

El enfoque territorial como propuesta de intervención para el desarrollo.

Reflexiones desde una perspectiva latinoamericana

Albanesi, Roxana* y Preda, Graciela**

Resumen

Como parte del programa de la Carrera de Postgrado en Sociología de la Agricultura Latinoamericana de la Universidad Nacional del Comahue (Argentina), se desarrolló en agosto de 2004 el curso “Nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea: teorías, procesos y casos”. En el marco del mismo se abordó la problemática del enfoque territorial como una propuesta superadora del enfoque tradicional sustentado en la división urbano-rural.

En este trabajo se plantean algunas reflexiones e interrogantes acerca del sentido y los alcances que el mismo puede tener en realidades tan diferentes como la europea y la latinoamericana, y más específicamente en el área agrícola del sur de la Pcia. de Santa Fe (Argentina) donde desarrollamos desde hace algunos años nuestra tarea como investigadoras y docentes.

El lugar social y económico que ocupa la agricultura es sustancialmente diferente. Mientras que en numerosas regiones de países europeos se busca mantener la agricultura como una forma de garantizar la ocupación de un espacio y la conservación de una identidad, en latinoamericana tiene un rol estratégico. Además que en el contexto de subdesarrollo imperante, todo proyecto de desarrollo rural latinoamericano debe orientarse a la lucha contra la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Un hecho fundamental a plantear además, es que el éxito del enfoque territorial europeo descansa en políticas supranacionales y nacionales activas que buscan el desarrollo de nuevas estrategias para la persistencia y renovación del sector rural. Mientras que la aplicación masiva del modelo neoliberal en la mayoría de los países latinoamericanos ha llevado a un retiro del Estado y a soslayar la regulación del sector en las fuerzas del mercado con el consiguiente debilitamiento institucional, situación que dificulta la implementación de emprendimientos de desarrollo territorial.

*Docente e investigadora. Grupo de Estudios Agropecuarios. UNR

** Docente e investigadora. Grupo de Estudios Agropecuarios. INTA. UNVM

El enfoque territorial

Las áreas rurales comprendidas en el proceso de globalización, con diferencias y similitudes según el tipo de sociedad donde se hallan insertas, atraviesan en la actualidad grandes cambios. La *nueva ruralidad* busca generar nuevos conceptos para interpretar los procesos emergentes. Dentro de esta corriente se hace presente un enfoque sobre el desarrollo, ya no limitado a un tipo de actor determinado (campesinos, pequeños productores), ni a una actividad productiva específica (aumentar la productividad de tal o cual cultivo o rodeo ganadero), ni circunscripto a la órbita exclusiva de las políticas nacionales o –en oposición- al mundo acotado de lo local. Se trata de nuevos enfoques cuyo eje es lo territorial. “...El surgimiento del enfoque territorial es un resultado más del contexto de cambio que viene afectando a las áreas rurales...” (Delgado Serrano, 2004:53)

El territorio es el espacio que comparten todos los habitantes independientemente del uso que hacen del mismo. Desde esta perspectiva, se amplía la visión tradicional del desarrollo rural que generalmente fue visto como las acciones vinculadas a la producción agropecuaria y los actores involucrados. La concepción de territorio trasciende lo rural al incorporar los vínculos que éste mantiene con lo urbano. A su vez la concepción territorial va más allá del espacio físico, las actividades económicas y la dualidad urbano – rural al incorporar otras dimensiones. El territorio es concebido como el resultado de la puesta en común de conocimientos, de lenguas y de sentimientos de identidad que permiten a los hombres y mujeres que viven en él, descubrir las razones y las ventajas de su vecindad física para elaborar, activamente, su identidad colectiva (Rullani, 1998; citado en Delgado Serrano, 2004). Además, todo desarrollo territorial necesita de un fuerte apoyo institucional que asegure que la nueva riqueza será distribuida en forma justa entre cada actor.

El territorio en cada proceso de desarrollo rural es una construcción social y no un espacio objetivamente existente y delimitable. No puede haber una definición operacional genérica de lo que se entenderá por territorio. Desde el punto de vista de cada proceso de desarrollo rural en particular, el territorio es el espacio que sus agentes reconocen como necesario, o al menos posible, para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos al interior, y entre todos y el mundo externo, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender.

Además, el mundo rural no ha quedado exento de transformaciones en el marco de su inserción en el proceso de globalización dominante. Paulatinamente se desdibuja la

identidad entre lo sectorial agropecuario y lo rural. Por una parte, en los hogares rurales latinoamericanos parte del ingreso de los mismos proviene de actividades no agrícolas; y por otra, en muchos países, un porcentaje creciente de productores y empleados en la agricultura tienen residencia urbana. Es así que el desarrollo de la agricultura es inseparable de la calidad de sus vínculos con los servicios y la industria.

Asimismo las culturas rurales también sufren transformaciones. América Latina es cada vez más una región predominantemente urbana y esta realidad impacta en la cultura rural. Por el mayor contacto con el medio urbano, las expectativas y los patrones de vida cada día son más semejantes entre los habitantes rurales y los urbanos, especialmente entre los jóvenes. La incorporación de las mujeres rurales al mundo del trabajo extra-parcelario modifica las relaciones al interior de las familias y los tradicionales roles de género. Además los medios de comunicación (radio y televisión) llegan con sus nuevos mensajes y pautas a todos los rincones del campo (Schejtman y Berdegué, 2003).

Es así que, en numerosas regiones de nuestro país han emergido en los últimos años, aunque de manera difusa e irregular, procesos de reflexión y acción acerca del fortalecimiento de las capacidades institucionales y el mejoramiento de los sistemas productivos y de participación social como una forma de contrarrestar el proceso de globalización dominante.

En el marco de estas estrategias denominadas comúnmente de desarrollo local, se va instalando la discusión sobre la visión de la necesidad de desarrollar procesos de “abajo hacia arriba” donde las organizaciones de la sociedad civil y el estado asuman, acuerden y compartan de manera multidimensional el protagonismo de las decisiones, la fijación de prioridades, la adopción de estrategias de desarrollo autónomo y por último el control de los procesos.

Los actores involucrados coinciden en el papel decisivo que cabe a las instituciones públicas y a las ONG como agentes del desarrollo, sea que éstas operen a nivel regional o local. En efecto, el grado y tipo de presencia de dichas instancias a nivel de los diversos espacios territoriales resultan determinantes del éxito y sostenibilidad de los programas de acción pública promovidos a nivel regional o microrregional.

Desde una perspectiva metodológica, las instituciones, organizaciones, asociaciones y liderazgos, constituyen un componente clave para identificar la dinámica microrregional y servir de base para diseñar estrategias de desarrollo microrregional.

Las experiencias registradas, aunque muy sesgadas por la visión “urbana” del desarrollo local y microrregional, ya han aportado en numerosos actores intervinientes (técnicos, intelectuales y hasta el mismo Estado, en su dimensión nacional, provincial o municipal), la visión de la planificación y la gestión desde lo local. Sin embargo, son las particularidades estructurales quienes condicionan fuertemente la aplicación de este tipo de políticas.

La búsqueda de nuevos enfoques

Existe un acuerdo generalizado acerca de la escasa relevancia que los enfoques de desarrollo rural tradicionales mostraron como respuesta a la magnitud de los cambios del mundo rural. La no consideración de la heterogeneidad que caracteriza a las sociedades rurales con la consiguiente demanda de políticas diferenciadas; el desconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza rural y la complejidad del fenómeno, sus causas y sus manifestaciones; la centralización en la actividad agrícola, no incorporando el carácter multi-activo de las unidades familiares rurales y la falta de capacidad para adecuar propuestas estratégicas a las potencialidades y restricciones específicas de cada localidad (Schejtman y Berdegué, 2003), son algunas de las falencias de los viejos enfoques.

Es por ello que progresivamente adquiere importancia la concepción del desarrollo focalizado en unidades territoriales. El territorio o la dimensión espacial está adquiriendo relevancia en la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo, acompañadas de procesos de descentralización, democratización, autonomía municipal y desarrollo local con enfoque participativo (IICA/ASDI, 2000 en Pacheco Balanza, 2004).

Las experiencias de desarrollo rural/local muestran dos estrategias alternativas para lograr la competitividad territorial: la primera, en una lógica de especialización sectorial (agricultura, industria manufacturera o servicios) que apunta a economías de escala generadas por la cadena productiva de un producto específico; y, la segunda en una lógica de desarrollo de varios sectores de la actividad económica que apunta a economías de diversificación. Las áreas diversificadas privilegian la identidad territorial, la cooperación intersectorial y la solidaridad, cuentan con numerosos y variables modos de integración externa y apuntan a mercados segmentados o nichos (Eguren, 2001 en Pacheco Balanza, 2004).

Otros conceptos vinculados al enfoque de la territorialidad son los de “identidad”, “imagen”, “capital” y “competitividad” territorial.

Para AEIDL (1999 en Delgado Serrano, 2004) “la identidad de un territorio es el conjunto de percepciones colectivas que tienen sus habitantes con relación a su pasado, sus tradiciones y sus competencias, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos materiales, su futuro, etc. No se trata de una identidad monolítica, sino de un conjunto complejo, integrado por una multitud de identidades consustanciales a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de producción especializado, etc. Esta identidad “plural” no es inmutable, sino que, al contrario, puede evolucionar, reforzarse, modernizarse.”

Los trabajos de extensión deben priorizar las intervenciones que modifiquen positivamente la identidad territorial. El localismo, el individualismo atentan contra una construcción de imagen o identidad favorable al desarrollo.

El capital territorial abarca todo lo comprendido en el territorio: recursos físicos, humanos y culturales. Comprende patrimonio, recursos naturales, la calidad de vida de la población, los conocimientos tradicionales, las tecnologías, el sistema de gobierno, los recursos financieros, las relaciones con mercados externos y/o internos, la identidad y la imagen.

El capital territorial representa el conjunto de elementos existentes en el territorio, de carácter tanto material como inmaterial, que pueden constituir activos de desarrollo, aunque también pueden representar dificultades para el mismo (AEIDL, 1999^a)”...muchas zonas rurales están inventando o reinventando una imagen de territorio o argumento que les permita nuclear su estrategia de desarrollo. La necesidad de poner de relieve lo específico, lo diferencial de cada zona con respecto a las otras, está actuando como un interesante campo de experimentación que está rompiendo antiguos estereotipos y haciendo emerger nuevas posibilidades” (Delgado Serrano, 2004:53).

Es evidente que todo proyecto o accionar destinado al logro de la competitividad territorial debe contar con una construcción social positiva de la identidad puesto que un territorio es considerado “competitivo” si puede afrontar la competencia del mercado y a su vez, garantizar viabilidad medioambiental, económica, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación territorial.

La definición de competitividad incluye las dimensiones de este concepto y, de alguna manera, señala las capacidades que son necesarias reforzar en pos de un

desarrollo territorial. Así, la competitividad medioambiental implica una fuerte valorización y cuidado del entorno; la competitividad social el diseño de estrategias de participación y democratización; la competitividad económica la necesidad de integrar sectores dentro del mismo territorio y la competitividad a escala global considera la capacidad para generar vínculos estables con otros territorios y el resto del mundo.

Estas dimensiones expresan la necesidad de un enfoque integrado en donde también debe considerarse la necesidad de reorientar las políticas públicas de intervención y de complementar las acciones locales con políticas nacionales y regionales para generar un modelo de desarrollo más autóctono, que busque la coherencia entre eficiencia - equidad - sostenibilidad y que incluya la concepción de bien común.

No se puede desarrollar económicamente un territorio mediante inserciones individuales, sólo puede ser si es social, de ahí que también adquiera importancia el capital social de los actores involucrados. No tanto los capitales sociales individuales entendidos como la posesión de recursos de los individuos que le permiten la consolidación de una red estable de relaciones sino los capitales sociales colectivos, es decir, la capacidad colectiva de funcionar como grupo, de institucionalizar la cooperación comunitaria, de crear alianzas entre localidades cercanas y otras organizaciones, de entablar relaciones con actores con diferentes cuotas de poder (Durstun, J. 2004).

Entre las estrategias territoriales que las áreas rurales pueden adoptar para este nuevo posicionamiento, se pueden citar: estrategias reactivas y estrategias proactivas. Estrategias reactivas, son aquellas en las que el territorio actúa con respuestas tácitas a los problemas que plantea el entorno, ofreciendo condiciones como mínimo comparables a las que ofrecen otros territorios competidores. Por el contrario, en las estrategias proactivas el territorio apuesta por una capacidad de anticipación competitiva de los agentes locales, y las instituciones territoriales unen sus esfuerzos para profundizar en la capacidad de innovación y de consolidación de factores productivos. Este último tipo de estrategias toma como punto de partida la plena utilización de los recursos productivos locales, maximizando la generación de excedentes y maximizando la distribución de éstos últimos entre los agentes económicos y sociales (Fontela, 2000).

El enfoque territorial en Europa y en América Latina

El enfoque territorial contempla las especificidades del espacio y de la sociedad a estudiar y para la cual generar acciones de desarrollo. La estructura agraria y el mundo rural adquieren características propias en cada país, tales diferencias se profundizan cuando el análisis se realiza considerando países de niveles de desarrollo considerablemente desiguales.

La realidad latinoamericana y europea, aún inmersas en el mismo contexto globalizador, no son comparables. Es que la globalización se instala como “un pensamiento único” en un conjunto heterogéneo de situaciones históricas, políticas, económicas y sociales de las unidades componentes. Donde existen unidades que operan como centro (Unión Europea, EEUU y Japón), que concentran las principales corrientes de comercio, de transferencia de tecnologías, de servicios y flujos financieros y otras denominadas periferia, cuya participación es marginal en las corrientes mencionadas, y donde la exclusión y la marginalidad social marcan asimismo la tendencia de sus sociedades (Mellado, 1999).

Actualmente, y pese a las críticas de los países productores de materias primas (la mayoría subdesarrollados) y de sectores europeos, la mitad del presupuesto de la Unión Europea está destinado a una política agraria subsidiada. Esta ha sido una política tradicional y constante en el tiempo. Fue heredada de la CEE cuando hacia 1950 decidió el autoabastecimiento alimentario como estrategia geopolítica central, el subsidio a la producción agropecuaria era pensando como vital para sostener niveles de productividad que otorgaran autonomía alimentaria a Europa. Alcanzado largamente dicho objetivo, con un sector agrícola altamente competitivo, Europa es actualmente un país exportador de materias primas.

El contexto inicial fue variando, sin embargo, la política de subsidios (con diversas modalidades) persistió por variadas razones. En el presente se busca mantener la agricultura en numerosas regiones de países europeos como una forma de garantizar la ocupación de un espacio y la conservación de una identidad.

La Unión Europea se enfrenta en la actualidad a tres retos de gran importancia para el medio rural, como la incorporación de países agrícolas de Europa del Este, la redefinición de sus estrategias de protección agraria, para ganar competitividad y mejorar su posición negociadora en el seno de los debates de la Organización Mundial del Comercio, y la mejora de la seguridad cualitativa de los alimentos (Ramos, E. en prólogo de Delgado Serrano, 2004).

Los macro objetivos señalados no comprenden todas las áreas rurales de Europa. Algunos espacios agrarios, como lo demuestra el modelo de crecimiento español, están sufriendo procesos de emigración a zonas donde se concentra la riqueza y hay un mayor mercado laboral. El despoblamiento genera efectos demográficos adversos como aumento de la edad media de los pobladores rurales, caída de la natalidad y distribución desigual de la población. Para estos espacios rurales se plantean estrategias de revitalización consistentes en fomentar el asentamiento de población y fijar planes para mantener y proteger el medio ambiente y ofrecer la naturaleza como un servicio.

Se intenta un nuevo modelo de desarrollo considerando el valor de mercado que tiene lo rural y que genere empleo para impedir la emigración. El empleo agrario necesario es mínimo, por lo tanto, hay que capacitar a la gente en ocupaciones nuevas. Adquieren importancia la producción de artesanías, se ofertan actividades de ocio y tiempo libre, comidas tradicionales y contacto con la naturaleza, en consonancia con las demandas del mercado urbano. En síntesis, se intenta dinamizar ofreciendo el espacio rural como un lugar de turismo, de reservorio de tradiciones y particularismos locales (Olivito, E. y Gómez Bahillo, C. 2004¹). Los enfoques de desarrollo territorial están siendo ampliamente fomentados y aplicados para el desarrollo de estas estrategias. Los proyectos Leader lanzados por la Comisión Europea desde 1991 son una clara expresión de ello.

En cambio, el lugar social y económico que ocupa y el rol estratégico de la agricultura latinoamericana es sustancialmente diferente. En el contexto de subdesarrollo imperante todo proyecto de desarrollo rural latinoamericano debe orientarse a la lucha contra la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El desarrollo territorial rural es “...un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural...” (Schejtman y Berdegué, 2003), el énfasis en la transformación institucional se debe a que las prácticas de desarrollo implementadas, al menos en Argentina, evidencian una marcada falta de articulación entre organizaciones y personas, dispersando esfuerzos y recursos.

En América Latina el desarrollo agrícola y ganadero cumple un importantísimo papel en el desarrollo rural porque los niveles de productividad agraria son bajos en las áreas rurales pobres; la alternativa económica sigue significando el incremento de la

¹ Síntesis de las clases desarrolladas en el último módulo del curso

actividad agraria ya que el acceso a alimentos es una de las primeras necesidades no satisfechas y porque se carece de los servicios productivos necesarios (financieros, información, asistencia técnica), y también a los bienes públicos que hacen posible otros tipos de actividad económica, así como por el escaso desarrollo de los mercados que son a la vez poco estimulantes para una diversificación económica (Pacheco Balanza, D. 2004).

Dentro de la tendencia descrita precedentemente se encuentran en América Latina áreas de alta productividad agrícola ganadera, dinamizadoras de las economías nacionales como enclaves agroexportadores. Sin embargo, la productividad y el crecimiento económico no necesariamente implican “desarrollo” dado que los procesos de modernización tecnológica han llevado a una caída sustancial del empleo agrario, la tendencia a la especialización productiva (el monocultivo generalmente) coloca en situación de riesgo a los recursos naturales regionales y los procesos de concentración y transnacionalización de las empresas agroindustriales de la cadena frenan procesos de distribución social de los generados. Como puede apreciarse, las estrategias de desarrollo, en caso de existir, persiguen otros objetivos y el enfoque territorial adquirirá aquí una dimensión absolutamente diferente.

Un hecho fundamental a plantear es que, como ya se ha afirmado, el éxito del enfoque territorial europeo descansa en políticas supranacionales y nacionales activas que buscan el desarrollo de nuevas estrategias para la persistencia y renovación del sector rural. Mientras que la aplicación masiva del modelo neoliberal en la mayoría de los países latinoamericanos ha llevado a un retiro del Estado y a soslayar la regulación del sector en las fuerzas del mercado con el consiguiente debilitamiento institucional, situación que dificulta la implementación de emprendimientos de desarrollo territorial.

La situación argentina

Mientras las prioridades de la agenda europea en la cuestión agrícola se centran en redefinir y sostener sus estrategias de protección agraria en el seno de la OMC, mantener la agricultura de las áreas más competitivas y reorientar los restantes espacios europeos a prestar servicios ambientales dentro del mercado de turismo, el rol de la producción agrícola es sustancialmente diferente en nuestro país, especialmente en el área pampeana.

Históricamente la región pampeana ha cumplido con tres roles fundamentales en la economía argentina: proveer de alimentos a la población, generar divisas por las

exportaciones y producir la mayor parte de los ingresos fiscales dado que el grueso de la población y las actividades económicas se hallan concentradas en este espacio (Barsky et al, 1988). Estos roles continúan vigentes. Pero además, los ingresos generados en la región resultan indispensables para afrontar el pago de los compromisos externos y para intentar atenuar (aunque de manera muy parcial) agudos problemas de la sociedad argentina (desocupación, inseguridad y exclusión social) producto de la aplicación de políticas neoliberales que se profundizaron desde la década del 90 en adelante.

La implementación de la actual política impositiva aplicada al agro y a otras producciones primarias (petróleo, etc.) bajo la forma de retenciones a las exportaciones es la que permite financiar las principales políticas asistenciales llevadas a cabo por el gobierno.

En la década del 90 se asistió a un proceso de desindustrialización y reprimarización de la economía, esta estructura no ha sido profundamente modificada, al menos en lo que va del período, con lo que se ha fortalecido el rol que la región pampeana históricamente ha cumplido dentro de la estructura agroexportadora del país. Y fueron básicamente los sectores con mayor vinculación a los territorios, como las pequeñas y medianas empresas familiares y las empresas estatales, quienes sufrieron los procesos de ajuste de las políticas macroeconómicas.

La salida de la década del 90 se presentó con la caída de la convertibilidad y la devaluación de la moneda local. Estas medidas políticas unidas a la coyuntura de buenas cosechas y altos precios internacionales generaron una recuperación del sector y un mayor dinamismo en la economía regional...Sin embargo ¿puede hablarse de un proceso de desarrollo regional y/o territorial? ¿Qué porcentaje de los actores involucrados directa o indirectamente en un mismo espacio geográfico encuentran en estos procesos una posibilidad de mejorar sus condiciones vida?.

Alcances y limitaciones de algunas experiencias locales en el marco de implementación de estrategias de desarrollo local

En el tradicional esquema político argentino, eran los gobiernos nacionales y provinciales quienes tenían cierta ingerencia en cuestiones vinculadas al desarrollo, dejando a los municipios tareas vinculadas a la obra pública, la provisión de servicios urbanos y las regulaciones propias de la vida comunitaria. Pero el cambio estructural de los últimos años que ha tenido un fuerte impacto sobre los pueblos y ciudades argentinas, hizo que los mismos asuman nuevos roles de gestión de políticas sociales,

ambientales y de promoción económica y de empleo, gestándose procesos de intervención municipal hacia el desarrollo local (Madoery, 2003).

Si bien en materia de planificación de desarrollo local nuestro país tiene una relativamente corta trayectoria, “la primera generación de políticas locales implementadas favorecieron: procesos de acumulación en los territorios de actuación, que impulsaron dinámicas de especialización/complementación productiva; innovaciones políticas y gerenciales, que combinan creatividad, liderazgos, participación y/o responsabilidades compartidas, que marcan la posibilidad de avanzar, a nivel local, en procesos institucionales y organizativos, más allá de las restricciones del modelo institucional vigente; y experiencias de capital social, redes de cooperación, que señalan caminos en la construcción de capacidades territoriales para el desarrollo” (Madoery, 2003).

Estas experiencias tienen una serie de características comunes que resulta interesante remarcar y que pueden servir de base para futuros procesos de desarrollo.

- El concepto de desarrollo fue asumido por los agentes locales como portador de herramientas sobre las cuales construir estrategias “desde lo local”.
- Producto de las características excluyentes del modelo implementado en Argentina, que provoca un carácter social fuertemente dualizado, los planes de desarrollo local y microrregional contienen con la misma prioridad medidas de corte “compensatorio y asistencialista”, y políticas de promoción de desarrollo de mediano y largo plazo.
- El liderazgo de los gobiernos locales en los procesos de elaboración de planes estratégicos de desarrollo local y microrregional aparece como ineludible para garantizar la equidad y complementariedad de las políticas concertadas. Muchas experiencias demuestran, sin embargo, la necesidad de un cambio profundo en la cultura política local generalmente caracterizada por el clientelismo, el cortoplacismo o la confrontación competitiva.
- La situación de debilidad estructural en la que se encuentran los gobiernos y agentes locales se hace más crítica en la medida que se amplía la brecha entre las cada vez más extensas competencias que se les asignan y las capacidades reales con que cuentan.
- Sin embargo esta debilidad significó la oportunidad de aumentar la capacidad técnica y de gestión a través de la incorporación de técnicos, que en muchos casos colaboró a romper más rápidamente la visión técnica sectorial que se tenía sobre los

procesos territoriales. Sin embargo aún hay carencia de cuadros técnicos profesionales con capacidad para manejar de manera interdisciplinaria y polivalente las complejidades del entramado territorial.

- La participación de los diferentes sectores sociales en la elaboración y ejecución de planes estratégicos ha sido heterogénea, y se debe a la mayor capacidad de los sectores con mayor poder económico para imponer su agenda frente a la inorganicidad y escaso poder de los sectores económicamente débiles.

De acuerdo a lo expresado, surgen nuevas cuestiones que deben necesariamente incorporarse al debate y accionar de los actores intervinientes en dicho proceso, en un intento por efficientizar los procesos en marcha como también posibilitar el surgimiento en nuevos escenarios donde lo rural asume características de preponderancia.

El fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil en pos de una mayor organización comunitaria que mejore los canales de participación y articulación para democratizar las decisiones y concentrar recursos y esfuerzos.

La concertación de programas integrados que tiendan a concentrar acciones vinculadas a la generación de empleo, la prestación de servicios, el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas para lograr su adaptación a los nuevos esquemas productivos y de comercialización, la consideración de la economía informal, como también de las necesidades en materia de educación y salud.

La necesidad de consensuar ámbitos de discusión acerca de la revalorización del espacio, donde la dimensión y el cuidado ambiental asumen un papel protagónico, además de la creación de instrumentos para retener parte del excedente económico generado local y regionalmente, abriendo posibilidades de reinversión en el territorio y de diversificación de la base económica productiva.

Finalmente, y no por ello menos importante, la creación de nuevos espacios de gestión conjunta entre el sector público y privado, con programas de capacitación y de mejora de los sistemas educativos locales concebidos como herramientas estratégicas para enfrentar nuevos escenarios.

La aplicación del enfoque en la realidad regional pampeana

La situación de aguda crisis atravesada por el sector agropecuario pampeano en el segundo quinquenio de los años 90 queda absolutamente reflejada por los datos provisorios del último censo (2002) que da cuenta de la desaparición de un 26 % de las explotaciones agropecuarias en la provincia de Santa Fe. La concentración económica y

la especialización productiva (sojización) condicionaron negativamente a los pueblos y pequeñas ciudades que históricamente dinamizaron su economía al ritmo del sector agropecuario.

Continúa el proceso migratorio iniciado en los 70, la consolidación del habitat urbano para productores agropecuarios y el abandono de los hogares rurales. La constante declinación de la ganadería y la intensificación de la agricultura colaboran con este proceso.

El quiebre de cooperativas, el cierre de industrias y talleres vinculados a la industria metalmeccánica que abastece al agro, el funcionamiento de industrias con capacidad productiva ociosa, colaboran con el proceso de recesión y concentración de la economía.

El sector más dinámico de la economía regional es el complejo oleaginoso con predominio de producción de aceites y subproductos derivados de la soja. Los puertos privados y aceiteras de origen transnacional se radican en el sur de Santa Fe, pero el desarrollo tecnológico alcanzado en los procesos industriales tornan prácticamente prescindente la mano de obra asalariada.

También el núcleo tecnológico siembra directa – soja resistente a glifosato, difundido y adoptado masivamente por los productores agropecuarios baja la demanda de mano de obra asalariada en el campo.

Así la inexistente demanda de mano de obra asalariada impulsa otro tipo de migración: la de los pueblos hacia las ciudades más grandes, así como también las migraciones diurnas de quienes trabajan en otras localidades. Por primera vez en la historia de la mayoría de estas localidades se implementan políticas asistenciales para los sectores excluidos por el modelo neoliberal (Cloquell, S. et al, 2003).

Por otra parte, también como expresión de este mismo modelo, se asiste a un debilitamiento institucional local muy fuerte. Quiebras de cooperativas y de mutuales de ayuda mutua, cierre de clubes, escasa participación de la población en resolución de problemas comunales o educativos locales.

Dado que la economía local gira en torno a los ciclos de rentabilidad agropecuaria, la salida de la convertibilidad con devaluación y el alza de los precios internacionales a partir del 2002 modificaron la situación descripta. Por un lado se profundiza la agriculturización con un modelo tecnológico de escasa necesidad de mano de obra, pero por otro, el mayor ingreso obtenido por el sector habilitó una recuperación económica expresada en la reapertura de talleres, la reactivación de algunos oficios

(carpintería, herrería), el aumento de la construcción, del trabajo de cuentapropistas, de la inversión y del consumo.

Sin embargo, tal crecimiento encuentra sus límites en el modelo mismo dado que no se verifican inversiones extraagrarias, se mantienen las condiciones de precarización laboral y la devaluación afecta aún más la capacidad de consumo del sector asalariado. Aún no se aprecia una recomposición del tejido institucional, la participación democrática puede definirse como débil, son escasos -casi nulos- los emprendimientos locales con miras a mejorar las condiciones de vida.

A modo de síntesis, el escenario de la posdevaluación no modifica lo esencial de la sociedad organizada bajo el paradigma neoliberal. El modelo político no ha generado fortalezas institucionales que permitan gestionar eficientemente un desarrollo territorial.

Las reglas de juego impuestas por el mercado con ausencia de políticas activas dirigidas a los actores más vulnerables abandona a los individuos a la suerte que sus propias capacidades económicas, sociales y culturales pueden brindarle.

El panorama descripto nos lleva a reflexionar si es posible implementar un modelo de desarrollo territorial integrado que lleve a un aumento de la calidad de vida de la mayoría de los pobladores del territorio.

A nuestro criterio, el actual contexto ofrece escasas capacidades institucionales para gestionar un desarrollo territorial. Por otra parte, la desaparición de aquellos agentes más interesados por sus propias características estructurales en un desarrollo territorial, empresas familiares y Pymes de todo tipo, “desmovilizan” la capacidad de acción de un sector empresarial dominado por empresas transnacionales abastecedoras de insumos y comercializadoras de oleaginosas que pueden desarrollar eficazmente su negocio sin necesidad de una trama local de mercado, dado su vinculación al sector agroexportador.

Se asiste así a un panorama de crecimiento económico con escaso desarrollo local, con un Estado que -condicionado por sus propias necesidades de recaudación- se encuentra limitado para generar otro tipo de políticas orientadas a aumentar el mercado interno, retroalimentándose las dificultades para la implementación de programas de desarrollo territorial en el área analizada.

Bibliografía

- BARSKY, O.; OBSCHATKO, E. y otros (1988) “La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales” FCE – IICA. CISEA. Fondo de Cultura

Económica. Buenos Aires

- CLOQUELL, S.; ALBANESI, R.; DE NICOLA, M.; GONZALEZ, C.; PREDA, G.; PROPERSI, P. (2003) “Las unidades familiares del área agrícola del sur de Santa Fe en la década del noventa” Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios Nro. 19 2do. Semestre. Buenos Aires
- DELGADO SERRANO, María del Mar. (2004) “La política rural europea en la encrucijada” Serie Estudios Editora: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. España.
- DURSTON, John (2004) “Capital Social”. Conferencia dictada en las XII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IV del Mercosur. San Juan, Argentina
- FONTELA, M. (2000) Globalización y desarrollo local. Terra Sur Nro. 6 Pág. 9-12
- MADOERY, O. “La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina. Contexto, características y desafíos”. Director Ejecutivo de la Maestría en Desarrollo Local. UNSM – UAM. Apuntes de cátedra.
- MELLADO, N. (1999) “Las transformaciones económicas mundiales y su incidencia en las economías nacionales.” En Estado Mercado y Sociedad en el Mercosur, pautas para su viabilización. Vol. VI Compiladora Iris Laredo. Editorial U.N.R, Rosario
- PACHECO BALANZA, D. (2004) “Visiones sobre la territorialidad y el desarrollo rural” Consultado en la <http://www.rimisp.org/boletines/bol25/> el 4/10/04
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. (2003) “Desarrollo Territorial Rural”. RIMISP, Santiago de Chile. Presentado en XXXIV Reunión Anual de la AAEA. Río Cuarto, 30 y 31 de Octubre de 2003.