ya no sólo en tanto espacio alternativo para el desarrollo económico, sino como ámbito para la creación de procesos de desarrollo más diversificados y sustentables que permitan ayudar a resolver los problemas de congestión urbana y a superar los crecientes niveles de desigualdad y retraso en la gran mayoría de los países de América Latina.

Este nuevo proceso de valorización de lo territorial - rural tiene que ver con tres hechos fundamentales que se apoyan y condicionan mutuamente:

• En primer lugar el hecho de que los **problemas económicos y productivos sectoriales no se resuelven con suma facilidad dentro de un territorio en crisis, esto significa que no alcanza con soluciones técnicas ni agropecuarias para resolver los problemas de los territorios rurales en declinación**. Las soluciones a los problemas rurales deben estar basados en la valorización integral de los territorios rurales y no sólo en soluciones tecnológicas vinculadas al sector agropecuario. Esto no es novedoso en América Latina, también se manifiesta en América del Norte y en Europa donde se han puesto en marcha políticas y programas de desarrollo rural integrales que incorporan otras variables como el turismo, el desarrollo del artesanado, los servicios, etc., en vistas a dar respuestas más integrales a la problemática rural.

• En segundo lugar, se da cuenta que el territorio es un sistema en donde todas las variables están articuladas y condicionadas mutuamente. Esto presupone que **la competitividad económica, social y política no es una cuestión meramente sectorial, sino eminentemente territorial, hecho que origina una paulatina revalorización de lo territorial como dimensión de la sociedad que es necesario considerar como eje central de las políticas de desarrollo**.

• En tercer lugar, frente a un aumento considerable de la deslocalización, producto de la fuerte movilidad de los actores y el proceso de globalización, el territorio se revaloriza como elemento esencial en la vida de los hombres, como espacio de reencuentro del hombre con los lazos comunitarios y como sustento de la identidad y la cultura no uniformizada. Una muestra de esto es el creciente interés por los proyectos de desarrollo que ponen el acento en la identidad como eje de desarrollo.

Más allá de la fuerte tradición político cultural argentina que históricamente miró al mundo rural como un espacio de donde obtener recursos para financiar a otros sectores sociales o productivos, es claro que también emerge en los últimos años un discurso nuevo por parte de sectores políticos, sindicales y de la población en general que considera a lo "rural" como un factor de equilibrio territorial y social para los países, como un factor de desarrollo y un espacio capaz de generar innovaciones. Así, las organizaciones y gremios vinculados al sector agropecuario de América Latina retoman en la última década también el tema del mantenimiento de la estructura territorial, de los pueblos y de los habitantes rurales, como elementos centrales en sus discursos. El discurso de la Federación Agraria Argentina y del Movimiento de Mujeres en lucha en Argentina, o del Movimiento de los sin tierra en Brasil y otras organizaciones de productores y campesinos en América Latina son ejemplos claros de esta situación. Las discusiones de las políticas agropecuarias giran en muchos países cada vez más en torno al mantenimiento de la estructura territorial y de la permanencia de la gente en el medio rural. Paralelamente, en el ámbito científico, social y político el discurso centrado en la productividad agropecuaria y los mercados, ha dejado espacios para la construcción de un nuevo discurso ruralista, preocupado por la valorización integral del patrimonio territorial rural, por el mantenimiento del tejido social, el medio ambiente, la vida en los pueblos, la calidad de los servicios y la diversificación productiva. Esto queda de manifiesto a través de la puesta en marcha de programas de investigación y desarrollo con enfoques mucho más integrales en América Latina.

No obstante, tantos años de abandono de lo rural también afectó la construcción de modelos conceptuales explicativos sobre la organización y la dinámica de los espacios rurales y de modelos de intervención más ajustados a una nueva realidad rural. La producción técnica y científica sobre lo rural y la ruralidad ha sido muy limitada pues todos los esfuerzos han estado puestos, como dijimos anteriormente, en el análisis de las sociedades y las economías agrarias y los procesos de modernización productiva. De esta manera gran parte del análisis de las transformaciones rurales se siguen realizando sobre la base de enfoques tradicionales que visualizan a las áreas rurales como un espacio dedicado enteramente a la producción de bienes agropecuarios, descuidando otras dimensiones de la vida rural (empleo rural no agropecuario, servicios, infraestructuras, cultura, etc.). Esto también constituye un problema pues las políticas y las intervenciones sobre las áreas rurales se realizan pensando en esquemas de organización rural que no se corresponden con la realidad, lo que lleva al fracaso, tal como lo demuestran muchas experiencias internacionales, a innumerables intentos e iniciativas de desarrollo.

Indudablemente, las transformaciones rurales requieren de enfoques y de marcos conceptuales capaces de captar la nueva complejidad territorial y rural, de manera que permitan además definir mejores prácticas y políticas de desarrollo rural. En los párrafos siguientes analizaremos los diferentes modelos conceptuales que sustentaron la explicación del mundo rural y por ende los modelos de intervención (es decir las políticas públicas y las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil), para luego avanzar sobre nuevos modelos explicativos de la organización rural y a partir de allí plantear otras metodologías para el abordaje del desarrollo rural.

Las transformaciones rurales requieren de enfoques y de marcos conceptuales capaces de captar la nueva complejidad territorial y rural, de manera que permitan además definir mejores prácticas y políticas de desarrollo rural

1.1) Los modelos explicativos del mundo rural hasta mediados de siglo XX

Hasta finalizada la segunda guerra mundial el modelo explicativo del funcionamiento del mundo rural estaba monopolizado por el enfoque dicotómico. Según esta teoría la ciudad y el campo son dos ámbitos totalmente opuestos y hasta se definen por anteposición, es decir que la definición de lo rural se realiza por negación de lo urbano, "es rural todo aquel espacio habitado que no es urbano".

Este enfoque dicotómico se sustenta en dos grandes factores. En primer lugar las condiciones geográficas objetivas que definen, por un lado, la ciudad con un hábitat concentrado orientado a la producción industrial y de servicios, y por otro lado, las áreas rurales con un hábitat disperso orientadas a la producción de bienes primarios. Esta diferenciación se consolidó además cuando la fuerza motriz que movía la industria era controlada y no dependió más de las fuerzas animales o naturales (molinos de agua o viento localizados en las áreas rurales) y pasó a depender del carbón y del petróleo. A partir de ese momento la industria se traslado de las áreas rurales hacia las ciudades consolidando la separación funcional entre campo y ciudad. A partir de allí las ciudades ya no dependieron más del campo y se autonomizaron con sus industrias y mercados, contemplando ahora el campo como un alrededor, como algo distinto y subordinado (Spengler, 1989).

En segundo lugar, lo que sustenta esta dicotomía entre campo y ciudad es la relación que mantiene el hombre con la naturaleza, el tiempo y el sentido de

la vida, hechos que se reflejan fundamentalmente en la oposición entre la tradición que caracteriza según este modelo al campo, y la modernidad, encarnada esta última por la ciudad. En efecto, históricamente, gran parte de las políticas y las investigaciones llevadas a cabo sobre la cuestión rural se asentaron implícitamente en dos conceptos culturales opuestos: la tradición y la modernidad (Kayser, 1990; Sylvestre, 1987 y Pharo, 1985). La diferencia entre ambos conceptos puede ser señalada a través de tres grandes ejes: (i) la diferencia en la relación del hombre con la naturaleza y el espacio, (ii) la presencia de mitos y sabiduría sapiencial por un lado y la racionalidad por otro, y (iii) la diferencia en la temporalidad.

Desde el punto de vista de la relación del hombre con la naturaleza y el espacio, la ciudad representa el acercamiento a las construcciones creadas por el hombre y el alejamiento de la naturaleza. Al respecto Kush señala "El hombre tradicional lleva encima el miedo al exterminio por parte de la naturaleza. Para el hombre de la tradición el mundo es ajeno y frustrador porque engendra una ansiedad constante por la cosecha, el temor al granizo, todo ello supone la indeterminación de no saber nunca que puede ocurrir. El campesino no cuenta con estructuras que puedan evadirlo psíquicamente y está como inmerso en su mundo de angustia, pero esto constituye una ventaja porque este hombre sorbe de ahí mismo la necesidad de una fe y un mito […] Para el hombre de la ciudad esta posibilidad no existe porque encuentra la posibilidad de esquivar y distraer su inconsciente en la ciudad. El montaje de la cultura urbana responde a la necesidad de cubrir el inconsciente mediante toda clase de elementos concientes" (Kush, 1986: 38). Los hombres rurales en la concepción tradicional son considerados como hombres de tiempos lentos, pasivos, es "un hombre que se refugia de esta manera del mundo a través de la contemplación, la cual define su in-acción o estatismo, diferente al hombre de la cultura occidental (especialmente la que surge del iluminismo europeo) que corresponde al sujeto que se autonomiza y afecta al mundo y lo modifica con la acción, creando otro nuevo mundo." (Kush, 1982: 45). Obviamente este modelo de hombre tradicional sigue existiendo, aunque constituye un modelo cada vez más marginal.

Desde el punto de vista de los conocimientos, la tradición se caracteriza por ser el ámbito donde los conocimientos, las representaciones y las prácticas se confunden en una sola cosa. No hay separación entre conocimiento y práctica, son el mismo hecho y fenómeno, y como tal es transmitida de generación en generación garantizando la continuidad necesaria entre el pasado, el presente y el futuro de un grupo social. La repetición de gestos aprendidos, los ensayos repetitivos, la experiencia memorizada y acumulada se transforman en verdades estables que les permiten a los hombres rurales anclarse en el mundo. Si bien esta situación genera las posibilidades de un conocimiento y una práctica

en armonía con la naturaleza y estable a través del tiempo sólo le permite al hombre actuar dentro de límites determinados, en un ámbito condicionado por lo que se sabe y hace al mismo tiempo. Las innovaciones en las sociedades tradicionales son por lo tanto producto de un lento proceso de adaptación a la realidad, como lo afirma Raffestin "La tradición no permitía apenas hacer frente a lo imprevisible. La fusión de conocimientos y de prácticas impiden imaginar nuevas prácticas a partir de conocimientos explícitos" (Raffestin, 1982: 191). La tradición en tanto visión del mundo y forma de acción, se caracteriza entonces por estar fundada en la experiencia local. Los conocimientos tienen un fuerte carácter territorial, y por lo tanto son sumamente diversos pues responden a las experiencias y a los conocimientos acumulados durante generaciones por una comunidad de base territorial.

La modernidad en cambio se caracteriza por la posibilidad de separar el ámbito del conocimiento del ámbito de la práctica y de generar nuevos mecanismos de transmisión del saber, ya no condicionado por la transmisión oral y el anclaje a un lugar concreto. La separación entre esos dos ámbitos (conocimiento y práctica) permitieron una formidable aceleración en la ciencia y en la técnica en tanto nuevas ideas pudieron ser desarrolladas, transferidas y aplicadas a cualquier parte del mundo, ya que dichos conocimientos y tecnologías no están anclados a un lugar. La modernización de los transportes y las comunicaciones amplifican estos procesos, transfiriendo conocimientos de una punta a otra del globo, permitiendo utilizar y aplicar dichos conocimientos de la misma manera y en el mismo momento en ámbitos territoriales diferentes. El conocimiento técnico basado en dicha racionalidad se transforma en el instrumento que cambia el rostro del mundo tradicional.

El tercer elemento que diferencia la tradición y la modernidad es la temporalidad. En la tradición prevalece el tiempo del orden eterno de las estaciones. Según Spengler en este mundo rural la historia no existe, es esencialmente un perpetuo recomenzar "el tiempo es un tiempo cíclico a la imagen de los días, las estaciones y el trabajo agrícola, dentro de esta concepción del tiempo, el hombre va a trasponer por analogía esta idea de eternidad a las organizaciones humanas" (el matrimonio, la familia, el Estado, la Iglesia, etc.) (Spengler, 1989: 104). Con la racionalidad que impone la modernidad al tiempo, (por lo tanto su partición en unidades) el mismo se transforma en un proceso acumulativo y lineal, signado por el cambio y la movilidad.

De esta manera, al sustentarse el enfoque dicotómico sobre la diferenciación y oposición entre la tradición y la modernidad se destaca la existencia de una división entre los espacios rurales y urbanos. Ambas entidades territoriales son completamente opuestas desde un punto de vista morfológico (paisaje), pero también se plantea la dialéctica entre el universo natural y el universo

artificial; entre un mundo de sociabilidad y de relaciones interpersonales y la abstracción de las grandes organizaciones, entre el mundo de la agricultura y la ganadería y el mundo del trabajo industrial, entre los tiempos lentos de la naturaleza y los tiempos lineales de la industria y el comercio. En síntesis, lo rural es la tradición, el anclaje local, la agricultura y la ganadería, la rusticidad, contrariamente la ciudad es la industria, el comercio, la modernidad, la educación y el progreso.

Esta teoría dicotómica ha conducido implícitamente a la construcción de políticas vinculadas al mundo rural eminentemente sectoriales y agropecuarias.

1.2) Los modelos explicativos de lo rural a partir de la posguerra

El otro modelo explicativo de la organización y la dinámica de las áreas rurales es la teoría del continuum. Si bien la misma subyacía históricamente como enfoque alternativo al modelo dicotómico, ésta cobra cada vez más fuerza a partir de la segunda postguerra en general, gracias al proceso expansivo de los transportes, las comunicaciones y las nuevas tecnologías de la producción.

Para esta teoría existe un gradiente entre el campo y la ciudad, donde el campo es el ámbito de la tradición y la ciudad es el ámbito de la modernidad (en este sentido comparte la misma visión del enfoque dicotómico), pero agrega desde una perspectiva de progreso y desarrollo, el hecho que la ciudad debe integrar al campo, de manera que el mismo ingrese a la modernidad. Para esta teoría, entre el campo y la ciudad existe entonces una amplia gama de espacios de transición, un gradiente que va de las áreas más densamente pobladas (ciudad) hasta las áreas de baja densidad (rural), desde las áreas industriales hasta las áreas de producción agropecuarias, un gradiente donde se mezcla la tradición y la modernidad en cuotas diversas que dependerán del avance cultural y tecnológico de la ciudad sobre el campo. Esta integración del campo por parte de la ciudad se produce a través de la progresiva asimilación del mundo rural por la racionalidad tecnológica (nuevas formas de producción), y la generación de nuevos comportamientos y conductas por parte de los habitantes rurales (nuevas formas de consumo y nuevos conocimientos), apoyándose para ello en la representación de la ciudad como el faro de la modernidad.

De esta manera a la contradicción entre el campo y la ciudad (que se mantiene como modelo explicativo del mundo), se le agrega ahora un componente

dinámico vinculado a la acción y el progreso tecnológico y social. El modelo estático y dicotómico es reemplazado por un modelo de organización rural caracterizado por la paulatina integración del mundo rural al mundo urbano, a través de la difusión de la cultura, los productos y las prácticas urbanas. Al respecto Moss afirma "no hay distinción neta entre lo rural y lo urbano; existen diversos niveles de actividad social y económica que son más fuertes en el ámbito urbano y más débiles en el ámbito rural. En el extremo urbano del continuum la actividad humana y de producción de objetos manufacturados es mayor, por otro lado en el extremo rural los procesos ecológicos y los recursos naturales predominan y se intensifican" (Moss, 1980).

A partir de esta concepción, en muchos países y en ámbitos científicos y políticos, se consolidó la idea de que el desarrollo en el mundo rural se podrá dar solamente a través de la integración gradual del mismo en el mundo industrial y urbano. En otras palabras, todo aquello que es rural debe irremediablemente integrarse a lo urbano para disfrutar de los frutos de la modernización y el desarrollo. Así, el progreso técnico y el progreso social se unen en un nuevo discurso desarrollista en donde la tecnología y la mecanización, la vida en las ciudades, y la educación media y superior deben extenderse hacia las zonas rurales integrando a las mismas al progreso y la modernidad. La noción de progreso reorganiza entonces la explicación de la evolución económica y social y de todas las actividades rurales, transformando así las metas y los objetivos de las sociedades rurales. El enfoque del continuum se nutre en cierta forma de la teoría de Rostow por la cual los países subdesarrollados deben superar ciertas etapas cualitativas y cuantitativas para llegar a ser países desarrollados, lo que implicaría que toda sociedad (desarrolladas y subdesarrolladas) transiten el mismo camino.

Bajo este modelo interpretativo de los territorios rurales, las políticas y los instrumentos fueron mucho más variados y diversos, aunque todos respondían a esta concepción de continuidad entre el mundo urbano moderno y el campo tradicional.

2 Las nuevas lógicas que modelan y organizan los territorios rurales.

A partir de la década de los ´70 las formas de organización del mundo rural empiezan a cambiar en forma drástica debido a una multiplicidad de factores. La consecuencia de estas transformaciones va a ser la construcción de un nuevo modelo de organización territorial rural, mucho más compleja y dinámica. que no puede ser explicada desde los viejos modelos conceptuales, ni pueden ser abordados con los mismos métodos y prácticas de desarrollo, pues se requiere de otra mirada y otras metodologías de intervención. En las próximas páginas vamos a analizar los cuatro grandes factores que modelaron la transformación de los territorios rurales, para pasar a describir luego, cómo funcionan los territorios rurales en la actualidad y el modelo conceptual que explica dicho funcionamiento.

2.1) La creciente diferenciación y fragmentación social

A partir de la masiva transformación tecnológica en las comunicaciones (telefonía, radio, televisión, Internet, etc.) que se produce a fines del siglo XX, y el aumento de la movilidad espacial debido al auge del automóvil, tren, avión, etc., se produce una profunda transformación en las lógicas de funcionamiento espacial de los actores vinculados a las áreas rurales. En este nuevo contexto histórico signado por la movilidad y las comunicaciones, se abre la posibilidad de construir diferentes lógicas espaciales, entendidas éstas como el tipo de vinculaciones espaciales que los actores mantienen para la demanda de bienes y servicios, para la canalización de la renta, como para la construcción de sus relaciones sociales y su referencial cultural e identitario.

Desde el punto de vista socio cultural, la movilidad permite diversificar las formas y los modelos de construcción social de la realidad modelando una profunda transformación de los territorios rurales, especialmente desde su dimensión social.

Así, desde el punto de vista socio cultural, la movilidad permite diversificar las formas y los modelos de construcción social de la realidad modelando una profunda transformación de los territorios rurales,

especialmente desde su dimensión social. En efecto, la mayor movilidad permite a los hombres incorporar mayor información, aumentar el capital cultural y además construir representaciones y relaciones sociales muy diferentes a las locales, lo que genera con el tiempo modelos culturales y grupos sociales muy diferentes dentro de una misma área rural. Algunos de estos actores o grupos sociales y sus correspondientes lógicas culturales están directamente ligadas a la ciudad (son actores que se desplazan y mantienen sus vinculaciones con las grandes ciudades), otros actores o grupos sociales están ligados a los mismos ámbitos rurales (actores que sólo se desplazan y frecuentan actores y espacios rurales cercanos) y otros a los centros poblados locales y regionales con los que estos actores se relacionan cotidianamente. En síntesis, a partir de la movilidad de los actores se multiplican los espacios desde donde se construye la información y las relaciones sociales que permiten estructurar la identidad y la cultura, generándose como consecuencia en las áreas rurales diferentes categorías de actores y grupos sociales muy diferentes entre sí. Estudios detallados de la movilidad espacial y de las vinculaciones sociales de los habitantes rurales en Francia y en Argentina han permitido demostrar esta diferenciación social o lógicas culturales específicas dependiendo de los lugares donde los hombres viven, actúan y participan de la vida social (Sili, 2005; Darré, 1989; Giddens, 1994).

2.2) La deslocalización de las relaciones económicas

El segundo factor que modela la transformación de los espacios rurales es la deslocalización de los actores con respecto a sus territorios en términos de sus prácticas cotidianas de adquisición y venta de bienes y servicios y en sus prácticas de utilización y canalización de las rentas rurales, pues los habitantes de las áreas rurales ya no compran ni venden bienes y servicios sólo en sus localidades vecinas, ni invierten sus ganancias en sus mismos pueblos o áreas rurales, sino que lo hacen también en otras ciudades o mercados más lejanos donde la oferta, la calidad de los bienes y servicios o la rentabilidad de sus inversiones son más atractivas. Esta deslocalización funcional tanto en la adquisición de bienes y servicios como de canalización de la renta acentúa el proceso de deslocalización social y cultural, que genera la fragmentación territorial analizada anteriormente, generando un efecto circular que se auto alimenta. Existen ejemplos muy claros de este proceso; en Argentina, Brasil, Paraguay por ejemplo, los productores de soja manejan sus explotaciones agropecuarias en las principales ciudades del país, en muchas casos a cientos de kilómetros de la explotación, compran bienes e insumos y venden la producción en ciudades muy distantes y emplean personal que proviene de otras

provincias, es decir no existe ningún anclaje local al territorio excepto la utilización de los recursos naturales, son en definitiva productores ausentes. De esta manera, el esquema de organización rural planteado por Christaller cambia sustancialmente debido a la movilidad, creando otros patrones de organización espacial más dispares y erráticos que van a depender de otras variables como la distancia, el tipo de transporte utilizado, el relieve, etc.

2.3) Una nueva relación campo ciudad

El tercer factor que transforma la organización de los espacios rurales es la construcción de una nueva relación campo-ciudad. La mayor movilidad espacial de los actores permite conectar con más intensidad el campo con la ciudad, permitiendo que los habitantes de las ciudades se transformen en actores importantes de las áreas rurales a través del uso permanente que hacen de las mismas (residencias secundarias), a través del goce del paisaje y el medio ambiente (turismo rural) o a través de la generación de proyectos productivos (nuevos inversores urbanos, pools de siembra, fideicomisos agropecuarios, etc.). Todas estas nuevas actividades en las áreas rurales (residencias secundarias, nuevas actividades turísticas y nuevas inversiones y emprendimientos productivos) cambian sustancialmente la organización social y productiva de las mismas pues genera una nueva demanda de servicios e infraestructuras y modifica la estructura del empleo tradicional en dichas áreas. Los nuevos residentes demandan mejores servicios de telefonía o Internet, mejores sistemas de transporte o bien, más y mejores productos para el consumo que no siempre están disponibles en dichos mercados rurales.

La mayor movilidad espacial de los actores permite conectar con más intensidad el campo con la ciudad, permitiendo que los habitantes de las ciudades se transformen en actores importantes de las áreas rurales a través del uso permanente que hacen de las mismas (residencias secundarias), a través del goce del paisaje y el medio ambiente (turismo rural) o a través de la generación de proyectos productivos (nuevos inversores urbanos, pools de siembra, fideicomisos agropecuarios, etc.).

Esta nueva articulación productiva entre el campo y la ciudad a partir de dichas actividades es cada vez más significativa afectando a todas las áreas rurales por igual, aunque muy especialmente a las áreas rurales que tienen un fuerte potencial paisajístico y ambiental, las cuales son utili-

zadas como espacios para el turismo rural o para uso residencial. Esta fuerte relación entre campo y ciudad se manifiesta y complementa también a través de los flujos de rentas e inversiones cruzadas entre dichas áreas. En efecto, las rentas rurales se transfieren hacia centros urbanos a través de la creciente demanda de bienes y servicios y de canalización del ahorro (compra de inmuebles urbanos, depósitos financieros, etc.), en tanto se manifiesta un intenso flujo de capitales desde las ciudades hacia las áreas rurales para la puesta en marcha de nuevas actividades o simplemente como remesas.

2.4) La imposición del agronegocio y las nuevas actividades rurales no agropecuarias sobre las lógicas agropecuarias familiares y campesinas

El cuarto factor que modela en la actualidad a los territorios rurales es la imposición y consolidación de una lógica empresarial o de agronegocio por sobre una lógica de producción y desarrollo de la agricultura familiar o campesina y la emergencia de nuevas y múltiples actividades por parte de diferentes actores, muchas veces no agropecuarias. En efecto, en un contexto de deslocalización y de desregulación de la economía rural, se produce un rompimiento de las redes sociales y de los sistemas productivos locales, lo cual permite que los sectores más dinámicos y más deslocalizados pueden aumentar sus niveles de escala, producción y competitividad, consolidándose como el sector dominante en el mundo rural, en detrimento del sector productivo familiar de arraigo y tradición local. Este sector productivo que utiliza al espacio rural como plataforma productiva y no como un territorio rural vivo y dinámico mantiene grandes escalas productivas que le permiten una mejor inserción en las cadenas agroalimentarias, aunque está demostrado también que el mismo genera consecuencias territoriales, sociales y ambientales no deseadas a nivel rural, regional y nacional. En el medio de este contexto aparecen también nuevos actores que intervienen en el mundo rural y nuevas y múltiples actividades productivas o de aprovechamiento de los recursos rurales.

La figura 1 ejemplifica este proceso de transformación de los espacios rurales, mostrando cómo se enfrentan las dos dinámicas o modelos de organización del mundo rural. Siguiendo la figura 1, se observa que en las áreas rurales se produce un permanente círculo vicioso, de consecuencias negativas para el sector productivo familiar. En este modelo conviven dos grandes modelos de desarrollo: un modelo empresarial, dinámico, con un flujo permanente de recursos de otros sectores de la economía hacia el sector primario, y un modelo de agricultura familiar que manifiesta problemas estructurales en torno a la producción y la comercialización de los productos agropecuarios, que intenta

superar los problemas a través de muy diversas estrategias, aunque para muchos la alternativa ha sido el éxodo hacia las ciudades regionales. La debilidad productiva del sector familiar genera un proceso sistemático de éxodo rural que consolida el círculo vicioso de deterioro rural caracterizado por la pérdida de dinamismo, el deterioro de servicios e infraestructura por falta de mantenimiento, la reducción de capacidad operativa de los servicios públicos, entre otros. Esto genera una desvalorización del espacio rural como ámbito de vida y un ciclo permanente de deterioro. Este fenómeno de deterioro rural puede verse en muchos casos contrarestado y reducido dependiendo de las condiciones de mercado, de las políticas públicas y de las estrategias productivas individuales y grupales, pero muy especialmente por la existencia de proyectos de desarrollo rural llevados a cabo en muchos lugares del país para contrarrestar esta situación.

Paralelamente, se produce en las áreas rurales un aumento de las inversiones por parte de inversores externos a las áreas rurales, quienes compran tierras para la realización de diferentes actividades, aunque primordialmente para la producción agropecuaria. En este último caso, los nuevos actores cuentan con mayor nivel tecnológico, con mayor disponibilidad de capital y de asistencia técnica por lo cual pueden generar un proceso de desarrollo importante. En muchos otros casos, la tierra se utiliza para actividades turísticas u otro tipo de emprendimientos (cuidado y protección del medio ambiente, cotos de caza, etc.). Un dato importante a considerar es que muchas veces la valorización de estas tierras no genera un impacto positivo a nivel local pues muchas veces este tipo de actores deslocalizan la renta hacia otras ciudades o territorios no locales.

Si se observa desde una perspectiva histórica, el proceso de deterioro de las áreas rurales de predominio de la agricultura familiar y el avance de un modelo empresarial, se viene consolidando desde hace varias décadas, aunque se consolida definitivamente a partir de los años '90, y llega hoy a su momento crítico, cuando no existe más disponibilidad de tierras para la expansión del modelo, a no ser que se desplacen a los ocupantes del modelo productivo familiar, tal como está sucediendo efectivamente en la actualidad.

Figura 1: Las dinámicas de organización de los territorios rurales

Obviamente este modelo es una simplificación de la realidad pues entre estos dos modelos productivos y de gestión existe un gran diversidad de situaciones. No obstante es importante remarcar que la historia contemporánea muestra que los países que han podido construir un mundo rural dinámico y diverso son aquellos que han podido conciliar una lógica de mercado, altamente competitiva a nivel internacional, con una lógica de ocupación y valorización integral de los territorios rurales.

3 El nuevo modelo de organización de los territorios rurales.

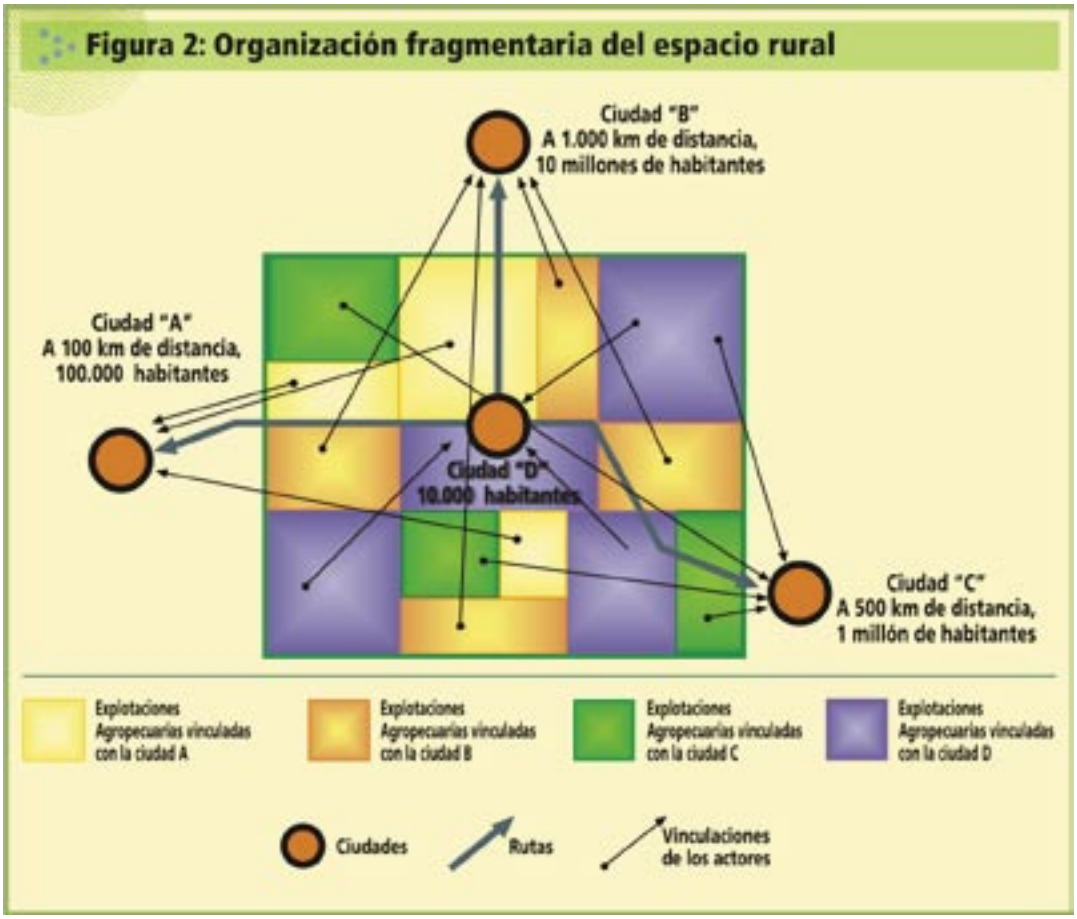
A manera de síntesis podemos afirmar que todo este conjunto de factores, diferenciación social rural, deslocalización de la renta y los procesos productivos, nueva relación campo-ciudad e imposición del modelo de agronegocios sobre la agricultura familiar, generan un nuevo modelo de organización rural que podemos denominar de organización fragmentaria. Ahora las áreas rurales ya no se presentan como territorios apropiados y organizados por comunidades rurales, sino como un mosaico de fragmentos espaciales, es decir un conjunto de parcelas agrícolas o áreas rurales de diferentes tamaños, controlados por diferentes actores con lógicas espaciales, sociales y económicas particulares y muy diferentes entre sí, dentro del cual se consolida una lógica productiva empresarial y deslocalizada de los territorios rurales.

Tal como lo muestra el ejemplo de la figura 2, un área rural pequeña compuesta por una localidad y numerosas explotaciones agropecuarias y viviendas está controlada y gestionada por actores locales (residentes, productores agropecuarios, etc.) y no locales (inversores urbanos, residentes secundarios, turistas, etc.), cada uno de los cuales presenta una lógica espacial, social y económica específica que los diferencia, sin existir muchas veces entre ellos relaciones sociales o productivas, y por lo tanto sin la capacidad de construir un proyecto global compartido para el territorio.

En definitiva se ha construido un modelo de organización rural fragmentario, que se caracteriza por la existencia de fragmentos socioterritoriales rurales que se integran diferencialmente a la sociedad global, con lógicas de funcionamiento económicas y sociales específicas que definen en consecuencia diferentes modelos productivos, valores, y representaciones sociales, así como diferentes modos de relación al espacio y la cultura local construida históricamente. Así, se puede hablar de una multiplicidad de espacios rurales para una única área geográfica, donde cada uno de estos fragmentos rurales tiene su propia lógica, su propia red de actores, usuarios, administradores, etc. que son específicos y muchas veces no locales.

Este modelo de fragmentación rural ya no considera la oposición rural urbana como en el modelo dicotómico, ni la existencia de un continuum donde la ciudad debe integrar al mundo rural para beneficio del mismo, sino la existencia de ámbitos rurales y ámbitos urbanos, ambos dominados por un proceso

Figura 2: Organización fragmentaria del espacio rural



de globalización que rescata y valoriza los espacios según las condiciones de competitividad y riqueza de los mismos. En este proceso de valorización selectiva de la globalización, donde ya no se diferencia el mundo urbano del mundo rural, las posibilidades de valorización y desarrollo de un territorio estarán supeditadas a la capacidad de sus actores de insertarse en una amplia red de intereses globales cambiantes y dinámicos, y como bien muestra la experiencia del mundo rural argentino de la década del '80 y '90, no todas las áreas rurales (o fragmentos rurales) de la Argentina tienen esa capacidad.

Este modelo fragmentario se ha impuesto obviamente a un modelo de organización rural de vida comunitaria, centrada en las relaciones sociales locales. El mundo rural aparece ahora, gracias a este proceso de fragmentación, como una constelación de actores, iniciativas y procesos, abierto nuevamente a la conquista por parte de aquellos actores que se insertan en redes más dinámicas de valorización del capital, ya sean actores del sector agropecuario, del negocio inmobiliario o de la explotación de los diversos recursos naturales.

La falta de regulación de los territorios rurales y de sus dinámicas, y la extrema movilidad de los actores han sido claves en este proceso.

Cabe preguntarse entonces, ¿qué se entiende por desarrollo rural en un contexto de fragmentación territorial rural?, ¿cómo se pueden construir procesos de desarrollo rural con actores deslocalizados y con territorios fragmentados?, ¿cómo reconstruir un desarrollo económico sostenible y una dinámica vida comunitaria donde la gente encuentre un anclaje para su futuro, en un contexto de fuertes asimetrías sociales, económicas y de poder? En el próximo capítulo intentaremos dar respuesta a estos interrogantes.

4 El Desarrollo territorial rural como modelo de intervención para reconstruir los territorios rurales.

Las metodologías, los instrumentos y las organizaciones sociales y político administrativos (Ministerios y otros organismos) que funcionaron durante décadas para promover el desarrollo agrícola y rural han sido fundamentalmente de orden sectorial y vinculados al sector agropecuario, pensados para otros modelos de organización y funcionamiento rural, tal como el modelo dicotómico o del continuum planteados anteriormente.

> *...reconstruir los territorios y las comunidades rurales, reintegrando y articulando a sus habitantes en torno a un proyecto territorial local o micro-regional, capaz de mejorar las condiciones de vida de la población rural...*

Indudablemente los territorios rurales que funcionan ahora bajo una lógica de fragmentación requieren de nuevas metodologías, instrumentos y formas de intervención mucho más adaptadas para intervenir sobre procesos fragmentados, con lógicas de funcionamiento muy diversas y con una multiplicidad de nuevos actores y actividades, pues en este nuevo modelo de organización rural el principal desafío para el desarrollo rural ya no son sólo las cuestiones técnicas sectoriales (tecnología agropecuaria por ejemplo), sino y ante todo la necesidad de reconstruir los territorios y las comunidades rurales, reintegrando y articulando a sus habitantes (y a otros actores vinculados a dicho territorio) en torno a un proyecto territorial local o micro-regional, capaz de mejorar las condiciones de vida de la población rural y mejorar la producción, respetando las condiciones ambientales y captando las nuevas oportunidades globales que se abren a partir de un contexto de mayor apertura. Este proceso de reconstrucción de los territorios y las comunidades rurales en torno a un proyecto territorial es en realidad el principal desafío de un proyecto de desarrollo rural en un contexto de globalización.

Frente a esta situación muchos países de la región tratan con mucho esfuerzo de reformar sus estructuras técnicas y administrativas y sus planes de trabajo para poder dar respuestas a los nuevos desafíos que implica el desarrollo rural en este nuevo contexto. Esto puede observarse con claridad en algunos países que han creado programas de desarrollo rural con mayor enfoque territorial como por ejemplo, Programa de los Territorios en el INTA y el

PROINDER de Argentina, el Plan Nacional de la Reforma Agraria, el Pronaf y otros en Brasil, Programa Alianzas de Desarrollo Rural de México, Programa de Alianzas Productivas en Colombia, etc. Además de surgir nuevos programas e iniciativas por parte de los gobiernos, han aparecido también en la última década múltiples enfoques y propuestas metodológicas innovadoras para el desarrollo rural capaces de responder a los nuevos desafíos, estas propuestas han sido denominadas "desarrollo territorial rural" o "desarrollo rural con enfoque territorial" (Schejtman y Berdegue, etc.). El denominador común de todas estas iniciativas ha sido la recuperación de la cuestión territorial como elemento central, considerándose al territorio como la plataforma desde donde se puede reintegrar y articular las múltiples iniciativas de los actores concernidos en un territorio rural.

Más allá de las múltiples definiciones que se le ha dado a esta nueva concepción, desde nuestra perspectiva, y considerando que los territorios rurales funcionan en la actualidad bajo una lógica de fragmentación y deslocalización de los procesos y de la renta, y en un marco de creciente fragilidad social y ambiental, **el desarrollo territorial rural es entendido como un modelo de promoción del desarrollo que pone el énfasis en la reconstrucción de los territorios rurales en tanto espacios con sentido social y comunitario, para lo cual será necesario plantear y trabajar sobre objetivos y estrategias de orden territorial de manera de reducir los efectos negativos que genera la fragmentación territorial.**

el desarrollo territorial es un proceso que tiene como meta final reconstruir y desarrollar los territorios rurales a través del mejoramiento de la capacidad económica, la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental de un área rural, pero considerando como elementos claves a las dinámicas territoriales que viabilizan o limitan el desarrollo

Visto desde esta perspectiva, un proyecto de desarrollo territorial rural no es solamente un proceso de desarrollo productivo que aprovecha las ventajas competitivas del territorio rural (recursos naturales estratégicos, sistema productivo, características socio culturales, infraestructuras y equipamientos, etc.) dentro de un contexto de globalización, ni solamente un proyecto de fortalecimiento de las capacidades de organización, **el desarrollo territorial es un proceso que tiene como meta final reconstruir y desarrollar los territorios rurales a través del mejoramiento de la capacidad económica, la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental de un área rural, pero considerando como elementos claves a**

las dinámicas territoriales que viabilizan o limitan el desarrollo. Por lo tanto no basta con considerar la integralidad y la multidimensionalidad de un área rural, sino y sobre todo considerar las formas de gestión del territorio y las relaciones y articulaciones espaciales que son las que explican la dinámica del territorio en este contexto de fragmentación.

Un proyecto de desarrollo territorial rural se puede desplegar en diferentes escalas territoriales, a nivel local, micro-regional o regional, involucrando áreas rurales de población dispersa y localidades rurales de diferente tamaño con las cuales se vincula directamente, en términos económicos productivos y en términos funcionales a través de la prestación de bienes y servicios de proximidad (medicina, educación, comercios, etc.).

5 Objetivos y temas claves en el desarrollo territorial rural (DTR).

Lo que le da especificidad a un proyecto de DTR no es su escala (local, micro-regional o regional), ni las metas que pretende lograr (mayor calidad de vida, mayor desarrollo productivo y mayor sostenibilidad ambiental), sino sus objetivos y temas claves que abordan, y que tienen que ver con la dimensión territorial propiamente dicha, pues consideramos que la reconstrucción de los territorios fragmentados y de las comunidades rurales, debe hacerse desde dicha dimensión y no sólo desde la economía y la producción. A continuación analizaremos cada uno de estos temas claves del desarrollo territorial rural.

5.1) El Desarrollo Territorial Rural pone el énfasis en consolidar al territorio como el objeto del desarrollo y no a la actividad agropecuaria o a un sector social en especial.

El primer objetivo o tema clave que hace a la especificidad del DTR es consolidar al territorio como el objeto del desarrollo, y no a un sector productivo (la cadena láctea por ejemplo) o a un grupo de actores (los pobres rurales). Esto implica reconstruir el territorio rural fragmentado a través de la construcción de un sentido o un proyecto común de futuro, a partir del cual se puedan articular los diferentes proyectos y actores existentes (productores agropecuarios, campesinos, artesanos, inversores, prestadores de servicios, etc.). Este proyecto compartido del territorio, además de conciliar las diferentes lógicas de los fragmentos presentes, debe ser estable a través del tiempo y debe tener el mayor grado de identidad posible de manera que impida la disolución del territorio en tanto construcción social. Es aquí donde cobra sentido el concepto de "territorio", no como sinónimo de espacio, sino como un ámbito donde se puede construir una vida social comunitaria desde la cual se pueden articular los objetivos de diferentes personas o grupos muchas veces antagónicos entre sí.

El territorio deja de ser un espacio rural neutro (desierto verde) y carga por lo tanto un conjunto de intencionalidades políticas, sociales, productivas, culturales (proyectos) que se plasman o concretan en función de las capacidades de los actores o los grupos de actores para llevarlas a cabo. El territorio no es entonces un simple soporte físico sino la "arena" o el espacio social donde los grupos sociales construyen un devenir, por lo tanto las características de estos

territorios rurales no van a depender sólo de sus condiciones naturales, sino también de las formas en cómo se articulan entre sí los proyectos de cada uno de los actores y como a partir de esta articulación son capaces de valorizar el lugar y construir una vida comunitaria que brinda contención y seguridad a sus habitantes.

Este pasaje de simple espacio rural a territorio rural transforma al sujeto de desarrollo: ya no se trata del desarrollo de un sector productivo específico (lácteo, ganadero, cerealero, etc.), ni de un grupo de personas (campesinos, productores familiares, etc.), sino de un territorio valorizado por un conjunto de actores organizados.

En esta construcción de territorio la identidad juega un rol clave porque es la que permite concertar y articular a los diferentes actores con diferentes lógicas en torno a un objeto común que es el mismo territorio, la identidad como forma simbólica de apropiación del espacio debe ser por lo tanto reconstruida en forma permanente pues constituye el factor clave de cohesión territorial, sin el cual no hay proyecto futuro posible.

La reconstrucción de la identidad y por lo tanto de un territorio rural en donde conviven y se articulan los diferentes actores con sus diferentes lógicas, en torno a un proyecto común, es el único mecanismo posible para revertir los fuertes procesos de deslocalización propios de este período de desarrollo tecnológico y globalización. No obstante es sabido que existirán en múltiples ocasiones "espacios" controlados por productores "ausentes" que no formarán parte de un proyecto territorial; animar y gestionar un proceso de inclusión de esos espacios y actores dentro del proyecto territorial constituye un desafío a resolver en materia de desarrollo rural.

5.2) El desarrollo territorial rural impulsa necesariamente procesos de planificación y ordenamiento territorial de manera que se puedan equilibrar, integrar y cualificar los territorios rurales

El segundo tema clave en un proyecto de DTR es construir mecanismos eficientes de administración y gestión del territorio de manera de mejorar las condiciones estructurales que viabilizan o limitan el desarrollo del territorio. Esto implica necesariamente poner en marcha planes y proyectos de ordenamiento y gestión territorial que permitan optimizar y cualificar el uso del suelo, de los recursos naturales y del paisaje a través de normativas y regulaciones que permitan racionalizar el acceso a los recursos del territorio, su uso y preservar los mismos en el largo plazo. Es importante tener en cuenta que el ordenamiento territorial es un instrumento clave del proceso de desarrollo

territorial, no son sinónimos. El ordenamiento territorial es una herramienta que forma parte del proceso de desarrollo territorial rural, y que tiene como objetivo organizar y regular el uso del territorio en función del modelo de desarrollo deseado por la sociedad.

A partir de la puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial y los planes, programas y proyectos sectoriales resultantes (de uso del suelo, de medio ambiente, etc.) se persiguen dos grandes objetivos: (a) en primer lugar optimizar el acceso a los recursos (en función de los criterios sociales y políticos planteados por la sociedad), optimizar las inversiones públicas, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos naturales, aumentar la cobertura de los servicios, preservar los recursos naturales y paisajísticos, etc., lo que permitirá en definitiva mejorar la calidad de vida en el territorio, su sostenibilidad y por ende aumentar su capacidad de atracción de nuevos recursos y oportunidades de producción y desarrollo económico; y (b) contribuir a la generación de una mirada global y sistémica del territorio y sus problemas por parte de los actores locales de manera de impulsar soluciones, que aunque sean sectoriales, siempre tengan una fuerte coordinación con otras dimensiones del territorio (por ejemplo si las soluciones planteadas son la creación de viviendas, que las mismas se planteen en función de un proyecto de desarrollo local, de las condiciones ambientales, de las necesidades productivas de la región, etc. y no sólo de las necesidades de los gobiernos nacionales que definen los planes de viviendas).

Para ello un plan de ordenamiento territorial para las áreas rurales deberá transformar los objetivos y los lineamientos planteados por el Plan de Desarrollo Territorial en una serie de directrices, metas, programas, proyectos y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible en vistas al modelo deseado de futuro, por ello el Plan de Ordenamiento Territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización.

Desde otro punto de vista el ordenamiento territorial rural constituye el instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales, los ejes de comunicación y la conveniente utilización del suelo rural. El contenido de un plan de ordenamiento territorial rural debe poner énfasis en:

▶ Caracterizar las condiciones de organización y dinámica del territorio a fin de establecer sus problemáticas y sus fortalezas en vistas a una mejor planificación.

▶ La definición de políticas de corto y mediano de ocupación y uso del suelo.

▶ Señalar las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal y minera.

▶ Delimitar las áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos.

▶ Localizar y dimensionar las zonas determinadas como suburbanas y de asentamientos humanos, definiendo con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos.

▶ Orientar la ocupación del suelo y la adecuada dotación de infraestructura de servicios en los centros poblados

▶ Determinar los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto, mediano y largo plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.

▶ Localizar y dimensionar las infraestructuras viales y de transporte, de las redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo y de los equipamientos colectivos

De esta manera el ordenamiento del territorio introduce la espacialización de las acciones de desarrollo de acuerdo a los criterios sociales y políticos y a las restricciones y posibilidades del territorio, el cual debe ser organizado a fin de que no sólo no se convierta en una restricción al desarrollo, sino que explote sus propias potencialidades. Así, las decisiones en términos territoriales influyen directamente en decisiones económicas y sociales por lo que se hace indispensable mantener coherencia y armonía entre el plan de ordenamiento territorial y el proceso de desarrollo territorial rural que lo contiene y le da su sentido estratégico.

Existen muchas y buenas experiencias de proyectos de ordenamiento y gestión territorial en áreas rurales en América Latina que han mejorado la calidad y el funcionamiento del territorio, sin embargo, una política más sólida y estable se torna imprescindible para poder preservar la calidad y diversidad de los recursos naturales de la región.

Cuadro 1: Buenas prácticas de ordenamiento y gestión territorial.

LA EXPERIENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL RURAL DE ESQUINA, PROVINCIA DE CORRIENTES.

El departamento Esquina en la Provincia de Corrientes ha tenido como todos los territorios rurales de la Argentina un proceso de desarrollo dispar en el cual evolucionaron diferentes tipos de actividades con mayor o menor éxito. Un tema crítico en esta dinámica de desarrollo ha sido el conflicto y la complejidad en torno al uso del suelo y la organización del territorio, pues dentro de esta área de aproximadamente 4.000 km2 viven 35.000 personas localizadas en la localidad de Esquina, Pueblo Libertador y el área rural dispersa. Para organizar el territorio y orientar con mayor eficacia y sostenibilidad el uso del suelo, el INTA, a través del grupo de Recursos Naturales de la EEA Corrientes dentro del Programa Nacional Ecorregiones, y en estrecha vinculación con el Gobierno Provincial, ha puesto en marcha un proceso de Ordenamiento Territorial rural entendido este como una política pública que tiende a la mejor utilización de los recursos existentes en el territorio: suelo, infraestructuras, asentamientos humanos, recursos de flora y fauna, etc.

Para ello se llevo adelante una serie de talleres participativos con técnicos y la población en general de manera de diagnosticar la situación en materia de organización territorial y uso del suelo. Este trabajo ha dado lugar a la definición de cartografía y a la elaboración de propuestas de zonificación y uso del suelo, las cuales se discuten y definen con las autoridades locales y la población en general. Estas propuestas dan lugar a propuestas normativas de organización territorial que deben ser sancionadas a nivel local y provincial para su estricto cumplimiento, garantizando de esta manera la sostenibilidad de los recursos y un mayor equilibrio social y territorial en la región.

Fuente: Ings. Agrs. Raúl Grandoli y Álvaro Solari, AER INTA Esquina intaesquina@correo.inta.gov.ar

PROYECTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ÁREAS RURALES. MUNICIPIOS DE COOCAPIRHUA Y TIQUIPAYA EN EL DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA, (BOLIVIA). CUENCA PIURAY-CCORIMARCA EN EL DEPARTAMENTO DEL CUSCO (PERÚ).

Los municipios junto con la asistencia técnica de la FAO han puesto en marcha un proyecto de ordenamiento territorial que se lleva a cabo mediante la aplicación sistematizada de metodologías y del desarrollo de un proceso participativo, para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial con el objetivo de generar un uso sostenible a las tierras de las comunidades campesinas involucradas.

Fuente: FAO. Proyecto Regional de Ordenamiento Territorial Rural Sostenible.

RECOLECCIÓN Y RECICLADO DE ENVASES DE PLÁSTICO. SAN ROQUE, PROVINCIA DE CÓRDOBA (ARGENTINA).

El municipio de San Roque y su zona rural sufren la contaminación grave de residuos sólidos en toda su área, para resolver el problema se creo una Asociación local para reciclar los envases plásticos, y a partir de allí elaborar 63 subproductos con procesos simples de corte, torsión y tracción. Así se pueden obtener escobas, cepillos, bolsos, bolsas, cerco perimetral, tejido media sombra, redes para canchas de fútbol, etc., contribuyendo no sólo a la protección del medio ambiente local, sino también al desarrollo económico del Municipio.

Fuente: Ministerio del Interior. República Argentina

5.3) Los procesos de Desarrollo Territorial Rural deben impulsar la creación y la administración de infraestructuras y equipamientos conducentes al desarrollo de la ruralidad y a la construcción del modelo territorial deseado

El tercer tema clave de un proyecto de desarrollo territorial rural es dotar de infraestructuras y equipamientos al territorio rural de manera que el mismo tenga mayores capacidades para mejorar la calidad de vida de su población, para valorizar en forma competitiva sus recursos, y para mejorar y proteger las condiciones ambientales y disminuir los riesgos, teniendo en cuenta que las áreas rurales son diferentes a las áreas urbanas y que por lo tanto las infraestructuras y los equipamientos deben respetar y consolidar la ruralidad, y no deben seguir los mismos diseños y parámetros que las infraestructuras para las áreas urbanas.

Numerosos estudios a nivel internacional han demostrado que existe una relación directa entre la inversión en infraestructura rural, el desarrollo productivo y la elevación de la calidad de vida de la población rural. Varios factores merecen ser tenidos en cuenta.

En primer lugar la creación o mejoramiento de las infraestructuras tiene un impacto directo sobre el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural, y esto es un poderoso factor de arraigo, pues sin energía eléctrica, sin comunicaciones, sin acceso al agua potable, a la educación y a la salud, la población rural migra a las ciudades regionales donde los gobiernos impulsan la creación de infraestructuras, especialmente de viviendas, con mucha mayor preocupación e intensidad.

Dotar de infraestructuras y equipamientos al territorio rural de manera que el mismo tenga mejores capacidades para mejorar la calidad de vida de su población, para valorizar en forma competitiva sus recursos, y para mejorar y proteger las condiciones ambientales y disminuir los riesgos.

La creación de infraestructuras y equipamientos en las áreas rurales estimula la generación de oportunidades productivas y el crecimiento económico. Si bien no existe consenso sobre el grado de impacto de las infraestructuras sobre el desarrollo, algunos autores señalan que las mismas generan un crecimiento mucho mayor que otras actividades, incluso actividades sociales o productivas (Banco Mundial, 1994). Así, la creación de infraestructura aumenta la producción del sector agropecuario debido a múltiples razones, reduce los costos de transporte, permite incrementar las áreas irrigadas y por ende aumentar la producción por hectárea, promueve la comunicación y la relación

entre el campo y las ciudades mejorando el acceso a los mercados y reduciendo los costos de transacción, etc. Por otro lado la creación y el desarrollo de las infraestructuras rurales promueve y estimula la creación de actividades rurales no agrícolas. En efecto, las nuevas tecnologías de la información, el mayor acceso a través de mejores caminos y la disponibilidad de energía eléctrica han permitido generar nuevas actividades de transformación, el teletrabajo y el desarrollo del turismo rural generándose así en las áreas rurales nuevos empleos y oportunidades de desarrollo.

El desarrollo de las infraestructuras es también un poderoso factor de reducción de las desigualdades. Según estudios realizados en Asia, África y América Latina (Fan, S., L. Zhang, X. Zhang. 2002, Calderón, C.; Sérven L. 2004) han demostrado que la inversión en infraestructura, especialmente en energía y caminos, ha sido el doble de efectiva en reducir la pobreza y las desigualdades sociales que otras intervenciones públicas. En este sentido las infraestructuras rurales han permitido también reducir drásticamente la pérdida de tiempo que los habitantes de las zonas rurales (especialmente las mujeres) disponen para recolección de agua, leña o simplemente para trasladarse desde zonas muy inaccesibles a localidades rurales. Este ahorro de tiempo permite que muchos habitantes rurales puedan dedicarse a actividades más productivas, al estudio o a otras actividades.

La creación y el desarrollo de la infraestructura puede ser también una herramienta sumamente importante para fortalecer la vida comunitaria y desarrollar las instituciones rurales. En efecto, la creación de infraestructuras moviliza a los actores en el diseño e implementación de obras, desarrollando nuevas capacidades y promoviendo habilidades y actitudes que permiten fortalecer las instituciones y la gobernabilidad local. Un ejemplo claro de ellos son la creación de los consorcios de riego, o consorcios camineros, los cuales han permitido generar un aprendizaje local en torno a la administración y gestión de recursos que enriquece la vida local.

El desarrollo de adecuadas infraestructuras permite mitigar el impacto de desastres naturales de ocurrencia periódica o extraordinaria, como las inundaciones, los deslizamientos de laderas, los fuertes procesos de deforestación, los incendios, etc., lo cual a su vez permite reducir los altos costos que implica la reparación y reconstrucción de viviendas, caminos, redes de energía, recuperación de suelos, etc. A su vez esto permite reducir drásticamente la vulnerabilidad de la población rural, especialmente de la población más pobre que suele ser la más afectada por los desastres naturales.

Por último no cabe duda que el mejoramiento de la gestión de la infraestructura rural permite aumentar la cantidad, el valor de la producción y los ingresos de la población rural, ya sea por generación de nuevas actividades,

mejor comercialización, aumento del riego, etc. Desde otro punto de vista el crecimiento sustentable de la producción genera a su vez una fuente legítima de fondos para la expansión de los servicios de infraestructura rural y para su operación y mantenimiento de manera sustentable.

De esta manera, la adecuada dotación de infraestructura en las áreas rurales juega como un disparador de un proceso virtuoso de desarrollo, no solo desde el punto de vista productivo, sino también social, al permitir mejorar las condiciones de vida de la población, favoreciendo el arraigo rural y contribuyendo de esta manera a aumentar la equidad social en el país. No obstante hay que tener en cuenta por otro lado que la dotación incompleta de infraestructura puede ser también un factor de expulsión, pues si se mejoran los caminos pero los servicios educativos y sanitarios son de muy baja calidad, la infraestructura vial es una nueva oportunidad para la expulsión, el éxodo rural y la deslocalización de procesos productivos. De allí que no hay que pensar la creación de infraestructuras y equipamientos en términos independientes o sectoriales, sino desde una perspectiva integral y en función de un proceso de desarrollo rural y de un plan de ordenamiento territorial, elementos que le darán coherencia y sentido a cualquier obra que se realice.

Cuadro 2: Buenas prácticas de creación de infraestructuras rurales.

IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS AUTO SUSTENTABLES DE ABASTECIMIENTO DE AGUA EN ZONAS RURALES. SEABRA (BRASIL).

El proyecto tiene como objetivo garantizar, a través de un modelo de gestión participativa, la sustentación de los sistemas de abastecimiento de agua y cloacas de las poblaciones localizadas en la zona rural de la región semiárida bahiana, donde los sistemas convencionales mantenidos por los ayuntamientos no se mostraron viables, debido a los altos costos operacionales. Su principal estrategia consiste en estimular la participación de las comunidades en la implantación, administración y manutención de los equipamientos. Organizados en asociaciones comunitarias, los usuarios pasan a ser corresponsables por la gestión de sus propios sistemas, acompañando el proceso desde su implantación. Además de la actuación de las asociaciones, la Central de Asociaciones Comunitarias desempeña un papel fundamental, como entidad gestora de los sistemas de abastecimiento de agua en la región que abarque a las localidades afiliadas. Dotada de un cuerpo de técnicos y de recursos para mantener y reparar los sistemas con agilidad, la Central asegura la continuidad del servicio.

Fuente: Fundación Hábitat, Colombia.

Cuadro 2: Buenas prácticas de creación de infraestructuras rurales (continuación).

PROMOVER LA CREACIÓN DE INFRAESTRUCTURA A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN LOCAL. EL CASO DE VICTORICA.

El departamento de Loventué en la Provincia de La Pampa se encuentra en un área marginal de la región pampeana, con fuertes limitantes para la producción agropecuaria y con pocas oportunidades de desarrollo económico. Frente a este contexto de fragilidad social y de bajo dinamismo en términos de creación de empleo, el INTA, como actor clave en el desarrollo de la región organizó en conjunto con el Instituto Tecnológico de Educación Superior (ITES) un seminario de desarrollo local a fin de generar un espacio participativo y de fortalecimiento interinstitucional que facilite las articulaciones necesarias para promover el desarrollo de la región. Motorizado por las mencionadas instituciones, y basado en la aceptación comunitaria, se convocó a nuevos "talleres de desarrollo local".

A este proceso se le fueron sumando acciones de fortalecimiento institucional, que garantizaran no sólo el afianzamiento de algunas de las instituciones, sino también la recuperación de otras instituciones muy frágiles, asegurando una amplia y sostenida representación sectorial a nivel regional. En estos talleres se trabajó sobre aspectos de diagnóstico, problemáticas y abordaje de los emergentes planteados por la comunidad. Pronto, surgió la necesidad de conformar un espacio ejecutor de las diversas propuestas surgidas de los talleres, ahora denominados "asambleas", con lo que, sobre la base de una serie de acuerdos institucionales se creó la "Fundación Loventué para el Desarrollo Regional" cuyo objetivo es el de propiciar la participación, la integración social y el fortalecimiento de la identidad regional, capacitando y transformando a los actores en agentes de desarrollo. En estas asambleas se trabajó sobre diferentes ejes: economía regional, salud y acción social, educación, cultura, juventud, integración e institucionalidad.

Una vez completada la fase de organización y diagnóstico, esta nueva forma de institucionalidad regional comenzó con el debate y formulación de estrategias de acción, de las cuales sobresale la realización de gestiones para la concreción del proyecto ruta de la cría. Estas gestiones realizadas desde una plataforma asociativa local permitió que se concretara la pavimentación de 150 km de la ruta Nº 105 para la integración de la región con grandes centros comercializadores de ganado bovino. Esta obra no sólo permitió mejorar el transporte de hacienda, sino que además generó una reorganización del transporte automotor en la región central del país, generando nuevas oportunidades de empleo local a partir del desarrollo de nuevas actividades logísticas (hoteles, restaurantes, servicios de ruta).

Fuente: Roberto Torrado Porto - INTA AER Victorica, La Pampa - inta_victorica@cevic.com.ar

5.4) El Desarrollo Territorial Rural se orienta a valorizar la diversidad de los recursos territoriales y a enriquecer el tejido productivo para crear y sostener el empleo local y las comunidades rurales.

El cuarto tema clave dentro de un proyecto de DTR es valorizar la diversidad de los recursos del territorio, enriqueciendo de esta manera el tejido productivo con el objetivo de generar empleo que permita que la población pueda sostenerse en el territorio. La estrategia se debe centrar no sólo en generar emprendimientos o en captar inversores externos (tema recurrente del desarrollo económico de los años ´90), sino en tres elementos claves: el aprovechamiento de la diversidad de recursos territoriales, la creación de un denso entramado productivo dentro del territorio y finalmente la orientación a múltiples y diversos mercados.

...valorizar la diversidad de los recursos del territorio, enriqueciendo de esta manera el tejido productivo con el objetivo de generar empleo que permita que la población pueda sostenerse en el territorio.

En primer lugar es necesario partir de la valorización de todos los recursos territoriales y no sólo los recursos genéricos, es decir aquellos recursos de clima, suelo y agua que pueden ser utilizados para producir bienes agrícolas (ganado, cultivos, forestación, etc.) y que son los más tradicionales y a los cuales ha apelado históricamente la población rural para generar actividades productivas, especialmente a través de la agricultura y la ganadería. La Argentina rural ha sustentado históricamente su dinámica de desarrollo en esta estrategia, lo cual queda claramente evidenciado en la organización y desarrollo del territorio, centrado en las áreas más ricas o más pobres desde el punto de vista agropecuario. Es necesario por lo tanto plantear una estrategia más compleja que se sustente sobre recursos específicos que vaya más allá entonces de las características ambientales de suelo, agua y clima, y que aproveche la multiplicidad de recursos territoriales como:

▶ Las características étnicas y culturales de la gente, el patrimonio histórico y cultural con todas sus manifestaciones (música, arte, arqueología, pintura, artesanías, cocina, literatura, costumbres, etc.).

▶ El conjunto de normas, valores y recursos institucionales considerados como capital social de una sociedad. Dentro de esta dimensión podemos considerar también la capacidad de innovación y el nivel educativo de la gente.

▶ Las características de localización y posición del territorio con respecto a otro lugares y vías de comunicación,

▶ La organización territorial (tipo de poblamiento, densidad de población, estructuras agrarias, etc.).

▶ Recursos paisajísticos

La valorización integral de todos estos recursos sumados a los tradicionales recursos naturales permitirá construir un proceso de desarrollo rural más rico y complejo capaz de generar oportunidades para todos los actores concernidos por el desarrollo de un territorio.

En segundo lugar es necesario pasar de un modelo de organización productivo basado en la deslocalización de redes y procesos productivos para pasar a un modelo de organización con relaciones densas entre los actores productivos dentro del territorio. En efecto, aprovechando la cercanía entre los actores, se deberían construir densas vinculaciones sociales y económicas locales (relaciones de compra y venta, de producción, de trabajo, de cooperación económica, innovaciones tecnológicas, etc.) que permitan crear un entramado local de relaciones diversas que posibilita la generación de bienes y servicios, empleos y renta a nivel local, construyendo paulatinamente economías de escala que viabilizan la creación de círculos virtuosos de crecimiento.

Un ejemplo claro de esto lo constituyen los distritos italianos o los sistemas productivos locales de Francia donde la mayor fortaleza de la economía local lo constituye la fuerte densidad de relaciones de cooperación entre empresas, familias y asociaciones para la generación de proyectos y productos en territorios acotados. En Argentina y en América Latina existen también casos ejemplificadores de estos clusters locales en torno a una cadena productiva bien anclada a un territorio específico y particular como por ejemplo: clusters vitivínicola en Mendoza y de caprinos en la Provincia de Córdoba (Argentina), cluster de productores de uva Isabella (Colombia), clusters de curtiembres y cerámicas de Guanajuato (México), cluster de confecciones del proyecto Atuntaqui (Ecuador), cluster de ropa íntima de Nova Friburgo o de Rocas y piedras ornamentales de San Antonio de Padoa (Brasil), etc.

Por el contrario, en aquellas áreas rurales donde no existen relaciones sociales y económicas fuertes debido a la relocalización de las mismas en otros lugares (relaciones económicas, sociales y culturales exclusivamente con otras ciudades y territorios lejanos) se genera un vacío de oportunidades que limita o impide la creación de procesos de desarrollo. En definitiva, según la experiencia reciente en muchos países de la región, el mayor o menor anclaje de las relaciones sociales y económicas en el lugar define entonces las posibilidades de desarrollo rural pues el lugar puede consolidarse, o bien como un territorio

vivo y dinámico, o bien puede consolidarse como simple espacio agrario o forestal gestionado por actores externos al lugar, cuyo único fin es la producción de bienes primarios. Esta situación es clave en América Latina, donde muchas áreas rurales se han convertido en simples desiertos verdes donde se producen bienes agrícolas o forestales para la exportación pero no existe capacidad de endogeneizar los vínculos sociales, productivos y la renta generada, por lo cual, si bien existe un fuerte desarrollo agrícola o forestal para un sector social, generalmente externo, las posibilidades de desarrollo integral del territorio rural son extremadamente limitadas. Esta situación es notable en el caso de la producción de soja y de productos forestales como el pino y el eucaliptos, en Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil.

El tercer elemento clave lo constituye la orientación hacia múltiples y diversos mercados. Durante las últimas décadas, gran parte de los países menos desarrollados han priorizado e impulsado la producción para la exportación perdiendo de vista los mercados locales y regionales, esto contribuyó a organizar territorios dedicados directamente a los agronegocios con la consecuente dependencia de los precios y los mercados internacionales. En Argentina esto caracteriza las áreas de producción de comodities (soja, trigo, etc.), en numerosos países de América Latina también se pueden ver ejemplos semejantes con el banano en Ecuador, el café en Brasil, etc.

Para superar esta dependencia de los países de los mercados internacionales y contribuir así al desarrollo de los diversos territorios rurales es necesario una estrategia de diversificación comercial que permita a los diversos actores rurales atender múltiples mercados para los cuales tienen más vocación. En efecto, cada mercado tiene sus restricciones (escala, homogeneidad del producto, calidad, certificación, etc.), las cuales no pueden ser superadas por todos los productores por igual. La diversificación de mercados otorga posibilidades a todos los actores y habilita la construcción de circuitos de exportación que será atendido por un grupo de actores (comodities por ejemplo), de circuitos de producción para el mercado nacional (productos de consumo nacional) que será atendido por otro sector productivo y por último de circuitos cortos de producción y consumo (productos de consumo restringido a nivel local) que muchas veces será atendido por pequeños productores rurales.

De esta manera muchos productos locales que no tienen escala adecuada pueden ser ubicados en mercados locales o microregionales en donde la escala no es un elemento sustancial. Lo mismo sucede en términos de calidad, muchos mercados son exigentes y requieren productos homogeneizados y standarizados a los cuales los productores artesanales no pueden llegar, en cambio existen mercados locales o regionales donde la calidad artesanal es muy valorizada y por lo tanto demandada. Estos conceptos son mucho más vá-

lidos si tenemos en cuenta ciertas actividades como el turismo, las artesanías, los productos orgánicos, los productos con denominación de origen.

Trabajar sobre la diversificación de los mercados es por lo tanto un tema central en una estrategia de desarrollo rural territorial pues lo que se trata es reducir el riesgo que implica la pérdida o el cierre de un mercado y generar oportunidades de desarrollo para todos los productores rurales mejorando el proceso de inclusión social en las áreas rurales.

5.5) A través del Desarrollo Territorial Rural se pretende mejorar las vinculaciones del territorio con el entorno y con otros actores y territorios no contiguos de manera de generar nuevas oportunidades de desarrollo.

El quinto tema clave en un proyecto de DTR es la necesidad de aumentar la calidad y la cantidad de las vinculaciones del territorio con otros actores y territorios de manera de generar nuevas oportunidades de intercambio y desarrollo. Un tema de creciente interés en los países de la región y en otras regiones del mundo es la generación de lazos económicos, sociales y culturales y las redes de cooperación tales como el hermanamiento de territorios, las redes de empresas, las asociaciones de municipios, etc., las cuales pueden transformarse en oportunidades para la captación de recursos e inversiones, mercados para los productos locales, conocimientos y capacidades, y nuevas vinculaciones culturales que permiten enriquecer la dinámica de los territorios. Existe numerosa evidencia empírica en muchas zonas rurales de América Latina sobre estas asociaciones entre áreas rurales, las cuales han podido valorizar y dinamizar sus economías a partir de estrategias de integración a redes globales y dinámicas de producción e intercambio de productos agropecuarios, de turismo, de desarrollo cultural, etc. Las motivaciones para la creación de estas vinculaciones pueden ser afectivas debido a la existencia de inmigrantes que tratan de enlazar sus lugares de origen con sus territorios, o económicas cuando los actores económicos de un territorio generan vínculos comerciales estables o por intercambio de recursos o servicios con otras empresas o territorios más distantes, sociales, cuando los actores de un territorio se asocian a redes de intercambio con objetivos similares, etc. En cada una de estas redes existen numerosas oportunidades que permitirán enriquecer la dinámica del propio territorio.

...aumentar la calidad y la cantidad de las vinculaciones del territorio con otros actores y territorios de manera de generar nuevas oportunidades de intercambio y desarrollo.

Cuadro 3: Buenas prácticas de vinculaciones sociales y territoriales

LA VINCULACIÓN INSTITUCIONAL COMO FACTOR CLAVE DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN ESQUINA, CORRIENTES.

El departamento de Esquina se ubica en el sudoeste de la provincia de Corrientes, cuenta con una población estimada de 35.000 habitantes, de los cuales el 26 % se encuentra en parajes rurales. Las actividades productivas agropecuarias de mayor relevancia son la ganadería vacuna y ovina, forestación (pinos y eucaliptus), algodón, maíz, horticultura a campo (sandia, cebolla, batata, mandioca), horticultura bajo plástico (tomate y pimiento), apicultura, soja y arroz. Se suman las huertas familiares diversificadas y granjas para autoconsumo. La zona también cuenta con un sector industrial importante vinculado al procesamiento de materias primas (madera y textil), aunque es el sector servicios el más importante y el responsable de la generación de empleos (turismo de pesca y rural, comercios, servicios privados y servicios gubernamentales).

En 2003, la Agencia de Extensión Esquina del INTA realizó un relevamiento que sirvió como base para la formulación de un Proyecto Integrado para Pequeños y Medianos Productores de Esquina. Se plantearon demandas puntuales de la población en temas de educación, salud, red vial y producción. Debido a las limitaciones del INTA de intervenir en todas las áreas de demanda mencionadas, junto al Instituto Superior de Formación Docente "Dr. J. Alfredo Ferreira", realizaron una convocatoria a la comunidad, especialmente a las instituciones y organizaciones vinculadas a servicios para poder atender a esa problemática. Fue así que se impulsó la creación de la Red de Apoyo al Desarrollo Rural de Esquina (RedADRE), que amplió la participación de diversos actores de la comunidad y se promovieron consensos en torno a la búsqueda de soluciones y la implementación de proyectos y acciones de manera compartida.

Como resultado del trabajo, se logro la creación de la Escuela Nº 971 en el Paraje Aquino, gestiones para la reparación del camino vecinal en el mismo Paraje, acciones de concientización para la eliminación del basural de Esquina, la puesta en marcha de proyectos productivos asociativos (cebolla, sorgo para escobas) y la conformación de la Asociación Vecinal de Paraje Aquino. Además se promovió la formación de la Cooperativa Apícola Esquinense COAPE.

■ *Fuente: Ings. Agrs. Raúl Grandoli y Álvaro Solari, AER INTA Esquina intaesquina@correo.inta.gov.ar*

ALIANZA PARA EL DESARROLLO LOCAL, RED DE ESCUELAS. CAMPANA (ARGENTINA).

El Municipio de Campana generó una estrategia de desarrollo local basada en gran parte en el desarrollo de una educación de excelencia que se sustenta en la coordinación con el mundo de la cultura y el trabajo y la generación de redes de actores para la reducción de la pobreza. El eje central lo constituye la creación de alianzas con otras instituciones locales y no locales para fortalecer la capacidad de innovación de las escuelas, ofreciendo capacitación a los docentes, trabajando sobre el vínculo de las escuelas con otras instituciones locales y no locales y siguiendo muy de cerca los indicadores educativos.

Fuente: Ministerio del Interior. República Argentina.

PROMOCIÓN DE TRANSFERENCIA DE BUENAS PRÁCTICAS ENTRE TERRITORIOS. BOGOTÁ (COLOMBIA).

El Concurso de Buenas Prácticas organizado por la Fundación Hábitat Colombia, el Foro Iberoamericano y del Caribe para las Mejores Prácticas promueve la transferencia efectiva de buenas prácticas para el mejoramiento de las condiciones de vida en las áreas urbanas y en territorios de la región latinoamericana y Caribe. El Concurso guarda directa relación con los lineamientos y compromisos de la Agenda Hábitat, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con los criterios y metodología establecidos por el Programa de Buenas Prácticas y Liderazgo Local y está articulado al Concurso Internacional de Dubai para el mejoramiento de las condiciones de vida. El Concurso busca movilizar el conocimiento adquirido por los actores y agentes del desarrollo urbano y territorial, promover el intercambio de ideas, experiencias y lecciones aprendidas de las buenas prácticas e impulsar y promover un Plan Regional de Transferencias de Buenas Prácticas en la Región de América Latina y del Caribe.

Fuente: Fundación Hábitat, Colombia.

No obstante, también hay un tipo de vinculación que los territorios rurales deben consolidar y que es clave para el desarrollo rural y es la relación del territorio rural con las ciudades intermedias cercanas que dinamizan la región[2]. Estas ciudades son todas aquellas que tienen un claro componente industrial y de servicios y cuyo funcionamiento y dinamismo es autónomo o independiente de las áreas rurales contiguas, pero que tienen capacidad de organizar y liderar el desarrollo regional. El tamaño de estas ciudades es sumamente variable según la región y la organización territorial, no obstante existe cierto consenso en la bibliografía actual que estas localidades tienen más de 50.000 habitantes.

La experiencia internacional muestra con claridad que las áreas rurales no se pueden desarrollar en forma integral si las ciudades regionales no brindan servicios de calidad, en tanto que las ciudades regionales no pueden ser competitivas ni de calidad si las áreas rurales vecinas tienen problemas de pobreza, marginalidad y baja calidad de vida. La relación campo-ciudad debe transformarse no en una condena para las ciudades (por acumulación desmedida de población que no pueden atender) y el campo (por abandono de población y recursos), sino como una oportunidad para el desarrollo conjunto.

Esto implica que las ciudades deben trabajar en: (i) desarrollar servicios de calidad para los habitantes y para las áreas rurales en el sector educativo (especialmente Universidades), el sector salud (centros médicos de complejidad), en los comercios especializados, en la logística y transporte (aeropuertos, transporte ferroviario y automotor de calidad, servicios logísticos, etc.) y en los servicios burocráticos y administrativos, y (ii) promover la posibilidad de descentralizar y consolidar los servicios de proximidad en las áreas rurales (comercios minoristas, escuelas, hospitales, etc.), evitando la generación de monopolios y concentración de servicios en la ciudad lo cual generalmente tiende a eliminar los servicios en las áreas rurales, generando un aumento del desempleo y la marginalidad en las áreas rurales, y como consecuencia de ello mayores problemas en las mismas ciudades regionales.

Por otra parte las áreas rurales deben aumentar su complementariedad con las ciudades regionales trabajando en: (i) la generación de actividades complementarias vinculadas al ocio y la recreación que atiendan las necesidades y demandas de los habitantes urbanos (turismo, residencias secundarias, etc.), (ii) la provisión de bienes de calidad para el consumo urbano (alimentos, productos maderables, manufacturas y productos artesanales, etc.), (iii) la provisión de insumos para el sector manufacturero y agroindustrial.

Si bien estas propuestas pueden parecer simples, la realidad muestra que muchas ciudades funcionan a espaldas de sus áreas rurales sin capacidad de

2 A modo de ejemplo podemos citar Reconquista, Roque Saenz Peña, San Pedro, Rosario de la Frontera, Río Cuarto, San Rafael, Gral. Pico, Tandil, Bahía Blanca, etc.

proveer servicios de calidad adaptadas a las necesidades rurales, existen múltiples ejemplos de ello, como por ejemplo la falta de servicios educativos que preparen a la población para el trabajo en el sector agroindustrial, la falta de servicios técnicos de calidad para la reparación de maquinaria, la falta de servicios logísticos necesarios para la producción agroindustrial, etc. También se evidencia que muchas áreas rurales funcionan completamente independientes de las áreas urbanas próximas pues todas sus articulaciones se realizan con ciudades más lejanas, este es el claro ejemplo de los denominados "desiertos verdes" donde las explotaciones agropecuarias se gestionan directamente de las ciudades de orden regional o nacional, sin que se generen relaciones entre dichas explotaciones y los pequeños y medianos pueblos y ciudades rurales, lo cual se traduce en una pérdida de oportunidades de prestación de bienes y servicios y una pérdida de base económica local. Mejorar y consolidar las articulaciones y la complementariedad campo-ciudad puede ser un factor clave para el desarrollo rural, tal como lo demuestran muchas experiencias en la región (Ver cuadro 4).

Cuadro 4: Buenas prácticas de relación campo-ciudad.

LA EXPERIENCIA DE LA PROVINCIA DE MISIONES - ARGENTINA.

En la Provincia de Misiones (Argentina) se organizó una instancia de debate y definición de acuerdos entre el campo y la ciudad en la que participaron el sector público y privado. A partir de la misma se formularon propuestas de articulación en el plano de la producción agropecuaria, la comercialización y la definición de políticas institucionales de promoción de productos de consumo por parte de la ciudad capital (productos hortícolas, lácteos, etc.). A partir de allí se avanzó en la articulación:

- entre asociaciones de productores, feriantes, comerciantes, y consumidores, para establecer acuerdos sostenibles de compra y venta de alimentos
- entre diversas áreas de gobierno nacional, provincial y municipal, y las organizaciones de la sociedad (productivas, comerciales, sindicales, Universidades, ONGs, iglesias), para planificar la infraestructura, la logística y la producción

Esta alianza "campo-ciudad" permitió a numerosos productores agropecuarios canalizar en forma más eficiente y programada su producción a precios sostenibles y justos, en tanto permitió a la ciudad contar con alimentos frescos, de calidad y a precios que le permitieron a los habitantes más pobres de la ciudad de Posadas mejorar su alimentación, especialmente en la población más joven.

Fuente: Ministerio de la Producción, Provincia de Misiones.

2

PROPUESTAS METODOLÓGICAS PARA ACOMPAÑAR PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Existe en gran parte de América Latina voluntad por parte de los gobiernos para avanzar en la consolidación de proyectos de desarrollo territorial rural de manera de resolver los grandes problemas que afectan al mundo rural, pero también y de manera indirecta los problemas nacionales de fuerte urbanización y desequilibrios sociales y territoriales que se generan a partir del permanente éxodo rural. No obstante, las evidencias muestran que desde el punto de vista de las políticas territoriales en América Latina sólo se han dado pasos significativos en procesos de descentralización, pero muy poco se ha podido avanzar con procesos de desarrollo territorial rural debido a que existen grandes limitaciones para ello.

▶ En primer lugar porque los territorios rurales de América Latina ya se encuentran fragmentados y profundamente dependientes de procesos exógenos lo cual dificulta la generación de iniciativas de Desarrollo Territorial Rural. En este sentido, no cualquier área rural tiene las condiciones previas necesarias para poder consolidar procesos de desarrollo territorial rural, debido a su fuerte fragilidad, a su dependencia y a la falta de recursos humanos para emprender este proceso. Esto no quiere decir que un territorio rural cualquiera no pueda generar un proceso de desarrollo territorial rural, sino que consideramos que construir un proceso de este tipo es una oportunidad que se debe construir y no un hecho ya dado. Existen por lo tanto condiciones previas que es necesario generar o consolidar, como por ejemplo la presencia de una sociedad local con visión compartida del futuro, líderes locales comprometidos con el desarrollo, recursos suficientes para poder ser valorizados (recursos naturales, culturales, logísticos, etc.), red institucional capaz de sostener un proceso de desarrollo, etc.

▶ En segundo lugar, porque no existe una fuerte tradición y experiencia en la región en el diseño y la gestión de políticas de desarrollo territorial rural, aunque sí no quedan dudas que existe una fuerte experiencia y tradición en la puesta en marcha de proyectos de desarrollo agropecuario con enfoques sectoriales, por productos o temáticas.

▶ En tercer lugar, porque se requiere de un intenso trabajo político institucional y participativo, el cual necesita tiempos de maduración largos lo cual no siempre es posible debido a los vaivenes políticos institucionales de la región, o la persistencia de políticas clientelares que no permiten construir y consolidar proyectos técnicos políticos de largo plazo.

Para poder contribuir con la puesta en marcha de procesos de desarrollo territorial rural se van a plantear a continuación una serie de premisas metodológicas, las cuales no pretenden exhaustividad, sino que se plantean como temas a considerar o a tener en cuenta frente a la construcción de procesos de desarrollo, luego se presentan una serie de pasos y etapas metodológicas generales para la construcción o acompañamiento de estos procesos. Hay que tener en cuenta que estas medidas son sólo ilustrativas y dependen del territorio y el contexto político particular de cada uno de ellos.

1 Consideraciones metodológicas a tener en cuenta en los procesos de desarrollo territorial.

El desarrollo no es un problema técnico, es ante todo una apuesta política y social que debe ser construida desde múltiples dimensiones, por lo tanto no hay recetas únicas para su construcción. Sin embargo, hay ciertas consideraciones o premisas que hay que tener en cuenta, que si bien no constituyen reglas generales, son una guía para construir un proceso más efectivo y realista, las mismas no son propuestas teóricas sino el resultado del análisis de numerosas experiencias de desarrollo territorial que han sido o son llevadas a cabo en Argentina y en otros países de la región, es decir son el resultado de buenas prácticas de desarrollo territorial rural.

El desarrollo no es un problema técnico, es ante todo una apuesta política y social que debe ser construida desde múltiples dimensiones, por lo tanto no hay recetas únicas para su construcción.

Muchas de estas premisas pueden parecer banales y simples, sin embargo, la falta de consideración de las mismas son las que han llevado a los procesos de desarrollo rural al fracaso, y lo que es peor aún, al desinterés por parte de las comunidades rurales por consolidar sus propios procesos de desarrollo o por hacer emerger nuevas iniciativas.

1.1) El desarrollo territorial rural no es un resultado, sino un proceso que requiere participación y metodologías apropiadas al contexto local.

El desarrollo territorial rural no es un documento de proyecto, ni un equipo técnico que trabaja en la realización de estudios y el diseño de planes. El de-

sarrollo territorial rural es un proceso continuo de mejora del territorio rural y de sus capacidades de autoorganización, por lo tanto no importa el final del camino en sí mismo, sino cómo se transita día a día este proceso. No obstante este camino requiere indudablemente de hitos que señalen o remarquen los cambios de etapa y el cumplimiento de ciertos logros (presentación de un documento de diagnóstico o de plan, talleres, etc.) pues esto permite fortalecer la construcción de un mayor capital social, aumenta la autoestima local y le da previsibilidad al proceso.

El desarrollo territorial rural es un proceso continuo de mejora del territorio rural y de sus capacidades de autoorganización, por lo tanto no importa el final del camino en si mismo, sino como se transita día a día este proceso.

La creación de infraestructuras, el crecimiento productivo, la mejora de la organización territorial, la mejora de la calidad de vida, entre otras, es una consecuencia directa del proceso de transformación rural, de la forma como los actores involucrados en el territorio, van construyendo en el día a día, en forma planificada y concertada, eventos que permiten lograr resultados. El desarrollo territorial rural debe verse entonces como un proceso que genera innovaciones incrementales en torno a los objetivos planteados por la comunidad, objetivos que también son dinámicos y se van reformulando en función de la dinámica del proceso.

Entendido de esta manera, la metodología para el desarrollo territorial rural debe ser entendida entonces no como un mero instrumento técnico, sino como parte del proceso mismo de desarrollo, pues las formas como se organizan los actores, las actividades realizadas y la movilización de recursos es también un producto de un proceso de mejora de capacidades locales. Así la metodología de construcción de un proceso de desarrollo territorial rural es intrínseca y propia a cada territorio, pues refleja la forma en que cada territorio se va organizando y construyendo. De allí que desde el punto de vista instrumental la metodología de trabajo dependerá del territorio en cuestión, de las dinámicas político institucionales, de las características ambientales y los recursos disponibles y sobre todo de la historia de desarrollo de dicho territorio.

Es necesario entonces pensar y generar instrumentos innovadores que permitan ajustar y adaptar las diferentes etapas de diagnóstico, identificación y diseño de propuestas y ejecución de proyectos a las realidades territoriales, en las cuales ya existen proyectos, iniciativas y dinámicas en marcha, por lo cual las metodologías deberán ser muy flexibles, capaces de articular la diversidad de iniciativas en torno a un proceso ordenado y transparente que permita que la comunidad pueda involucrarse con un alto grado de confianza y previsibi-

lidad. Vinculado a todo lo anterior, es necesario observar que la participación de la comunidad no es un hecho o una condición técnica, sino la base desde donde se deberán construir un proceso de DTR.

Cuadro 5: Buenas prácticas de participación y construcción de territorialidad local.

PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL DE TINOGASTA. CATAMARCA.

La Agencia de extensión Rural del INTA Tinogasta, provincia de Catamarca, con el ánimo de crear y consolidar un tejido socio institucional, público y privado, además de emprender un proceso consensuado territorialmente, convocó en el 2006 a representantes de instituciones y organizaciones de la comunidad, con la finalidad de promover un proyecto de apoyo al desarrollo local. En una primera instancia del proceso los participantes construyen una visión de futuro deseable de alcanzar con el horizonte en el año 2010. A partir de la misma se identificaron los principales problemas que se presentan en el territorio y los objetivos a alcanzar a través de las acciones de desarrollo.

Para llevar a cabo este proceso e implementar las acciones de desarrollo se conformó una plataforma interinstitucional conformada por el INTA y 20 instituciones de las áreas de Educación, Salud y Acción Social, Económico-Productivo y Ambiental, Sociocultural y Recreación, Comercio y Servicios a la Comunidad, este grupo ha sido denominado "Grupo Gestor del Desarrollo" (GGDT). El mismo se articuló con otras plataformas institucionales de nivel microlocal denominadas "Consejos de Desarrollo Local" (CDLs), con base en los distritos del Departamento y liderados por un técnico promotor local.

Este modelo de organización permitió consensuar ideas y propuestas entre el GGDT y su Equipo Técnico, los CDLs y Técnicos Promotores de Desarrollo a partir de lo cual se pudo:

- Realizar asambleas mensuales de reflexión-acción, entre los representantes de las instituciones participantes y asambleas trimestrales para todos los ciudadanos.
- Promover la articulación entre instituciones, organizaciones y sectores, fortaleciendo sus capacidades, mediante un proceso de capacitación permanente y la planificación estratégica.
- Difundir por medio de entrevistas, en radio, TV y cartillas la información generada.
- Organizar jornadas y cursos sobre la aplicación de tecnologías de producción e integración de las cadenas vid y olivo; talleres de capacitación en aplicación de metodologías de diagnóstico, gestión empresarial y asociativa.

Fuente: Fernando Balbi. INTA. EEA Catamarca. fdbalbi@correo.inta.gov.ar

Cuadro 5: Buenas prácticas de participación y construcción de territorialidad local (continuación).

CONSEJOS DE ADELANTO LOCAL. MONTE PATRIA. (CHILE).

El Municipio de Monte Patria ha generado un sistema concreto para la participación ciudadana, creando una estructura que permite canalizar todas las inquietudes e intereses de la comunidad a través del funcionamiento de mesas territoriales de trabajo encargadas de debatir ideas y propuestas para el desarrollo local consolidando así la identidad local y la defensa de los intereses locales.

Fuente: Ministerio del Interior. República de Chile

CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL LOCAL. MUNICIPALIDAD DE ATE (PERÚ)

El Consejo Económico y Social, es un órgano consultivo de la Municipalidad y del Alcalde; tiene como objeto analizar corporativamente la situación de la ciudad y el área rural y proponer iniciativas para su desarrollo sostenido. Está integrado por los representantes de las organizaciones empresariales e instituciones de la sociedad civil del distrito de Ate. El Consejo ha logrado mejorar la coordinación e integración entre los distintos actores, organizaciones e instituciones, mejorar la relación interinstitucionales entre los dirigentes de las seis zonas e instituciones locales. Se consolidó además la identidad y la defensa del patrimonio local y se fortalecieron las capacidades al interior de la Municipalidad.

Fuente: Fundación Hábitat. Colombia.

PROMOVER EL DESARROLLO LOCAL ARTICULANDO CON LAS INSTITUCIONES DEL MEDIO. EL CASO DE FELICIANO, ENTRE RÍOS.

En el año 1994 el Centro Regional Entre Ríos y el Municipio de San José de Feliciano firmaron un convenio de cooperación que da lugar a un Proyecto de Minifundio en la provincia de Entre Ríos con el objetivo de mejorar las condiciones de producción de los pequeños productores a través de la diversificación productiva, la organización de productores, el asociativismo para el uso de maquinarias y la compra conjunta de insumos. Debido al impacto positivo de este trabajo, en el año 1999 se amplía el convenio, incorporando otras instituciones (Secretaría de la Producción del Gobierno de Entre Ríos y Sociedad Rural de Feliciano), lo cual permite antender a otros productores atendidos por proyectos con otros perfiles productivos: Frutihortícola (Regional, INTA-Secretaría de la Producción),Forestal (SAGPyA), Cebollas (Cáritas). En el año 2004 se fusionan las actividades dando lugar a un Proyecto de Diversificación Productiva presentado a la Fundación Bachman (Alemania) y aprobado en el 2005, con recursos de la Fundación y del Ministerio de Desarrollo de Alemania. Los fondos recibidos generaron una fuerte reactivación productiva en diferentes actividades: cebolla, batata, cabras, apicultura, tambo, entre otras.

Por la dinámica que imprimen estos recursos externos se acuerda conformar la Unión Transitoria de Instituciones - UTI (Municipalidad de Feliciano, INTA, Secretaría de la Producción ER, Cáritas, Sociedad Rural Feliciano, Cooperativa Agua Potable Feliciano, Dirección Departamental Escuelas, Escuela Nº 199 Gregorio Las Heras, Escuela Agrotécnica Manuel Bernard, Asociación Apicultores Unidos San José de Feliciano, Consejo Empresario ER), para acordar el destino de los fondos y su administración. Se adquirieron maquinarias, se creó un fondo rotatorio y otras inversiones para infraestructura productiva. Este proceso permitió un alto grado de institucionalidad a nivel de los productores conformando diferentes grupos por sistemas productivos.

Este nivel de organización institucional y familias de productores dan la base y fundamentación para presentar en el año 2007 el Proyecto de Desarrollo Integral de San José de Feliciano, ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con el objetivo de recrear la cultura del trabajo, promover el arraigo de las familias en el medio y su inserción en el sistema productivo, reforzar vínculos institucionales y la organización entre los productores.

La experiencia ha mostrado que la organización y la construcción de espacios compartidos de acción es fundamental para el desarrollo local. Esto requiere participación pero por sobre todo es necesario el compromiso de las instituciones y la perseverancia y la tenacidad detrás de un objetivo compartido

Fuente: Juan Fonseca – INTA AER Feliciano. aerfeliciano@parana.inta.gov.ar

1.2) Un proceso de desarrollo territorial rural requiere claridad conceptual y transparencia en los procesos.

En Argentina se han construido en las últimas dos décadas numerosos procesos de desarrollo, denominados ellos de diferentes maneras: planes estratégicos de desarrollo local, planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo microrregional, etc. Todas estas iniciativas surgieron debido a la necesidad de los actores locales de dar respuestas a los problemas del deterioro económico productivo, a la falta de perspectiva de desarrollo, despoblamiento rural, deterioro de las condiciones ambientales y paisajísticas, etc.

Sin embargo, la falta de objetivos consensuados, de claridad conceptual y la falta de transparencia en los procesos de desarrollo generaron, no sólo confusión por parte de las comunidades, sino también el fracaso de numerosas iniciativas, con el consiguiente escepticismo frente a nuevas iniciativas de desarrollo. Para evitar este inconveniente y procurar sostener un proceso efectivo de desarrollo territorial rural es necesario, en primer lugar clarificar cuales son los objetivos, los procesos y los resultados a los cuales se quiere arribar. En definitiva, es necesario explicitar con la comunidad cual es el enfoque, cual será el camino y cual será el resultado que se espera lograr con esta iniciativa. La mayor claridad sobre el alcance del proyecto en marcha permitirá consolidar el mismo, más allá de la magnitud y la complejidad del mismo. Esto nos enfrenta en segundo lugar a la necesidad de tornar transparente los procesos de desarrollo, lo cual se logra con la participación permanente de la comunidad, lo cual requiere evidentemente de estrategias de comunicación sobre el estado de situación del proceso de desarrollo.

1.3) Para emprender un proceso de desarrollo territorial rural es necesario partir de la historia local

Es muy común ver en Argentina cómo los líderes locales, especialmente los intendentes, intentan poner en marcha proyectos de desarrollo desde cero, como si el territorio fuese tierra arada, sin considerar todas las iniciativas que ya están en marcha o que se generaron desde otras instituciones o en otros períodos políticos, generando así un permanente volver a empezar, con la consiguiente pérdida de interés por parte de la comunidad y de recursos por parte de las instituciones.

Sin embargo, y tal como lo demuestra la vasta experiencia Argentina y de muchos países de América Latina, es más eficaz sostener y promover procesos emergentes antes que generar proyectos en donde no existen ningún tipo de iniciativas. En efecto, las mejores experiencias se generan muchas veces cuando un "Plan de desarrollo rural" se va estructurando a partir de proyectos

locales innovadores dispersos pero concretos (por ejemplo la creación de una infraestructura para la comunidad creada por el Municipio, o la valorización de un recurso turístico local por un empresario local, o el desarrollo de una actividad agropecuaria de reconocimiento y alto valor generada por una cooperativa o productores agropecuarios, etc.).

Estos proyectos concretos tienen muchas veces la capacidad de impulsar, nuclear y estructurar otros proyectos locales, generando una identidad capaz de cohesionar y dar forma al territorio. Esta estrategia es común en territorios con baja capacidad política institucional y con escasos recursos técnicos e institucionales como para llevar adelante una estrategia formal, no por ello son menos importantes, al contrario, la mayor parte de los proyectos exitosos se han generado a partir de esta estrategia informal debido a que han sido estructurados en torno a proyectos reales y concretos de los actores económicos (productores agropecuarios, inversores externos, empresas turísticas, etc.).

Tal como lo demuestra la vasta experiencia Argentina y de muchos países de América Latina, es más eficaz sostener y promover procesos emergentes antes que generar proyectos en donde no existen ningún tipo de iniciativas.

Por el contrario, existen proyectos de desarrollo rural que son planteados por los Municipios, Comunas, Departamentos o Gobernaciones con un buen plan técnico, debidamente formalizado (esto implica la creación de esquemas de planes, programas y proyectos con clara identificación de recursos humanos, económicos, cronogramas, etc.) y muchas veces bien documentados con diagnósticos y propuestas formales pero sin un fuerte anclaje en la participación, en las necesidades de las comunidades rurales y en los proyectos económico-productivos de la población. Si bien desde el punto de vista técnico esta propuesta metodológica aparece más ordenada y bien documentada, la realidad muestra que el éxito de estas iniciativas ha sido muy limitado pues han dependido excesivamente del contexto y la realidad política del territorio (permanencia de las autoridades políticas y tiempos electorales) que de las iniciativas privadas y la participación permanente de la sociedad rural. Existen en todo América Latina cientos de experiencias de planes de desarrollo local o micro-regional en los cuales existen buenos documentos con diagnósticos y propuestas realizadas por consultoras, universidades o ONGs, realizadas por encargo de una autoridad política, pero que finalmente no dan lugar a ningún tipo de acción concreta debido a la falta de involucramiento e interés por parte de los actores locales.

En síntesis, hay que tener en cuenta que no basta con experiencias aisladas y fragmentarias, pero tampoco con grandes proyectos bien estructurados y vacíos de contenido y participación ciudadana. Por ello, para romper esta dicotomía entre proyectos fragmentados e independientes, carentes de una estrategia territorial global y consensuada, y proyectos políticos estructurados pero sin iniciativas ni participación concreta de la comunidad, se recomienda avanzar sustentándose en torno a proyectos innovadores y dinámicos (muchas veces llevados a cabo por organizaciones, empresas o Municipios), a la vez que se avance progresivamente en la sistematización, ordenamiento y estructuración de dichos proyectos en torno a una estrategia y un plan de desarrollo territorial más organizado. Esto permite además prever y corregir los riesgos de proyectos sustentados sólo desde la dimensión político administrativa.

Es decir, hay que hacer un esfuerzo de ordenamiento y construcción de un plan de desarrollo del territorio, pero este debe ser respetuoso y debe alimentarse con procesos y proyectos que ya están en marcha y que tienen temporalidades diferentes (algunas veces están más avanzados o se encuentran ejecutándose). De esta manera hay que entender que el proceso de desarrollo no es una tarea solamente técnica, sino un trabajo de animación y promoción de un proceso que articula múltiples iniciativas, con tiempos y ritmos diferentes, a las cuales hay que ordenar para que confluyan en la consolidación de los objetivos planteados por una sociedad.

1.4) El proceso de desarrollo territorial rural requiere de liderazgos capaces de articular la dimensión política y técnica

¿Quién lleva adelante un proceso de desarrollo territorial?, ¿quién coordina?, ¿quién promueve? Estas preguntas son recurrentes y sistemáticas en torno a los procesos de desarrollo, pero no por ello menos importante, pues la carencia de liderazgos, o la falta de visión de muchos líderes locales, tanto políticos como técnicos, hacen fracasar todos los procesos en marcha.

Es necesario reconocer entonces que el desarrollo territorial rural es un proceso político que requiere de un fuerte liderazgo para convocar, conducir y articular las diferentes visiones y lógicas de los actores, en torno a un proyecto de desarrollo, sin esta dimensión política no existe ninguna posibilidad de construir un proceso sostenido de desarrollo a través del tiempo. El liderazgo político puede estar encarnado en la figura de referentes locales, individuales (intendente, líder gremial, líder religioso, empresario, agricultor, etc.), o grupales (grupo de productores, asociación local, grupo de mujeres, etc.).

Más allá de la necesidad intrínseca de participación de la comunidad en todo proceso de desarrollo y del liderazgo necesario, se observa también que muchos procesos de desarrollo territorial rural en la Argentina han fracasado por la falta de diálogo entre las dimensiones técnicas y políticas de un proyecto de desarrollo. Muchas veces mientras los líderes políticos coptan y dirimen, con una lógica política y muchas veces partidaria, la comprensión de las problemáticas locales, los grupos técnicos emergen como contrarespuesta, analizando y planificando infructuosamente y sobre el papel las posibles alternativas para el desarrollo del territorio, en estas situaciones las comunidades quedan fuera del proceso. Esta falta de diálogo político-técnico, que es producto también de un vacío de participación social, esteriliza también las posibilidad de construir alternativas políticas viables y técnicamente racionales.

El desarrollo territorial rural es un proceso político que requiere de un fuerte liderazgo para convocar, conducir y articular las diferentes visiones y lógicas de los actores, en torno a un proyecto de desarrollo, sin esta dimensión política no existe ninguna posibilidad de construir un proceso sostenido de desarrollo a través del tiempo.

Es por ello que una de las funciones más estratégicas de los que lideran procesos de desarrollo es construir un diálogo fecundo entre las dimensiones políticas y técnicas, pues sin una dimensión técnica e instrumental, con metodologías y herramientas capaces de dar respuestas a los desafíos y a las propuestas que se plantean en el territorio no se podrá construir un proceso de desarrollo sostenido a través del tiempo. El reconocimiento de la dimensión técnica implica también reconocer la existencia de conocimientos especializados, necesarios para la construcción del desarrollo, los cuales muchas veces no se disponen en los ámbitos eminentemente políticos, pero si en otros ámbitos de la sociedad: una oficina técnica municipal, una Agencia de Desarrollo, una Universidad local, un grupo de profesionales, una firma consultora, etc. Estos actores u organizaciones deben ser también actores de los procesos de desarrollo rural, no en tanto técnicos consultados esporádicamente para resolver problemas técnicos, sino como parte activa en la construcción de un proceso de desarrollo.

1.5) El proceso de desarrollo territorial rural implica necesariamente administrar y regular los conflictos entre actores

La definición de modelos de futuro y de proyectos e iniciativas implica necesariamente una lucha de intereses entre diversos actores con visiones y

con intencionalidades políticas diferentes, las cuales es necesario regular y administrar. Este es el principal desafío de un proceso de desarrollo territorial rural, pues muchas veces los actores intervinientes tienen pretensiones totalmente contradictorias unos con otros. Así por ejemplo, el avance de la deforestación del bosque nativo para realizar soja transgénica, con la consiguiente pérdida de biodiversidad y de recursos naturales encubre un modelo de desarrollo agropecuario sectorial controlado por ciertos actores (un modelo de acumulación de corto plazo), totalmente contrario a la lógica planteada por otros actores que ven en el bosque, el uso sustentable del mismo y la construcción de otra lógica de desarrollo y de arraigo rural. Ambos modelos son incompatibles en el mismo tiempo y lugar, de allí que es necesario repensar y regular el conflicto entre ambos modelos y lógicas y construir otras alternativas más sustentables. En este juego de poder la historia argentina reciente demuestra que han sido los grupos con más poder político y financiero los que han impuesto el modelo de organización del territorio (muchas veces un desierto verde).

Para poder avanzar con procesos de desarrollo territorial rural es necesario fortalecer y/o construir una nueva institucionalidad capaz de contener y promover este modelo de desarrollo, sus prácticas y especialmente administrar los conflictos entre los habitantes rurales y los usuarios del mundo rural.

No obstante, la historia también demuestra que siempre hay espacios y posibilidades para construir alianzas entre diversos actores o para administrar el conflicto entre actores, sin embargo para ello son necesarias dos condiciones básicas, a) mejorar la capacidad de los actores que viven y organizan el territorio para que tengan reales capacidades de negociación y puedan definir y construir un proceso endógeno de desarrollo, y b) una mayor y más cualificada presencia del Estado para administrar el conflicto entre diversos modelos y visiones territoriales y sectoriales.

1.6) Es necesario crear nuevas capacidades y competencias

En estrecha relación con lo comentado anteriormente, para poder avanzar con procesos de desarrollo territorial rural es necesario fortalecer y/o construir una nueva institucionalidad capaz de contener y promover este modelo de desarrollo, sus prácticas y especialmente administrar los conflictos entre los habitantes rurales y los usuarios del mundo rural. 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 las sociedades de fomento, los municipios, los gobiernos provinciales, 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 (Municipio, Provincia, etc.). Este es un desafío mayor pues luego de muchos años de deterioro institucional (a causa del debilitamiento del Estado y la incorporación de nuevas funciones sin sus correspondientes recursos), es sumamente difícil para estas instituciones territoriales revertir su imagen negativa y consolidar su legitimidad como instrumento de desarrollo rural al servicio del territorio y todos sus habitantes. Por lo tanto, es imprescindible 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 a la inclusión social.

Cuadro 6: Buenas prácticas de generación de competencias y capacidades

CAPACITACIÓN Y DESARROLLO SOCIO ECONÓMICO DE LOS MUNICIPIOS DE ARISTOBULO DEL VALLE Y DOS DE MAYO DE LA PROVINCIA DE MISIONES.

Los productores agropecuarios de la región se han dedicado primordialmente a las actividades de producción agropecuaria: la producción de yerba mate, te, ganadería, forestal y horticultura. Todos estos sufren marcados altibajos en los aspectos productivos y económicos, lo cual ha ha provocado la migración, principalmente de los jóvenes, desde las chacras hacia los centros urbanos más cercanos. Los problemas ambientales y productivos y la persistencia estructural de la pobreza rural llevó al INTA a trabajar en la zona a través del Plan de Desarrollo Forestal desde 2003/04 aproximadamente. Progresivamente se va incorporando la actividad ganadera, para incrementar el ingreso a mediano plazo de los productores. Paulatinamente también el equipo comienza a acompañar a las cooperativas yerbateras y es así que en el 2006 se formula un proyecto. Su finalidad, consensuada con los productores e instituciones a partir del diagnostico participativo, es fortalecer el desarrollo socio-económico de los productores de Aristóbulo del Valle y Dos de Mayo.

Se fueron construyendo espacios de articulación que propiciaban una visión común del territorio, por lo tanto se aprovecha esta oportunidad para la conformación del Consejo Local Asesor, incrementando la participación y el compromiso de los actores de la zona. A partir de las demandas de las cooperativas y los grupos de productores, se comenzó a trabajar conjuntamente con los proyectos específicos del Programa Nacional de los Territorios del INTA (Innovación Organizacional), para el fortalecimientos de las mismas y con el de "Finanzas y mercadeo" para la formulación de un plan de negocio grupal. Conjuntamente con el INYM se programó un cronograma de actividades de capacitaciones sobre conservación de suelo y yerbales. También con el Ministerio del Agro y la Producción de la Provincia se han realizado jornadas de capacitación en chacras de productores sobre manejo en yerbales.

Todo este proceso de mejora no hubiera sido posible si el proyecto no hubiera hecho hincapié en la capacitación como un recurso estratégico y como un factor clave de desarrollo, junto con la mejora en la organización local.

Fuente: Valeria Lavecini - Jorge Veron – INTA AER Aristóbulo del Valle. intaaristobulo@arnet.com.ar

El aumento del capital social local, mediante la consolidación de las instituciones, no se logra a través de operaciones de marketing institucional, sino a través de una reformulación de los objetivos, el mejoramiento y la modernización de los modos de gestión, la capacitación de sus agentes y el aumento del intercambio y vinculación con la sociedad que le permita democratizar la gestión del desarrollo territorial. En definitiva, se trata de dotar a las instituciones de nuevas capacidades y recursos para que tengan «real» capacidad de generar políticas públicas de desarrollo. El cuadro 6 presenta algunas buenas prácticas en términos de fortalecimiento institucional, sin embargo es justo decir que existen numerosas experiencias en todos los países de la región que pueden ser observadas y tenidas en cuenta para su replicabilidad en otros territorios.

1.7) Es necesario mucha voluntad, pero ante todo mucho realismo

Antes de avanzar en la puesta en marcha de cualquier iniciativa, es necesario evaluar en detalle las oportunidades concretas que existen para desencadenar, implementar y ejecutar un proyecto de desarrollo territorial rural en el mediano y largo plazo. Para ello es necesario previamente evaluar:

▶ Las condiciones locales desde el punto de vista político institucional que permitan avanzar en estas iniciativas. Sin liderazgo local y una red de actores y compromisos locales es probable que no se pueda consolidar un proyecto territorial y sostenerlo a través del tiempo; para ello es necesario identificar con claridad cuáles son las potencialidades individuales e institucionales, pues sabiendo cuáles son dichas potencialidades se podrá tener claridad de qué es lo que se puede hacer, qué se puede esperar del proceso y por lo tanto generar más responsabilidad en la gestión del proceso.

Es necesario evaluar en detalle las oportunidades concretas que existen para desencadenar, implementar y ejecutar un proyecto de desarrollo territorial rural en el mediano y largo plazo.

▶ La disponibilidad de recursos humanos capacitados para guiar y sostener un proceso a través del tiempo. Muchas veces los municipios o regiones de América Latina se embarcan en iniciativas de desarrollo con mucho esfuerzo y dedicación por parte de los líderes locales, pero sin una evaluación previa de los recursos humanos necesario para llevarlos adelante, lo cual genera grandes fracasos con la consiguiente pérdida de recursos y credibilidad institucional;

▶ La disponibilidad de recursos económicos para financiar actividades y proyectos concretos. En muchas ocasiones los territorios avanzan con ideas y propuestas pero no cuentan con los mínimos recursos económicos como para hacer frente al mantenimiento de sus equipos técnicos, y menos aún para financiar obras de infraestructura o de proyectos productivos, por lo cual los responsables y líderes de estos procesos de desarrollo terminan buscando recursos en los Ministerios u oficinas gubernamentales en las Provincias y los Gobiernos Nacionales. Esta falta de autonomía financiera para la puesta en marcha de sus proyectos atentan contra las mismas estrategias y proyectos de desarrollo rural, pues éstas terminan siendo condicionadas por los recursos encontrados por los líderes locales en otros ámbitos gubernamentales superiores. Así es muy común ver cómo los intendentes demandan recursos en los gobiernos provinciales o nacional para realizar una obra o generar un proyecto productivo vinculado a su plan de desarrollo, pero terminan obteniendo un plan de viviendas u otro tipo de obra para su comunidad debido a que son los únicos recursos disponibles en el Gobierno Nacional para dicho Municipio, cuando muchas veces estas obras o recursos obtenidos no tienen ningún tipo de relación con la estrategia rural planteada.

▶ Por último para ser realista es necesario evaluar con claridad los conflictos entre los actores, la puja de sectores y las luchas implícitas o explícitas de poder para controlar los procesos de desarrollo o para controlar los recursos del territorio (tierras, agua, etc.). Sin un adecuado diagnóstico de las relaciones de poder y una fuerte capacidad de mediación y negociación local es probable que no se pueda avanzar en la consolidación de los procesos de desarrollo rural. En efecto, un proceso de DTR implica la construcción de consenso sobre el futuro del territorio y muchos actores tienen estrategias y objetivos contradictorios y opuestos a otros actores, lo cual genera una lucha de sectores que debe ser resuelta. Así, por ejemplo, si un grupo de productores se apropia de las aguas comunitarias para el riego, aguas arriba en una vasta región, los pequeños productores aguas abajo se verán impedidos de regar su plantaciones, generando un conflicto que inmoviliza y paraliza la creación de un proyecto territorial. Un conflicto de este tipo y la lucha entre diferentes grupos debe ser claramente reconocido.

De esta manera se torna imprescindible evaluar a priori cuales son las condiciones de las cuales se parte y en función de dichas condiciones establecer una estrategia realista. Siempre es preferible un proyecto pequeño pero efectivo y continuo a través del tiempo que un gran proyecto inacabado.

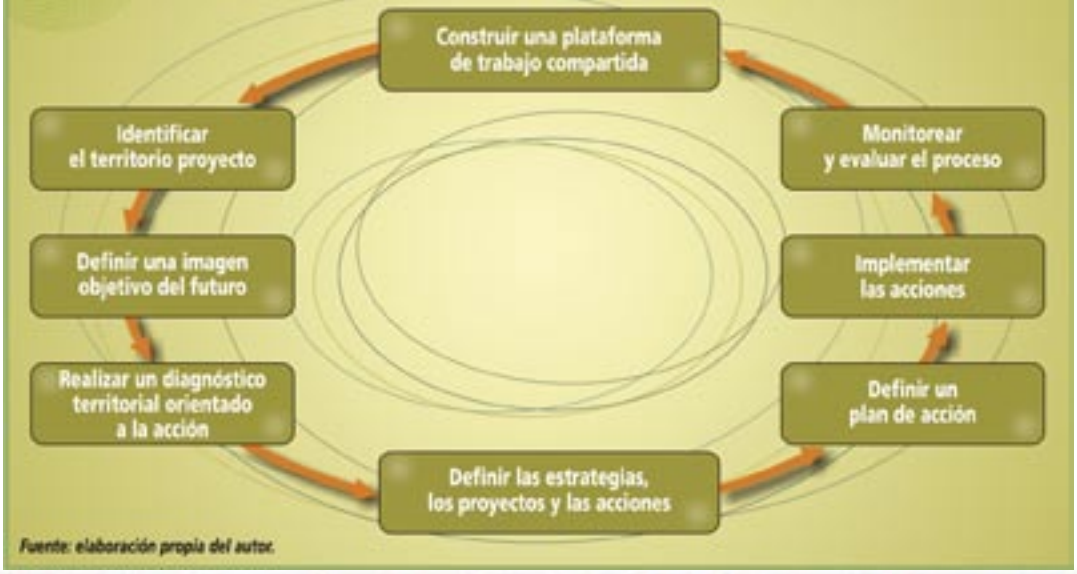
2 Las etapas de un proceso de desarrollo territorial rural.

¿Cómo se construye un proceso de desarrollo territorial rural? ¿Cuáles son las etapas que hay que transitar? ¿Cómo se realiza un diagnóstico? ¿Cómo se diseña una estrategia? Estas preguntas no tienen respuestas universales, pues existen múltiples metodologías, herramientas, técnicas y formas de abordar la construcción de un proceso de desarrollo territorial.

Sin embargo es necesario plantear algunas etapas metodológicas básicas, que no siempre serán lineales ni sucesivas, pues sucede que en los territorios existen procesos en marcha, en donde será necesario comenzar con otras etapas más avanzadas, o donde algunas etapas iniciales se acompañan con la ejecución de actividades y proyectos, pues esto sirve para apalancar el proceso. En otros casos hay etapas y acciones que serán permanentes, como es el monitoreo y la evaluación del proceso.

Más allá de la flexibilidad y de la posibilidad de reordenar el proceso en función de las necesidades de cada territorio, es necesario tener claro que cada una de las etapas es un proceso complejo en sí mismo que amerita un trabajo político y técnico. La figura 3 presenta un modelo de la lógica de proyecto que se desarrolla en las páginas siguientes:

Figura 3: Ciclo de proyectos de desarrollo territorial rural.



Fuente: elaboración propia del autor.

2.1) Construir una plataforma de trabajo compartida

El punto de partida básico para poner en marcha o acompañar un proceso de desarrollo territorial rural es definir con claridad desde dónde se realiza esta tarea, quienes la promueven y conducen y cuáles son los recursos que se disponen para hacerlo. Es decir, construir una plataforma de trabajo político y técnico desde donde construir un proceso de desarrollo. Esta primera etapa reviste una importancia fundamental, pues sin una sólida participación de la comunidad y sin una base institucional y técnica, el proceso de desarrollo territorial tendrá dificultades para sostenerse a través del tiempo.

Esto consiste básicamente en constituir en primera instancia un equipo responsable de guiar el proceso participativo de desarrollo territorial, construyendo mayores capacidades de gestión, animación y promoción del desarrollo. Se debe contemplar y garantizar entre otras cosas la presencia de referentes comunitarios, líderes institucionales y técnicos capacitados en el diseño y animación de procesos participativos de desarrollo y en temas sectoriales específicos, la presencia de equipamiento informático mínimo para las tareas técnicas, un pequeño fondo para financiar la logística, la movilidad y las reuniones de trabajo, además también de fondos o recursos para la contratación de técnicos especialistas que no se encuentren en la zona y que serán necesarios para la preparación de proyectos (por ej. especialista en comercialización, o especialista en temas ambientales, etc.).

No existen recetas predefinidas para la construcción de estas plataformas de trabajo desde donde se va a construir un proceso de desarrollo territorial rural, pues la experiencia muestra que en estos procesos, todas las Instituciones o actores participan de diferentes maneras y aportan lo que está a su alcance, ya sea en términos de recursos, información, personal, locales, equipamiento, vinculaciones políticas, etc. Sin embargo para que estos procesos no se deterioren debido a la falta de una sólida y estable base comunitaria, técnica e institucional es necesario consolidar las mismas, dotándolas de mayores capacidades. La experiencia en la región muestra que existen diferentes modelos posibles de organización que pueden ser consolidados y desarrollados a efectos de conducir los procesos de desarrollo territorial rural, los cuales pueden ser tenidos en cuenta:

Modelo de base asociativa simple

Es un modelo organizativo muy básico en el cual existe una Cooperativa, un grupo de productores, una Empresa o Comisión de fomento que detentan un fuerte liderazgo y credibilidad dentro de la comunidad y que en función de dicho liderazgo y reconocimiento promueven el desarrollo rural a partir de diferentes iniciativas.

Cuadro 7: Buenas prácticas de creación de plataformas de trabajo compartida.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA AGENCIA DE DESARROLLO LOCAL DE FRÍAS (ADELFRI) COMO ESPACIO DE GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES DE DESARROLLO.

La región nororiental de la Provincia de Santiago del Estero presenta una importante diversidad productiva y de recursos naturales, sin embargo el desempleo y la subocupación son sumamente elevados, con un alto componente de familias que dependen de planes de emergencia laboral. Se agrega un alto componente de población joven sin trabajo y sin formación que le permita insertarse con éxito en el mercado laboral. Esta crítica situación social se suma a la falta de organización local y a la desarticulación de esfuerzos entre instituciones, así la falta de estrategias globales y concertadas genera mayor desarticulación y torna ineficiente las acciones de cada una de las organizaciones.

Para poder superar estos procesos de fragmentación institucional y de deterioro social las numerosas instituciones del sector privado y público existentes en la región han avanzado desde el año 2003 en la conformación de una Agencia de Desarrollo Local de Frías (ADELFRI). Las Instituciones que participaron en dicha creación son la Sociedad Rural Zonal de Frías, la Cámara de Comercio e Industria, la Cooperativa Apícola La Friense, la Asociación de Productores del Este Catamarqueño, entre las primeras, y el INTA con su AER Frías, el municipio de Frías, la Escuela Agrotécnica y la Parroquia Inmaculada Concepción.

La Agencia nace para promover el desarrollo local, orientado a superar las dificultades y retos existentes, buscando mejorar las condiciones de vida de la población, mediante una actuación decidida y concertada entre los diferentes agentes socio-económicos locales (públicos y privados), para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos existentes mediante el fomento de las capacidades del emprendimiento local, y la creación de un entorno territorial innovador en Frías y zonas aledañas, asegurando de esa manera un crecimiento con equidad en pos del desarrollo sustentable e integral de la región.

La Agencia ha avanzado en la articulación interinstitucional, la planificación conjunta de actividades, la capacitación como medio de formación de capacidades locales y el fortalecimiento institucional. La experiencia ha mostrado que la articulación entre instituciones dentro y fuera de la ciudad de Frías ha sido el factor clave para poder generar un proceso de desarrollo sostenible, pues esto permitió articular esfuerzos, pero además generar espacios de consenso desde donde construir propuestas y acciones concretas y desde donde generar un proceso de aprendizaje colectivo en torno a la gestión del desarrollo.

Fuente: Pablo D. Tomsic. INTA AER Frías, provincia de Santiago del Estero. pdtomsic@intasgo.gov.ar

Existe una diversidad muy grande de estas organizaciones: a) las que se vinculan con una actividad empresaria o sectorial (cooperativa, empresa, organización de productores), las que se establecieron para prestar o brindar un servicio a la comunidad (cooperativa de servicios públicos, comisión de apoyo a las escuelas rurales, etc.) y finalmente las que promueven el desarrollo de la comunidad en forma integral (comisión de fomento, etc.). Muchas de estas organizaciones tienen capacidades técnicas para avanzar en proyectos complejos, pero en la realidad muchas de estas, no tienen recursos ni capacidades técnicas, por lo cual deben contar con la asistencia técnica de otras instituciones con las cuales se vinculan (INTA, programas nacionales de desarrollo rural, etc.) para poder ejecutar sus proyectos. En muchos casos estas organizaciones han sido exitosas y han permitido construir procesos de desarrollo significativos.

Modelo de base asociativa en red

Es un modelo de organización en el cual dos o tres organizaciones conforman una red de actuación en torno a la cual van consolidando un proyecto y a partir de allí van convocando y articulando otras organizaciones para la puesta en marcha de nuevos proyectos. Muchas veces las organizaciones (que son las mismas que hemos mencionado en el caso anterior) que lideran el proceso son Cooperativas, Empresas, asociaciones de productores, etc. En estos casos existe una mayor capacidad técnica y de gestión que les permite un grado bastante importante de autonomía con relación al sector público, no obstante llegado el momento de avanzar con proyectos que implican la intervención en bienes públicos (planificación, medio ambiente, infraestructuras, etc.) requieren necesariamente de la presencia del Estado en sus diversos niveles de organización (Municipio, Provincia, etc.).

Modelo de Agencia o Asociación para el desarrollo

Se trata de la conformación de una organización local que integra a diversas Instituciones u Organizaciones locales que trabajan en conjunto en función de las propuestas compartidas y que tienen voz y voto por igual en las decisiones. Los casos más comunes son las Asociaciones para el desarrollo o las Agencias de desarrollo. Muchas veces estas Agencias o Asociaciones se dotan de equipos técnicos para llevar adelante los estudios y proyectos, en muchos casos, y dada la falta de recursos humanos capacitados en muchas áreas rurales, estas Agencias descentralizan las tareas técnicas en consultoras, Universidades u otros grupos profesionales.

Modelo municipal

Es en líneas generales el modelo más frecuente en Argentina, se trata de la conformación de un sistema de participación para la puesta en marcha de procesos de desarrollo en el cual el Municipio detenta el liderazgo y promueve la construcción de dichos procesos para lo cual va conformando una organización o red de Instituciones u organizaciones con las cuales trabaja, pero con las que mantiene generalmente un rol jerárquico debido al status político del municipio, de su Intendente o simplemente debido al poder que otorga el control de los recursos. En estos casos son los municipios los que afectan a su personal técnico para el diseño y la ejecución de los proyectos, aunque debido a la carencia de los mismos, muchos técnicos provienen de otras instituciones (organizaciones de productores, Universidades cercanas, consultoras, programas nacionales de desarrollo rural, etc.). La experiencia muestra que muchas veces esta falta de capacidades técnicas por parte de los municipios son causa de la baja eficacia o impacto de los proyectos locales.

La construcción o consolidación de cualquiera de estos modelos para promover un proceso de desarrollo es un paso inicial básico, sin embargo hay que tener en cuenta que cada uno de estos modelos tiene sus fortalezas y sus debilidades, las cuales hay que tenerlas en cuenta para formular e implementar un proceso de desarrollo rural realista.

2.2) Identificar el territorio pertinente para la acción

La segunda etapa del trabajo consiste en delimitar el territorio pertinente para la acción, es decir delimitar el territorio en el cual se va a trabajar. Esta tarea es vital por dos razones: desde el punto de vista práctico es necesario establecer un área concreta sobre la cual se deberá trabajar. Esta delimitación definirá por ende el tipo de problemas, la envergadura del proyecto, los actores involucrados y las acciones a ejecutar. Definir el territorio implica por lo tanto delimitar el tipo de problemática y el tipo de proyecto. En segundo lugar identificar el territorio implica sentar las bases para construir el sujeto de desarrollo rural, pues ya no será un sector productivo, ni un grupo de personas, sino un territorio concreto. La puesta en marcha y la maduración de un proceso de desarrollo territorial rural conducirá a consolidar el territorio como sujeto del desarrollo, uno de los objetivos claves de este proceso.

Desde el punto de vista operativo, y en función de la amplia experiencia reciente en distintos países del mundo (América, Europa, etc.), los espacios rurales con mayor capacidad para construir estos territorios proyectos son los Sistemas Rurales (SR), es decir territorios rurales de base local y microrregional, con capacidad de generar y consensuar proyectos que le permitan a dicho territorio: consolidar su identidad, mejorar sus condiciones de vida, acrecentar

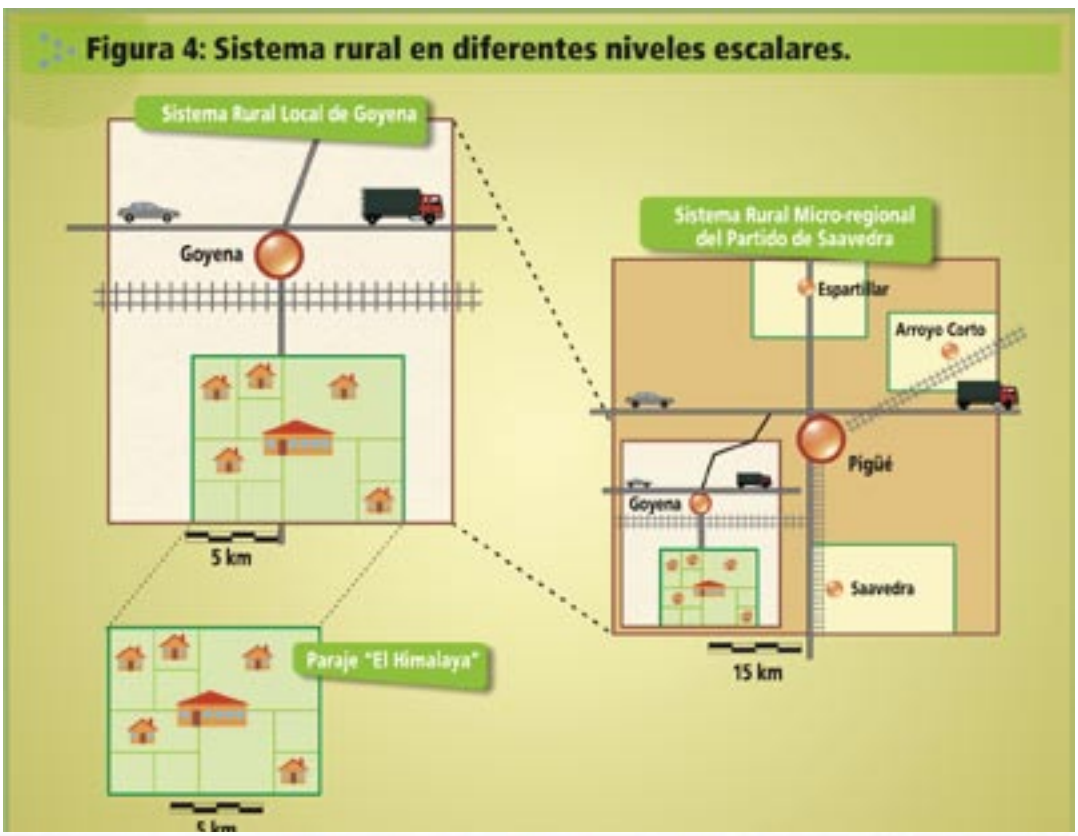
su desarrollo económico productivo y preservar y mejorar sus condiciones ambientales.

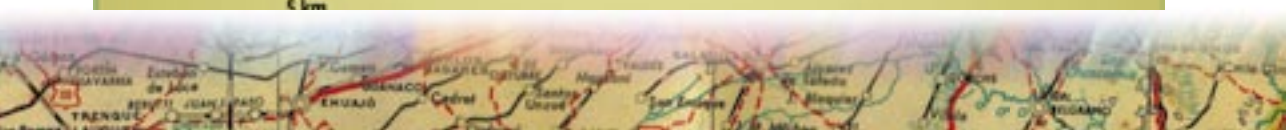
En términos de organización los SR son áreas rurales de tamaño variable conformadas por un hábitat disperso y una o varias localidades que aseguran funciones sociales y productivas esenciales debido al equipamiento y servicios de base disponibles. En muchos casos un SR se constituye además por células territoriales pequeñas estructuradas alrededor de una explotación agropecuaria, una escuela rural, etc. Es lo que podemos definir como paraje. En este ámbito la casa juega un rol primordial pues ella constituye el centro a partir del cual el hombre construye cotidianamente su realidad y su vida relacional. La figura 4 presenta un modelo de SR en tres niveles de organización, un sistema rural básico que puede denominarse Paraje, un Sistema Rural local (SRL) que incluye una localidad y varios parajes y un Sistema Rural Micro-regional (SRM) que incluye varias localidades con varios parajes cada una.

Los SR se estructuran y organizan a partir de cuatro grandes elementos.

Las **relaciones funcionales** que se establecen en términos de provisión y demanda de bienes y servicios de baja y mediana complejidad. La provisión de

Figura 4: Sistema rural en diferentes niveles escalares.





bienes y servicios está asegurada por comercios minoristas, servicios sociales, personales y económicos de baja o mediana complejidad que satisfacen la demanda de los habitantes locales. Son los desplazamientos de los individuos para acceder a los bienes y servicios y para la realización de sus actividades los que permiten definir estos espacios de mercado correspondientes a zonas de influencia de una o varias localidades.

En segundo lugar un SR es fundamentalmente **un espacio donde los hombres se frecuentan cotidianamente en una relación cara a cara**, el ámbito de confianza donde se sienten al abrigo de la amenaza externa, donde construyen su memoria colectiva, donde construyen una idea común, una opinión del otro; un espacio de convivialidad con el cual uno se identifica y donde uno se siente como en su casa. El SR es el lugar al cual se le atribuyen significaciones y valores, cargas sociales, culturales y emocionales decisivas para la construcción y el desarrollo de la identidad. Así entendido un SR es "un medio de vida, de pensamiento y de acción en el cual y gracias al cual un individuo o un grupo se reconoce, dota a su entorno de sentido y se dota el mismo de sentido" (Yves Barel, citado en Di Meo pág. 21). Es dentro de este contexto entonces que los hombres construyen sus propios hábitos a la vez que estos hábitos contribuyen a construir el SR a través de los usos sociales y económicos. Por otro lado, estos hábitos y estas relaciones sociales cotidianas les permiten a los hombres pasar de una relación individual con el espacio a una relación colectiva definiendo una territorialidad común, estructuradora y reguladora del funcionamiento social y económico de un área.

En tercer lugar **un SR refleja una forma de organización productiva**. En efecto, un SR constituye la cristalización en el espacio geográfico de la relación entre las dinámicas económicas globales (mercados internacionales, políticas macroeconómicas, etc.) y las capacidades de las sociedades locales de gestionar sus actividades productivas, lo cual define una forma singular de valorización de los recursos que a su vez define una forma de organización y funcionamiento económico productivo, ligado a actividades productivas primarias y de transformación agroindustrial con encadenamientos entre actores y actividades que le confieren una identidad que permite diferenciarlo claramente de otros SR vecinos, así existen SR orientados a la producción ganadera, otros a la producción cerealera, frutícola, etc. Así, un SR se diferencia de otros sistemas rurales contiguos, no sólo por sus características básicas naturales (paisaje, suelos, hidrografía) que le dan una identidad paisajística única, sino también por las formas de valorización del territorio.

Un SR también se estructura en función de la institucionalidad y las formas de gestión, en efecto, el SR es un ámbito donde funcionan diversas instituciones y organizaciones que regulan el funcionamiento de la vida social

local en los diversos aspectos de la vida local contribuyendo a construir y consolidar una identidad local (ejemplo de estas instituciones son las sociedades de fomento, los clubes deportivos, las asociaciones de padres, etc.) y a construir y sostener las reglas de juego de la construcción del desarrollo rural. En este sentido es importante el rol estructurador de algunas Instituciones locales como los municipios y en los últimos años aparecen las Agencias de desarrollo, los consorcios y otras figuras novedosas que están permitiendo poner en marcha nuevos mecanismos de gestión.

A pesar de la fragmentación de los territorios rurales, los mismos siguen una estructura multiescalar o una organización denominada de "muñecas rusas" por la cual un paraje se inserta en un SR, a la vez un grupo de Sistemas rurales locales forman parte de una sistema rural de mayor amplitud y organización que podemos denominar Sistema Rural micro-regional.

En función de este modelo de organización, la extensión de un SR es muy variable pues depende de las características productivas del lugar, las condiciones ambientales, etc. De esta manera un SR no tendrá la misma extensión en la meseta patagónica que en los oasis cuyanos o en la Pampa húmeda. Para identificar un territorio pertinente para la acción se plantea una breve metodología en el anexo 1.

2.3) Definir una imagen deseada del futuro

¿Qué queremos para el futuro de nuestro territorio? ¿Cómo imaginamos y deseamos nuestros pueblos y ciudades? ¿Cómo deseamos vivir? ¿Qué tipo de actividades productivas y empleos deseamos generar? ¿Qué modelo de organizaciones sociales pretendemos desarrollar? Todas estas preguntas que se plantean en el imaginario colectivo de nuestras comunidades rurales son básicas para construir un proceso de desarrollo territorial rural pues marcan una orientación del tipo de territorio que se desea para el futuro, señala un objetivo claro. Si bien genera un ideal de futuro, dentro de ese ideal de futuro pueden identificarse objetivos a construir que es necesario identificar y explicitar con claridad pues son la base del consenso político y social a construir en el proceso de desarrollo.

En muchos casos la definición de una imagen de futuro se realiza luego del diagnóstico territorial, sin embargo una definición del modelo deseado de futuro, previo al diagnóstico se torna muy útil debido a varias razones: a) genera un ideal de futuro hacia el cual se quiere llegar más allá de los problemas a resolver, los cuales aparecerán luego con claridad en el diagnóstico, b) genera una energía social necesaria para crear y sostener un proceso participativo, c) genera una hipótesis de acción que reorganiza el diagnóstico y el trabajo de planificación, es decir, no se diagnóstica el territorio desde cualquier lugar, sino

que se lo realiza mucho más orientado a construir dicho modelo de futuro, lo cual permite ajustar dicho diagnóstico a temas claves y no realizar un inventario general poco útil y eficaz.

El anexo 2 presenta una breve metodología para la definición de una imagen objetivo de futuro a través de una metodología de taller con la participación de la comunidad en tres etapas.

2.4) Realizar un diagnóstico territorial orientado a la acción

Una vez identificado el territorio de acción, y elaborado junto con la comunidad un modelo deseado de futuro, es necesario pasar a una etapa de diagnóstico que nos permite evaluar las condiciones locales y de contexto para construir ese modelo deseado. De allí que el diagnóstico no se limita a una simple foto de la situación, sino a comprender cómo funciona el territorio, cómo se organiza y cuáles son las dinámicas que modelan su funcionamiento, poniendo énfasis en todas aquellas dinámicas que limitan o potencian la construcción del modelo territorial deseado. Si consideramos que la metodología de construcción del desarrollo territorial rural es parte de la misma dinámica de desarrollo, el diagnóstico debe ser considerado como un instrumento de aprendizaje compartido y de construcción de consenso sobre las formas como funciona y se organiza el territorio y no una mera recopilación de datos e inventarios de recursos. De allí que en esta etapa deberá participar la comunidad en general acompañados y apoyados por los técnicos involucrados en el proyecto.

El diagnóstico nos debe permitir observar y comprender con claridad cuales son los factores que limitan, o que potencian y viabilizan el pasaje de la situación presente A a la situación deseada B previamente identificada por la comunidad. No obstante las formas como se realiza el diagnóstico pueden ser muy diversas, operativamente la realización del diagnóstico territorial debería considerar tres etapas básicas:

2.4.1) Plantear una hipótesis básica sobre el funcionamiento y la organización del territorio.

Muchas veces en los diagnósticos los técnicos y la comunidad se preocupan por recopilar y sistematizar toda la información posible sobre población, economía, recursos naturales, etc. dando lugar a inventarios y documentos de variada índole. Esta etapa es evidentemente importante, pero es necesario tener cuidado en no caer en el enciclopedismo y la compilación de material, estadísticas y datos de todo tipo que no se sabe como utilizar correctamente. Para evitar esta suerte de voracidad informacional es necesario tener claro cuales son los objetivos y las hipótesis previas.

Para ello es necesario entonces partir de una idea, presunción o hipótesis sobre la situación del territorio, sobre el funcionamiento de su sistema productivo, sobre sus problemas sociales e institucionales, entre otros, que potencian o limitan la construcción del modelo territorial deseado. Esta idea o presunción puede formalizarse y elaborarse a través de diferentes mecanismos, o bien a través de un taller con la comunidad, o a través del trabajo de un grupo de técnicos, o la combinación de ambos, lo que se busca no es un conocimiento acabado, sino una idea básica compartida por los actores sobre el funcionamiento del territorio.

2.4.2) Recopilar y analizar la información

A partir del planteo de una hipótesis de funcionamiento del territorio es necesario recopilar la información necesaria para dar cuenta de la hipótesis planteada previamente y a posteriori analizar la misma, dando lugar a una descripción y explicación de cómo funciona el territorio, cuáles son las limitantes al desarrollo y cuáles podrían ser las líneas de acción hacia el futuro.

Este trabajo técnico se puede realizar utilizando diferentes metodologías, técnicas e instrumentos, entre los cuales podemos observar:

▶ Análisis de información estadística,

▶ Análisis de informes técnicos existentes en el territorio vinculados a proyectos anteriores o en marcha, o de bibliografía general del territorio y su área de inserción (Provincia y Región),

▶ Análisis cartográfico (GIS)

▶ Entrevistas a informantes calificados (empresarios, productores agropecuarios, sector político, instituciones, comerciantes, sector educativo y cultural, etc.)

▶ Talleres sectoriales, además de las entrevistas individuales se podrían realizar talleres de trabajo sobre temáticas bien definidas de manera que permita enriquecer el proceso de diagnóstico.

Los temas sobre los cuales deberá tratar esta etapa de análisis pueden ser muy variados, el anexo 3 presenta una serie de grandes dimensiones de análisis, los temas a analizar y algunos ejemplos de preguntas que se deben responder para poder explicar el funcionamiento del territorio, obviamente este listado no es exhaustivo, pero sirve de guía para iniciar un proceso de diagnóstico.

2.4.3) Integrar el diagnóstico y priorizar las problemáticas

La información surgida de la etapa anterior debe estar debidamente organizada y planteada de tal manera que permita la priorización de problemáticas y la identificación de soluciones para los problemas planteados, en función del

modelo deseado de territorio. Para ello se propone utilizar una grilla en la cual se plantean los problemas identificados diferenciando con claridad cuáles son las causas y los efectos que este problema genera.

Tabla 1: Tabla para la identificación de problemas, causas y efectos.

Temática[1]		Problemas identificados		
	Nº	Problema[2]	Causa[3]	Efecto[4]

1 La temática es considerada una agrupación de problemas de índole similar. La temática puede ser de carácter social, económica, ambiental, cultural, etc.
2 Un problema es el hecho que consideramos de carácter negativo que impide o limita el desarrollo del territorio y que se pretende transformar a través de nuestras acciones. Por ej. el éxodo rural.
3 La causa de un problema es el hecho que genera o da origen al mismo. Por ejemplo la causa del éxodo rural es la falta de oportunidades de desarrollo personal en las áreas rurales
4 Un efecto es el cambio generado y atribuible por el problema identificado. Por ejemplo, el efecto del éxodo rural es la reducción de servicios en las áreas rurales debido a la falta de usuarios que utilicen los mismos (ej. escuelas).

Fuente: elaboración propia del autor.

A partir de dicha sistematización y ordenamiento de la problemática se puede proceder a priorizar las problemáticas de manera de ordenar las acciones a emprender. La priorización debe realizarse de manera cualitativa con la participación de la comunidad o a través de referentes de la comunidad, una metodología posible para priorizar puede ser a través de la valoración de la gravedad, la urgencia y la tendencia de los problemas, conocida comúnmente como método GUT (Gravedad, urgencia y tendencia).

Para ello se le otorga un puntaje a cada uno de los problemas según su gravedad, la urgencia con la cual se los debe resolver y su tendencia futura, según los criterios que presenta la tabla 2:

Tabla 2: Valores para la priorización de problemas.

Gravedad	Urgencia	Tendencia
Muy Importante (valor=3, o color rojo)	**Inmediato** (valor=3, o color rojo)	**Empeora mucho** (valor=3, o color rojo)
Importante (valor=2, o color amarillo)	**Puede esperar** (valor=2, o color amarillo)	**Empeora** (valor=2, o color amarillo)
Poco Importante (valor=1, o color verde)	**Sin prisa/apuro** (valor=1, o color verde)	**Permanece como está** (valor=1, o color verde)

Fuente: Elaboración personal del autor en base al método GUT

Una vez otorgado un puntaje o color a cada uno de los problemas identificados, se debe proceder a confeccionar una tabla con el listado de todos los problemas. A continuación se debe multiplicar los valores de cada una de las columnas, lo cual nos define el índice GUT a partir del cual el más alto será el problema prioritario a resolver.

Tabla 3: Tabla de valores para la priorización de problemas

id	Problema	Gravedad	Urgencia	Tendencia	GUT	Prioridad
1	A	3	3	2	18	1
2	B	1	2	2	4	3
3	C	2	2	2	8	2
n	D	1	1	2	2	4

Fuente: Elaboración personal del autor en base al método GUT

Esta técnica debe utilizarse a través de talleres realizados con la comunidad pues ésto permite construir una visión compartida de los problemas locales y generar un mayor consenso sobre los ejes de acción hacia el futuro. De esta manera la metodología en sí misma se transforma en una herramienta de identificación de conflictos claves en la realidad local y de construcción de consensos sobre las oportunidades y los ejes de desarrollo hacia el futuro.

2.5) Definir las estrategias, los proyectos y las acciones

Una vez definido el modelo territorial deseado y el diagnóstico de situación será necesario definir con claridad las estrategias, los proyectos y las acciones a llevar adelante para construir el modelo deseado o la visión colectiva que ha sido definida. Ya no se trata de un trabajo de recolección y procesamiento de datos sino de un trabajo complejo de reflexión que se desarrolla en un entorno en donde las relaciones de fuerza preexistentes y las diferentes alternativas para la construcción del futuro deseado condicionan las relaciones entre los actores, por lo cual es necesario dar muestras de creatividad para llevar a cabo la elaboración de una estrategia que deberá ser consensuada por los actores locales.

Para definir alternativas de solución a los problemas que hemos analizado previamente se propone utilizar la tabla siguiente en la cual se incorporan los problemas en orden de prioridad y se plantean alternativas de solución, para lo cual se pueden plantear varias alternativas de solución para cada problema identificado, esta propuesta se asemeja a la matriz GUT utilizada anteriormen-

te, aunque en este caso se aplica a la búsqueda de soluciones. La alternativa de solución deberá ser acompañada con una evaluación cualitativa sobre el compromiso social que existe para aplicar dicha solución, lo cual puede variar entre fuerte, moderado o bajo, también se deberá definir en forma cualitativa la fortaleza de la solución, es decir si esta solución tiene capacidad para resolver la problemática planteada, y esto puede variar entre un nivel fuerte, moderada y baja, y por último es necesario evaluar también la oportunidad que existe para llevar a cabo esta solución, lo cual puede variar en muy oportuna, medianamente oportuna y poco oportuna. La tabla 4 presenta los diferentes valores que pueden asumir las soluciones.

Tabla 4: Valores para la priorización de soluciones.

Compromiso social	Fortaleza de la solución	Tendencia
Fuerte (valor=3, o color rojo)	**Fuerte** (valor=3, o color rojo)	**Muy oportuna** (valor=3, o color rojo)
Moderado (valor=2, o color amarillo)	**Moderada** (valor=2, o color amarillo)	**Moderadamente oportuna** (valor=2, o color amarillo)
Bajo (valor=1, o color verde)	**Baja** (valor=1, o color verde)	**Poco oportuna** (valor=1, o color verde)

Fuente: Elaboración personal del autor.

A posteriori, y con el objetivo de priorizar las alternativas de solución (para un mismo problema, o para el conjunto de los problemas), se multiplica el valor de las columnas compromiso social, fortaleza de la solución y oportunidad de aplicar dicha solución, lo cual nos dará un índice de prioridad de las soluciones.

Tabla 5: Tabla de valores para la priorización de soluciones.

Problema	Solución alternativa					
	Solución	Compromiso social	Fortaleza de la solución	Oportunidad de aplicar dicha solución	GUT	Prioridad
	A	3	3	2	18	1
	B	3	1	3	9	3
	C	1	1	1	1	4
	D	2	2	3	12	2

Fuente: Elaboración personal del autor.

Este análisis y esta priorización de las soluciones es sumamente importante, pues en muchos casos puede ser que la prioridad del problema sea alta pero la oportunidad de resolver el mismo sea muy baja, al contrario, un problema que no es prioritario pero que tiene una gran oportunidad para ser resuelto puede serlo con bajo costo y rápidamente, lo cual genera un ambiente más propicio y mejores condiciones para resolver problemas más graves pero que todavía no tienen buenas oportunidades de resolución. Por otro lado puede ser que si bien las soluciones pueden ser consideradas como fortalezas capaces de generar cambios importantes, tal vez no existan oportunidades para su aplicación o tal vez no tengan el apoyo de la comunidad para poder llevarlas adelante.

En síntesis, muchas veces solucionar problemas pequeños y no prioritarios pero con fuerte apoyo de la comunidad, es una buena estrategia para fortalecer el capital social (credibilidad y confianza en el proceso) de manera de construir un mejor ambiente local y mejores condiciones para la resolución de otros problemas más graves.

A partir de la priorización de las soluciones se puede plantear dos estrategias posibles para formular los proyectos y las acciones: o bien se define un solo proyecto de envergadura, es decir una única puerta de entrada a la problemática del desarrollo rural y a la construcción del modelo territorial deseado (a través de la solución que aparece priorizada en primer lugar), o bien se puede elegir una estrategia que consiste en generar múltiples proyectos y acciones al mismo tiempo, utilizando para ello varias soluciones que aparecen como más prioritarias. La decisión va a depender de los recursos humanos y económicos existentes y la oportunidad que exista de aplicar cada una de estas estrategias.

Más allá de la estrategia planteada (estrategia de un solo proyecto o estrategia de múltiples proyectos), lo que importa es que cualquier proyecto y acción a poner en marcha sea reconocida como válidas por la mayor parte de los actores locales. Esto supone:

▶ que los responsables de poner en marcha o animar las acciones sean reconocidos como poseedores de la legitimidad y la capacidad para conducirlos.

▶ que las acciones a emprender corresponda al interés de una gran parte de los actores locales.

La definición y elaboración de las estrategias y los proyectos a emprender deberá realizarse con la participación del mayor número posible de actores locales interesados. Sin embargo no se trata ni de buscar satisfacer a todo el mundo dispersando los medios, ni de tratar de intervenir en todos los sectores. El objetivo es identificar un conjunto de proyectos coherente, realista (no

todas las acciones previstas se podrán hacer al mismo tiempo) y con el mayor consenso posible, sustentándose en lo posible en las iniciativas y dinámicas ya existentes.

A partir de la definición de los proyectos de acción es sumamente importante redactar un acta compromiso local firmada por el conjunto de los actores locales a través de sus organizaciones e instituciones representativas. De manera general, mientras más sean las personas que se asocian a las orientaciones retenidas, mayores serán las posibilidades de éxito de la estrategia elaborada.

La tabla 6 presenta la identificación y sistematización de los proyectos retenidos por una comunidad rural en vistas a la construcción de un proceso de desarrollo territorial rural. Este listado de proyectos deberá ser capaz de responder a: a) las problemáticas identificadas en el diagnóstico local y b) a la construcción del modelo territorial deseado.

Tabla 6: Tabla de proyectos.

Proyecto	Descripción
Ordenamiento del uso del suelo y las infraestructuras del valle.	Consiste en poner en marcha un proceso de ordenamiento del territorio que permita resolver los conflictos de uso del suelo y deterioro ambiental aprovechando las iniciativas puestas en marcha por ONG locales y los programas del Gobierno Nacional.
Mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las serranías del Alto.	Mejorar el hábitat y las viviendas y dotar de agua potable a las áreas rurales del Alto aprovechando la existencia de planes federales y el liderazgo de la comisión de fomento.
Preservación y recuperación del patrimonio histórico y cultural.	Recuperar el patrimonio cultural del valle, especialmente la tradición en textiles y cocina y el patrimonio arquitectónico de manera de transformar los mismos en recursos para el turismo rural, aprovechando la buena posición y conectividad del valle en relación con las grandes ciudades y rutas nacionales.
Fortalecimiento de la capacidad de producción hortícola.	Desarrollar las capacidades productivas hortícolas de los pequeños productores a través de la diversificación de productos, la mejora en productividad y el encadenamiento y transformación de productos. Desarrollar mejores formas de comercialización controladas localmente.

Fuente: Elaboración personal del autor.

2.6) Definir un plan de acción

Una vez definidas las acciones, será necesario definir un plan de acción plurianual (Plan Estratégico Territorial), el cual abarca un período determinado (de hasta 5 años aproximadamente), este plan debe explicitar la

problemática, los objetivos, la estrategia, los proyectos, actividades, medios asignados, plazos y actores. La programación de acciones concretas tendrá que reflejar lo más exactamente posible, las opción estratégica retenida y obviamente, ser conducente a la construcción del modelo territorial deseado. Sin embargo, se podrán aportar algunos matices a este principio general:

▶ Durante el proceso ciertas acciones juzgadas como muy prioritarias tendrán que esperar a que se hayan cumplido con todas las condiciones necesarias para su aplicación (creación de infraestructuras, formación, etc.);

▶ paradójicamente, a veces puede ser importante llevar a cabo acciones menos prioritarias, porque estas son muy visibles y refuerzan la credibilidad de la política emprendida; por ejemplo la creación de una infraestructura clave, o el sostenimiento de un proyecto productivo o social.

▶ el calendario de aplicación también debe tener en cuenta la necesidad de equilibrar bien unas acciones estructuradoras a largo plazo y el llamado de proyectos puntuales procedentes de ciertos sectores de la población.

Es importante considerar que todo no podrá hacerse al mismo tiempo y en consecuencia, para programar las actividades es necesario comenzar por establecer el programa para un período de largo plazo de hasta tres o cinco años. Esta programación a mediano o largo plazo permite, no sólo una mayor eficacia, sino que presenta igualmente la ventaja de lograr que la política sea más legible y explícita: estando informados de su arquitectura global y de la lógica del calendario previsto, los actores locales percibirán mejor el interés de cada acción puntual y estarán más dispuestos a esperar aquellas acciones que demandan un largo trabajo preparatorio.

Este trabajo de diseño de un plan de acción deberá poner énfasis también en la definición de las fuentes y los medios (humanos, financieros, técnicos, etc.) que se van a movilizar, además de identificar las cooperaciones efectivas o las que se tienen en mente para poder movilizar los recursos, ya sean estas locales o de otros ámbitos, en vistas de poder crear un tablero de comando que permite una periódica revisión de la estrategia. El anexo 4 presenta una forma sencilla de ordenar un plan de acción, de manera que pueda ser trabajado y difundido en la comunidad a través de talleres participativos. Evidentemente un plan operativo en vistas a crear un tablero de comando necesitará un mayor nivel de detalle técnico y operativo.

2.7) Implementar las acciones

Una vez definidos los objetivos, las estrategias, los proyectos y las acciones, es necesario pasar a la etapa de implementación y ejecución de los proyectos y acciones. Aquí no hay formulas preestablecidas, pero sí hay una

premisa básica que es importante tener en cuenta: un proceso consensuado de desarrollo territorial rural genera más externalidades positivas y es mucho más eficaz, si los proyectos y acciones planificadas se ejecutan en forma coordinada unos con otros, generando sinergias y economías de escala. Esto no quiere decir que todas las acciones deben ejecutarse al mismo tiempo y en forma conjunta, situación que no parece muy realista en contextos de falta de recursos, sino que se deben ejecutar teniendo en consideración los múltiples proyectos previstos a nivel local. A modo de ejemplo, y utilizando el mismo caso de la tabla 6, si se va a poner en marcha un plan de ordenamiento territorial y dentro del mismo un plan de uso del suelo, es necesario considerar previamente que en ciertos lugares se pretenden desarrollar actividades hortícolas intensivas, y que además se prevé la creación de ciertas infraestructuras. El diseño y la ejecución del plan de uso del suelo deberá considerar y coordinar las acciones a realizar junto con las otras actividades de manera de no generar conflictos, superposiciones y pérdida de recursos.

De esta manera la clave de la buena gerencia de proyectos estará dada en la forma como los diferentes proyectos se van articulando unos con otros a pesar de sus diferentes tiempos de preparación, maduración y ejecución, en vistas a una mayor eficacia y ahorro de recursos.

2.8) Monitorear y evaluar el proceso

Es muy común que los procesos de desarrollo rural no cuenten con sólidos sistemas de monitoreo y evaluación de impacto de las acciones, lo cual conlleva en muchos casos a desviaciones y a la pérdida de recursos. Para resolver este problema se deberá poner mucho énfasis desde el inicio del proceso (con la puesta en marcha de la mesa de trabajo) en la creación de un sistema de monitoreo y evaluación de las acciones, permanente, simple y de fácil entendimiento por parte de la comunidad y de los actores involucrados en el proceso de desarrollo.

Existen varios enfoques y metodologías para la evaluación y el monitoreo de proyectos, claramente sistematizados y ordenados, no obstante, lo más importante es diferenciar qué es el monitoreo y que es la evaluación del proyecto y construir un sistema que permita llevar adelante estas dos tareas en forma conjunta.

Por monitoreo del proyecto entendemos la **evaluación sistemática y continua del avance del proyecto en comparación con lo que se planificó**, es decir es el análisis permanente que permite observar si el proceso va siguiendo el rumbo que se pensó desde el origen. El monitoreo permite realizar el seguimiento sistemático de las acciones, accediendo a la información que

puede ser usada para evaluar los proyectos que se generan en el proceso de desarrollo y posibilita finalmente adecuar y ajustar los proyectos y programas durante su ejecución. Por evaluación de impacto del proyecto entendemos a **la apreciación y valoración sobre los efectos y los resultados que se van logrando a través del proyecto o los proyectos ejecutados**. La evaluación permite observar hasta qué punto una acción, proyecto o programa alcanzó las metas inicialmente establecidas y esperadas. De esta manera la evaluación determina los efectos de una acción a fin de contribuir al proceso de toma de decisiones sobre su mantenimiento, transformación o interrupción y permite fundamentar mejor la elaboración de acciones y propuestas futuras.

Para que un sistema de monitoreo y evaluación funcione correctamente será necesario diseñar un sistema para la recolección de datos e información sobre las actividades claves, y herramientas para sintetizar, analizar, y usar la información para tomar decisiones. Esta información podrá ser resumida y estandarizada a través de diferentes tipos de indicadores (de seguimiento, de impacto o de proceso), los cuales expresan información cuantitativa y cualitativa de los fenómenos que se desea monitorear y evaluar. La estandarización de los indicadores debe permitir contrastarlos y compararlos en diferentes momentos del tiempo, por ejemplo, al inicio, en el medio término o al final del proceso o proyecto, pues un indicador debe permitir entender el desempeño de un proyecto y los desvíos del proceso con respecto al camino planteado originalmente.

Hay tres elementos básicos que podemos monitorear y evaluar en un proceso de desarrollo territorial: a) los insumos utilizados, b) las actividades y c) el impacto. Analizaremos a continuación cada uno de estos elementos, en tanto el anexo 5 presenta una metodología simple para la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de procesos de DTR.

Evaluación y monitoreo de insumos.

Los insumos son los recursos usados en el proyecto o programa e incluyen los recursos financieros, humanos y materiales. Por ejemplo los capacitadores, los recursos para la preparación de los talleres, los recursos económicos utilizados para la logística del proceso, los recursos económicos para la puesta en marcha de una actividad productiva, etc. Estos insumos se pueden monitorear en forma sistemática a través de todo el proceso a través de lo que se denominan indicadores de proceso, por ej: número de capacitadores, recursos económicos utilizados por taller, recursos económicos para los proyectos productivos por semestre, etc.

Evaluación y monitoreo de actividades.

Las actividades son los procedimientos o acciones del proyecto o programa ejecutados con el fin de producir el impacto u obtener los resultados que se plantearon inicialmente. En un proyecto de desarrollo territorial rural se pueden identificar las siguientes actividades: talleres para la planificación concertada del uso del suelo, reuniones técnicas de asesoramiento para los productores agropecuarios en actividades no tradicionales, construcción de viviendas en zonas de población dispersa para campesinos, etc. Para el monitoreo y la evaluación de estas actividades podremos utilizar los siguientes indicadores de procesos:

- Número de talleres de planificación territorial
- Número de reuniones técnicas de asesoramiento
- Número de viviendas construidas.

El monitoreo de las actividades se realiza a través del seguimiento sistemático de la ejecución de las actividades, para lo cual se deberían responder a las siguientes preguntas: ¿cuántos talleres de planificación del uso del suelo se realizaron?, ¿cuántas reuniones técnicas de asesoramiento se realizaron?, ¿cuántas viviendas se construyeron? La evaluación de las actividades es de un carácter diferente pues se realiza no en forma periódica, sino en momentos claves del proceso de desarrollo territorial, para una adecuada evaluación se podría partir de una serie de preguntas que permitan en un momento dado dar cuenta del estado de situación del proceso, explicando de esta manera como se ejecutaron las acciones del proyecto. Así se podrían plantear los siguientes interrogantes: a) ¿Los talleres de planificación dieron los resultados esperados? b) ¿Los participantes de las reuniones técnicas de asesoramiento están conformes con las mismas? c) ¿Las viviendas construidas han brindado las soluciones esperadas por los beneficiarios?

Monitoreo y evaluación del impacto de un proceso de desarrollo territorial

Finalmente un elemento clave es el monitoreo y la evaluación de los impactos del desarrollo territorial, por impacto entendemos al efecto acumulado de la ejecución de varios proyectos en un determinado tiempo, por ejemplo: disminución del éxodo rural, aumento significativo del empleo rural, aumento de los estándares de protección ambiental cumplidos, disminución sustancial del NBI, etc.

El monitoreo del impacto consiste en realizar un seguimiento sistemático de distintas variables e indicadores de impacto que permitan responder a la siguiente pregunta: ¿Qué efectos tuvieron sobre el éxodo rural las acciones de fomento del empleo en el territorio durante el último año?, o ¿qué efectos

tuvieron los planes de ordenamiento territorial y ambiental sobre el medio ambiente en el último período?. La evaluación de impacto determina por otro lado los efectos obtenidos por un conjunto de proyectos o actividades con respecto a un problema específico. Por ej. ¿En qué porcentaje disminuyó el éxodo rural en el territorio a partir de los proyectos de apoyo al empleo y mejoramiento de las condiciones ambientales y territoriales?, ¿Qué porcentaje de los problemas ambientales identificados al inicio del proyecto se solucionaron a partir de las múltiples intervenciones de ordenamiento territorial y ambiental?

Obviamente el monitoreo y evaluación de los proyectos de desarrollo territorial deberá realizarse en forma participativa de manera tal que permita consolidar el compromiso de todos los actores con el proceso y los resultados logrados, esto permite que se establezca una fuerte asociación entre actores en torno a los proyectos, mejora el aprendizaje local y la capacidad de gestión y habilidades, y por último provee información oportuna, de información fiable para la gestión de la toma de decisiones.

3

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Muchos proyectos y políticas de desarrollo rural llevadas a cabo en las últimas décadas han fracasado en su intento de mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales, no por la falta de herramientas, instrumentos, financiamiento, capacidad técnica o voluntad política, sino, y ante todo por la inadecuación de los mismos a un contexto de organización rural muy diferente a los modelos históricos para los cuales dichas herramientas e instrumentos fueron construidos.

El modelo de organización y dinámica de los territorios rurales que hemos denominado de fragmentación rural podría interpretar con mayor claridad las formas como se organizan los territorios rurales contemporáneos, territorios signados por la movilidad de los actores, la mayor relación campo-ciudad, la fragmentación socioespacial y la consolidación de una lógica empresarial y deslocalizada por sobre una lógica familiar. Si aceptamos entonces esta hipótesis de trabajo, desde el punto de vista de la acción consideramos también que el modelo de intervención que se ha denominado de desarrollo territorial rural puede ser una herramienta de intervención eficaz para el desarrollo de los territorios fragmentados.

Este modelo de intervención se identifica por una serie de objetivos que le dan una identidad y especificidad única. Lo que se plantea no son objetivos sectoriales de competitividad económica o de superación de la pobreza en ciertos sectores sociales como en otros modelos de intervención, acá los objetivos son de carácter territorial, pues consideramos que lo importante es reconstruir y desarrollar los territorios rurales, entendidos estos como los ámbitos espaciales de concertación de los múltiples proyectos e iniciativas de diferentes tipos de actores de base local. Para lograr la reconstrucción y el desarrollo de los territorios consideramos que es fundamental movilizar estrategias de carácter territorial como puede ser el ordenamiento y el equipamiento del territorio, o de carácter sectorial como puede ser la diversificación y densificación de los sistemas productivos entre otras, lo que importa es que el sujeto central del desarrollo es el territorio y todas las estrategias deben estar orientadas a superar los problemas de fragmentación y deterioro del mismo, ya sea en sus aspectos de calidad de vida, desarrollo económico y sostenibilidad ambiental.

La metodología de intervención planteada en este trabajo constituye una herramienta muy simple, que permitiría abordar y consolidar procesos de desarrollo territorial rural, susceptibles de mejorar la calidad de vida, superar la pobreza rural y mejorar los procesos productivos, siempre teniendo en cuenta la dimensión territorial como catalizadora de los procesos rurales. Esta metodología no pretende exhaustividad, sino ser simplemente una guía operativa para ayudar en el proceso de desarrollo territorial, pues como lo hemos dicho anteriormente, cada territorio deberá construir su propias metodologías y he-

rramientas en función de las demandas y realidades locales. Teniendo en cuenta esto, este documento plantea también una serie de premisas metodológicas a tener en cuenta para poder abordar con mayor seguridad un proceso de desarrollo territorial, estas premisas no son de orden teórico, sino al contrario, son el producto de la reflexión y el análisis de la experiencia en materia de prácticas de intervención en el medio rural.

Como todo proceso de desarrollo es también un proceso de aprendizaje, esta propuesta metodológica se considera imperfecta e inacabada, a futuro se torna imprescindible corregir, mejorar, modificar y reformular los planteos expuestos. Para ello un gran esfuerzo de sistematización de experiencias y de buenas y malas prácticas se torna vital, de manera de generar un proceso de aprendizaje compartido entre todos los actores involucrados en el desarrollo de los territorios rurales de la Argentina.

TRENQUE
ENCALÓ
Carhué

Bibliografía

• Apey, A. y Barril, A. 2006. Pequeña Agricultura en Chile. Rasgos socioproductivos, Institucionalidad y Clasificación Territorial para la Innovación. INDAP, ODEPA, MUCECH, IICA. Santiago de Chile. 172 p.

• Banco Mundial. 1994 "La Ordenación de los Recursos Hídricos", Policy Paper 12335, Washington.

• Bellenger, L. y Couchaere, M. 1995. Animer et gérer un projet. Un concept et des outils pour anticiper l´action et le futur. Collection Formation Permanente en Sciences Humaines. ESF Éditeur. Paris. 160 p.

• Benko, G. y Lipietz, A., 1992. Les régions qui gagnent. Ed. PUF, Coll. Economie en Liberté, Paris, 424 p.

• Boisier, S. 1999. Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. CEPAL. Santiago de Chile. 113 p.

• Calderón, C. y Servén L. 2004. The effects of Infrastructure Development on growth and income distribution. Banco Mundial, Washington, 155 p.

• Dalal-Clayton, B. Dent, D., Dubois, O. 2003. Rural Planning in developing countries. Supporting natural resource management and sustainable livelihoods. IIED, Earthscan Publications. London. 226 p.

• Darre, J.P., 1989. Le rôle des groupes de voisinage dans l'élaboration et la réproduction des normes de travail. B.T.I, 442/443, 353-357.

• De Janvry, A., Sadoulet, E. 2004. Toward a territorial approach to rural development: internacional experiencias and implications for Mexico´s Microregions Strategy. University of California at Berkeley.

• De Ferranti, D., Perry, G. Lederman, D., Foster, W., Valdés, A. 2004. Beyond the City. The rural contribution to development. World Bank Latin America and Caribbean studies.

• Di Meo, G., 1991. L´Homme, la Société, l´Espace. Ed. Anthropos, Collection Géographie. Paris. 319 p.

• Direction de l´Architecture et de l´Urbanisme. 1994. Territoires à construire, Observer et agir pour le développement local. Paris. 219 p.

• Entreprises, Territoires et Développement. 2005. Territoires et Projets. Pratiques de développement territorial. Notes de l´Observatoire 2005. Paris. 143 p.

• Fan, S., L. Zhang, X. Zhang. 2002. Growth, inequality, and poverty in rural Chile: The role of public investment. International Food Policy Research Institute. Research Report 125.

• FAO. 1993. Guidelines on social análisis for rural ares development planning. Training materials for agricultural planning 34. Roma. 232 p.

• Giddens, A. 1994. Les conséquences de la modernité. L´Harmattan, Paris, 192 p.

• JICA. 2005. Approaches for Systematic Planning of Development Projects. Agricultural and Rural Development. Institute for International Cooperation. JICA. Tokyo. 171 p.

• Kayser, B. 1990. La renaissance rurale. Ed. Armand Colin. Paris. 316 pag.

• Kush, R., 1986. América profunda. Ed. Bonum, Buenos Aires, 222 p.

• Kush, R.1982. Geocultura del hombre americano. Ed. Cambeiro. Buenos Aires. 158 pp.

• Moss, G. 1980. Réanimation de l´Europe rurale. Série d´études Aménagement du territoire européen. Nº 29. Conseil de l´Europe. Strasbourg.

• Pharo, P. 1985. Savoirs paysans et ordre social: L'apprentissage du métier d'agriculteur. CEREQ. Paris. 194 p.

• Pike, A., Rodriguez, A., Tomaney, J. 2006. Local and regional development. Routledge. London. 310 p.

• Plassard, F., 1994. Territoires en prospective. Quel nouveau contrat ville-campagne?. Ed. Procivam-Adir, Paris, 160 p.

• Raffestin, C., 1982. Tradition, Modernité, territorialité. Cahiers de Géographie du Quebec. Vol 26, N° 68, 185-198.

• Schejtman, A. 1999. Urban dimensions in rural development. Revista de la CEPAL nº 67. Santiago de Chile. 15-33

• Schejtman, A. Berdegué J. Desarrollo territorial rural. Mimeo. Santiago de Chile.

• Sili, M. 2007. Fragmentación territorial y desarrollo rural, nuevas interpretaciones y propuestas para el desarrollo de los territorios rurales en un contexto de globalización". Banco Mundial, Serie Desarrollo Sustentable, Documento de trabajo Nº 1. Octubre 2007.

• 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

• Sili, M. 2000. La fragmentation socio-territoriale. Une nouvelle logique de fonctionnement pour le monde rural. Le cas de la pampa argentine. L'Espace Géographique. GIP Reclus. Montpellier. Francia. 1999

• Spengler, O. 1989. La decadencia de Occidente. Tomo 1. Bosquejo de una morfología de la historia universal. Espasa Calpe. Madrid. 533 p.

• Sylvestre, J.P. 1987. Espace rural et modernité: le conflit des représentations. En Aujord-hui, la culture du monde rural. Vaison. Université rurale nationale-Université Toulouse Le Mirail. Toulouse. pp 145-159.

• Tacoli, C. 2006. The Earthscan Reader in Rural-Urban Linkages. Earthscan, Sterling. USA. 330 p.

• Tonnies, F. 1963. Community and Society, Ed. Harper and Row. Nueva York.

• Veltz, P., 1992. Hiérarchies et réseaux dans l'organisation de la production et du territoire. En: Les régions qui gagnent. Dir. Benko et Lipietz, PUF, Economie et Liberté, 424 p.

• PACT. 2008. Guía de Monitoreo y Evaluación. Publicación del Programa de Prevención del VIH/SIDA del Perú. USAID/Perú. San Pablo.

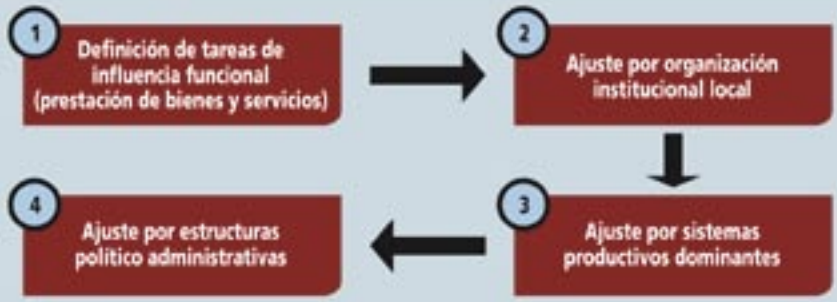
ANEXOS

Anexo 1

Metodología para la identificación de territorios pertinentes para la acción

¿Cómo identificar un Sistema Rural? Desde el punto de vista operativo, para identificar un SR se puede avanzar por etapas, con ajustes sucesivos, tal como lo muestra la figura siguiente:

Figura 5: Metodología para la identificación de territorios pertinentes para la acción



En primer lugar se debe realizar un breve trabajo de encuestas a habitantes de zonas rurales (pueblos, pequeñas ciudades y hábitat disperso) que permitan indagar sobre las relaciones de prestación de bienes y servicios o de mercado (mercado de bienes de consumo, de prestación de servicios, de servicios educativos y sanitarios, etc.). Este mapeo permite definir en última instancia un área de influencia funcional de una localidad o una pequeña red de localidades que estructuran el SRL.

Este recorte territorial debe ser ajustado o contrastado en segundo lugar con el mapeo institucional o el área de acción de las diferentes organizaciones que regulan la vida institucional local, como asociaciones de productores, comisiones de fomento, etc. que son en definitiva el ámbito de participación activa de los actores locales. En muchos casos la superposición de las áreas de acción de las organizaciones locales muestran también una fuerte coincidencia con las áreas de influencia previamente identificadas.

En tercer lugar se debería ajustar el área previamente definida contrastando la misma con los sistemas productivos dominantes. Así en muchos casos un SR se estructura con un área de producción cañera, o de producción de

pequeñas y medianas explotaciones ligadas a la lechería, o un área dedicada a la producción ganadera extensiva, etc. Es muy común también que el sistema productivo sea muy diversificado y no permita la identificación de un solo tipo de producción, sino el predominio de un sistema muy diversificado.

Por último, es de suma importancia contrastar este recorte territorial que hemos definido como SR con los límites políticos administrativos, por ejemplo, el límite del Departamento, el Partido o el ejido. Más allá de las relaciones funcionales, o institucionales y de los sistemas productivos, los límites políticos administrativos son claves en la estructuración de un territorio rural debido a que son los límites de accionar del sector público. Es preciso no descuidar este criterio pues en la mayor parte de los casos los proyectos de desarrollo rural se terminan estructurando en función de estos límites.

Anexo 2

Metodología para la identificación de una imagen objetivo de futuro

Para la definición de una imagen objetiva de futuro se puede realizar un taller en el cual los participantes deberán completar en una ficha tres o cuatro ideas fuerza sobre el futuro del territorio. Es imprescindible que en dicho taller participe toda la comunidad, pudiéndose armar mesas de trabajo por sectores productivos o por grupos específicos, más allá de estas posibles diferenciaciones es necesario el máximo de participación, incluyendo a los jóvenes. A manera de ejemplo las fichas a elaborar podrán contener las siguientes propuestas:

- Que los jóvenes que migraron a la ciudad puedan volver y se pueda sostener la población.
- Que la producción primaria de la zona se procese en la zona generando nuevos empleos.
- Mantener la seguridad y la calidad de vida que tenemos en la zona.
- Ser un referente en la región por la calidad de nuestro medio ambiente y la conservación de nuestros paisajes, tanto de las localidades como del campo.
- Una zona rural con buena dotación de servicios educativos de nivel primario y secundario, con educación orientada al trabajo agropecuario y agroindustrial.

En una segunda etapa el equipo técnico deberá ordenar todas las fichas de los participantes, construyendo en base a las mismas un discurso sobre la imagen del territorio deseado. Este discurso podrá estar organizado en ejes temáticos o dimensiones de la vida local, por ej. modelo deseado desde la dimensión económico-productivo, desde la dimensión territorial y ambiental, desde la dimensión social y cultural, etc.

En tercer lugar, el equipo técnico deberá presentar los resultados del modelo territorial deseado a la comunidad. Esta tarea de devolución a la comunidad puede realizarse a través de diferentes mecanismos, afiches en los comercios locales, spots radiales o en la televisión local, taller de presentación de resultados, un breve documento de 2 páginas que puede ser distribuido a través de diferentes mecanismos en la comunidad, etc. Lo importante de esta etapa es consolidar una imagen compartida sobre el modelo de futuro que se desea construir a través del proceso de desarrollo en marcha, por lo cual la información generada debe llegar a toda la comunidad.

[Anexo 3]

Dimensiones y temas de análisis en un diagnóstico territorial

Tabla 7: Organización espacial e infraestructura física.

Temas de análisis	Ejemplos de preguntas a realizar
Localización y posición del territorio	▪ ¿El territorio se localiza en una posición estratégica?
Organización de asentamientos humanos	▪ ¿El territorio está bien conectado e integrado internamente y con la región?
Conectividad y dotación de infraestructuras de comunicación y transporte	▪ ¿El territorio tiene fuertes desequilibrios que atentan contra su desarrollo armónico?
Dotación y disponibilidad de recursos energéticos	▪ ¿La dotación de infraestructura y equipamiento viabiliza una buena calidad de vida? ¿Cuáles son las limitantes y carencias?
Dotación y disponibilidad de equipamientos sociales y comunitarios (hospitales, escuelas, etc.)	▪ ¿La dotación de infraestructura potencia o limita el desarrollo productivo? ¿Cuáles son las limitantes o carencias?
	▪ ¿Existen buenas prácticas a tener en cuenta en términos de creación y administración de infraestructuras y equipamientos?

Fuente: Elaboración personal del autor.

Tabla 8: Medio ambiente, gestión del espacio y de los recursos naturales.

Temas de análisis	Ejemplos de preguntas a realizar
Principales características ambientales	▪ ¿Cuáles son los principales recursos naturales del territorio?
Conflictos por el uso y la gestión de los recursos naturales	▪ ¿Cómo se utilizan y preservan los recursos naturales y el paisaje? ¿Existen problemas ambientales y de riesgo?
Mecanismos de gestión de los recursos naturales y del medio ambiente	▪ ¿Cómo se ordena el territorio y se administra y regula el uso del suelo?
Mecanismos de planificación territorial y del uso del suelo	▪ ¿Existe conciencia en la comunidad sobre el uso y la preservación del medio ambiente y el paisaje?
	▪ ¿Las condiciones ambientales y paisajísticas pueden transformarse en un recurso para el desarrollo económico?
	▪ ¿Existen buenas prácticas a tener en cuenta en términos de gestión ambiental y ordenamiento territorial?

Fuente: Elaboración personal del autor.

Tabla 9: Organización y dinámica demográfica.

Temas de análisis	Ejemplos de preguntas a realizar
Composición, estructura y dinámica de la población. Niveles educativos Pobreza y marginalidad	▪ ¿Cuánta población hay en el territorio? ▪ ¿Cómo es la dinámica migratoria en la zona? ¿Quienes se van y quienes llegan? ▪ ¿Cuáles son los niveles de pobreza y marginalidad?, ¿cuales son los grupos más afectados? ¿cuáles son las estrategias de superación de la pobreza? ▪ ¿Existen buenas prácticas a tener en cuenta en términos de lucha contra la pobreza? ▪ ¿Cuáles son los niveles educativos de la población y los mecanismos de formación? ¿Cuáles son las principales competencias y habilidades que le dan especificidad al territorio? ¿Cuáles son las carencias más marcadas? ▪ ¿Cuales son los principales problemas sanitarios y de morbilidad en la zona?

Fuente: Elaboración personal del autor.

Tabla 10: Organización y dinámica sociopolítica e institucional.

Temas de análisis	Ejemplos de preguntas a realizar
Organización y estructuras político-administrativas Nivel de organización y espacios de participación de la sociedad civil, y de los jóvenes en particular Procesos y dinámicas de exclusión e integración social Modelo de gestión de los conflictos locales Mecanismos de gestión del desarrollo	▪ ¿Cuáles son las estructuras político administrativas que administran el territorio? ¿cómo se vinculan con las organizaciones de jerarquía superior? ▪ ¿Qué tipos de organizaciones de la sociedad civil funcionan en el territorio y cómo se organizan? ▪ ¿Cómo se ordena el territorio y se administra y regula el uso del suelo? ▪ ¿Cuáles son las dificultades y limitaciones que tienen las organizaciones sociales y políticas locales? ▪ ¿Quién y cómo se administran los conflictos sociales y políticos en el territorio? ▪ ¿Existe el trabajo en red entre las organizaciones? ▪ ¿La población participa y se involucra en las problemáticas locales? ▪ ¿Existe una fuerte identidad local? ¿Cuáles son los elementos que estructuran o dinamizan dicha identidad (fiestas, símbolos, etc.)? ▪ ¿Existe un reconocimiento del territorio y su identidad por parte de otras comunidades? ▪ ¿Existen buenas prácticas a tener en cuenta en términos de organización comunitaria o social?

Fuente: Elaboración personal del autor.

Tabla 11: Estructura y dinámica productiva del territorio.

Temas de análisis	Ejemplos de preguntas a realizar
▸ Estructura y dinámica de las principales actividades económicas en términos de generación de riqueza y de empleo ▸ Articulación empresarial ▸ Limitaciones al desarrollo productivo ▸ Actividades potenciales no desarrolladas en el área	▪ ¿Cuáles son las actividades más importantes en la zona? ▪ ¿Cuáles son las categorías de actores económicos? ¿Cómo evoluciona cada una de ellas? ▪ ¿Cómo se vinculan las empresas y actividades entre sí y con el entorno? ¿Existen encadenamientos? ▪ ¿Cuáles son los principales problemas y limitantes al desarrollo en cada una de las categorías? ▪ ¿Cuáles son las posibilidades de inserción social y profesional de la población local en el sistema productivo? ▪ ¿Hay una dinámica de deslocalización de actividades productivas o existe el anclaje local de la producción y la renta? ▪ ¿Cuál es el peso del empleo rural no agrícola en la economía local? ▪ ¿Existen otras oportunidades de desarrollo productivo no aprovechadas? ▪ ¿Existen buenas prácticas a tener en cuenta en términos de desarrollo productivo?

Fuente: Elaboración personal del autor.

Anexo 4

Modelo de plan de actuación de un territorio rural

Tabla 12. Plan de actuación de un territorio rural.

Proyecto	Acción	Objetivo que persigue	Resultados concretos esperados
Fortalecimiento de la capacidad de producción hortícola	Construcción de canal de riego en La Hermosa	Proveer de riego a 34 productores hortícolas	Canal de riego construido
	Fortalecimiento de la organización de productores	Mejorar la organización y la gestión de la cooperativa de productores	Cooperativa fortalecida y organizada
	Desarrollo de nuevas variedades hortícolas	Crear nuevas variedades locales con perspectivas favorables en el mercado	10 variedades de productos hortícolas desarrolladas
	Creación de mecanismos de venta directa	Desarrollar la comercialización directa de productos	Punto de venta directa en crecimiento
Ordenamiento del uso del suelo y las infraestructuras del valle	Diseño de un plan de uso del suelo	Definir y reglamentar los usos del suelo para el valle	Plan de uso del suelo reglamentado
	Plan de creación de infraestructura	Definir el esquema de creación y mantenimiento de infraestructuras	Plan de infraestructuras del valle
	Diseño de un plan de preservación ambiental	Definir el modelo de preservación y gestión ambiental del valle	Plan estratégico ambiental en marcha
	Sistema de prevención de riesgos	Crear un sistema de prevención de riesgos de derrumbes y crecidas	Plan de riesgos en marcha

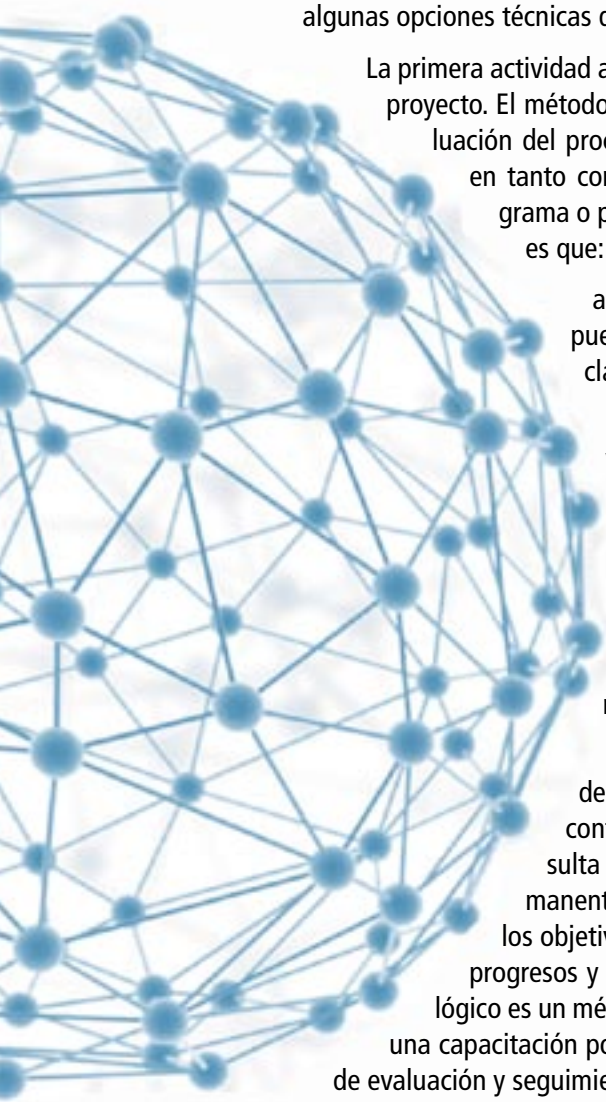
Fuente: Elaboración personal del autor.

Organización promotora	Otras organizaciones involucradas	Recursos humanos disponibles	Recursos económicos disponibles	Período de ejecución
Cooperativa de productores	Municipio, Dirección de Recursos hídricos de la Provincia	Secretario de la Cooperativa.	Subsidio de Nación	Marzo a noviembre 2009
Cooperativa de productores	Agencia provincial de desarrollo	Técnicos de la Cooperativa. Secretaría de la Producción, Programas nacionales.	Programas nacionales	Febrero a mayo 2009
Cooperativa de productores	INTA, Secretaría de la Producción	Extensionistas e investigadores del INTA	Municipio, Secretaría de la Producción	Enero a octubre 2009
Cooperativa de productores	Municipio, INTA	Técnicos y productores de la Cooperativa	Secretaría de la Producción	Enero a enero
Municipio local	Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia, INTA, Catastro provincial	Técnicos provinciales, del INTA y del Municipio	Organismos provinciales, Municipio	Diciembre 2008 a diciembre 2009
Municipio local	Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de OP de Nación.	Técnicos municipio y gobierno provincial	Organismos provinciales, Municipio	Diciembre 2008 a junio 2009
Municipio local	Secretaría de Medio Ambiente de Provincia y Nación, INTA	Técnicos municipio y gobierno provincial, técnicos del INTA	Municipio y Organismos provinciales. Cooperación internacional	Diciembre 2008 a octubre 2009.
Municipio local	Secretaría de Medio Ambiente de Provincia y Nación.	Técnicos municipio y Provincia	Cooperación Internacional	Diciembre 2008 a octubre 2009.

Anexo 5

Metodología para la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación del proceso de DTR.

No hay recetas únicas para la puesta en marcha de un sistema de monitoreo y evaluación de impacto del DTR, sin embargo a continuación presentamos algunas opciones técnicas que pueden ayudar a los técnicos en dicha tarea.



La primera actividad a realizar es definir con claridad el marco lógico del proyecto. El método de marco lógico a utilizar en el monitoreo y evaluación del proceso de DTR es una herramienta muy importante en tanto contribuye a aclarar los objetivos de cualquier programa o proyecto que surja del proceso. Su principal ventaja es que:

a) mejora la calidad de los proyectos y programas pues su diseño requiere la especificación de objetivos claros y el uso de los indicadores de ejecución

b) ayuda a clarificar los vínculos causales previsto en una cadena de resultados: insumos, procesos, productos, resultados e impacto

c) permite una clara identificación de los indicadores de proceso y de impacto en cada etapa del proceso de desarrollo

d) ayuda a la preparación de planes operacionales detallados

e) por tratarse el proceso de desarrollo territorial de un proceso que se desarrolla generalmente en un contexto de debilidad institucional, el marco lógico resulta muy adecuado pues permite evaluar en forma permanente los riesgos que podrían obstaculizar el logro de los objetivos, tema que resulta de interés para examinar los progresos y tomar medidas correctivas. Sin embargo el marco lógico es un método que requiere una sólida preparación técnica y una capacitación por parte de los técnicos involucrados en el proceso de evaluación y seguimiento.

A posteriori es recomendable construir un sencillo tablero de comando el cual resulta una herramienta simple que permite observar cómo funciona el proceso en función de lo planificado originalmente. Este tablero deberá estar construido de tal manera que permita el seguimiento permanente por parte de los equipos técnicos pero con una interfase que permita la discusión y la construcción de consensos con los participantes del proceso.

Una vez definido el marco lógico y el tablero de control, el grupo de trabajo de M&E realizará un monitoreo sistemático del Plan y sus acciones, para ello se deberá trabajar bajo dos modalidades: a) incorporación de información en forma permanente al tablero de control, b) realización de reuniones mensuales para evaluar el estado de situación del Plan en función del tablero de control y revisión de las metas globales planteadas en el marco lógico.

TRENQUE
ENCALÓ
Carhué