

SEMINARIO TECNICO GANADERIA FAMILIAR Y DESARROLLO RURAL

Campus interinstitucional de Tacuarembó, 29 y 30 de marzo de 2017

Gobernanza territorial: Espacios de descentralización y desarrollo local. El caso de Tacuarembó-Uruguay; Mag. Daniel Cal, PDU Ciencias Económicas, Sede Tacuarembó UDELAR.

Hoy en día las discusiones en las ciencias sociales en torno a los procesos de desarrollo se enriquecen a partir de una nueva concepción.

Si se acepta, por un instante, que los estudios del desarrollo tienen por cometido identificar problemas, analizar determinantes y proponer acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida —material y cultural— de la población, se infiere de ello que hay muchas dimensiones involucradas en este concepto. Quizá por esto han surgido muchos adjetivos para acompañar el término *desarrollo*, que pretenden captar esas diferentes dimensiones: desarrollo económico, desarrollo político, desarrollo social, desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sustentable, desarrollo humano. (Bertoni y otros, 2011: 17)

Como lo expresa Rodríguez Miranda, retomando la visión multidimensional, es útil referenciar al concepto de *desarrollo sostenible* de las Naciones Unidas expresado en el Informe Brundtland (1987):

[...] para lograr un desarrollo sostenible se requiere del cumplimiento simultáneo de las dimensiones social, económica y ambiental. De hecho, no todo desarrollo económico implica sostenibilidad, pues puede tornarse “inviabile” para las generaciones futuras desde el punto de vista ambiental o “inequitativo” desde lo social; y de la misma forma se requiere cierto equilibrio entre el desarrollo social y ambiental de forma de tornar “soportable” el proceso. Sin embargo, la definición anterior de Naciones Unidas no explicita una cuarta dimensión presente y relevante en los procesos de desarrollo: la referida a la gobernanza e institucionalidad de los mismos. Ello motiva a incorporarla, dado que el desarrollo no ocurre en un espacio abstracto sino que depende de la interacción y la forma de organización de los actores sociales y económicos que constituyen el territorio en cuestión. Así, una concepción integral más amplia del término de desarrollo refiere a un proceso que involucra dimensiones del territorio tales como: la social, la económica, la ambiental y la política e institucional. (Rodríguez Miranda, 2008: 39)

En tal sentido parece relevante acordar el alcance del término *desarrollo*, el cual ha estado en revisión, desde su enfoque exclusivamente productivista o economicista, asociado solo al crecimiento económico, a la noción de progreso como evolución de las sociedades basado en modelos rígidos y etapas predeterminadas.

La construcción del desarrollo es entonces un desafío que cada vez más se vincula con la integración social, la distribución equitativa de los ingresos y la búsqueda de niveles crecientes de participación ciudadana en las decisiones colectivas. (Marsiglia, 2009: 16)

Se ha producido una revitalización de la idea de endogeneidad, debido a un cambio en el pensamiento teórico sobre crecimiento económico, según el cual pareciera que “vivimos inexorablemente en un mundo en el cual el crecimiento es obligadamente endógeno” (Boisier 2001: 2).

Asociado al concepto de desarrollo local o desarrollo endógeno aparece el concepto de *actor local*. Según Arocena son personas, grupos, organizaciones, instituciones y organismos que toman decisiones y tienen acciones en el territorio y aquellas que, estando fuera, tienen un lugar en los procesos de gestión del territorio. Es decir, son todos los actores que toman decisiones que afectan al territorio. (Arocena, 1995).

También es relevante para los diferentes enfoques el *territorio*, por lo cual citaremos algunas definiciones, en especial para distinguir el término de una consideración exclusivamente político-administrativa, como por ejemplo una provincia, un departamento o un municipio.

Cuando hablamos de territorio nos estamos refiriendo a una realidad socioespacial. No es solamente un espacio físico que tiene una forma y una materialidad, sino que es también una construcción social. El territorio es la realidad donde se articulan múltiples dimensiones (social, cultural, política, económica, ecológica). guarda una estrecha relación con los procesos de desarrollo. (Méndez y Pintos, CLAEH 1999: 6)

En la definición presentada en *Claves para el desarrollo local*, de Rodríguez Miranda y Sienra, se coincide en que el territorio no debe ser entendido como un mero espacio físico-geográfico, político-administrativo o un continente pasivo de procesos que vienen dados. Se lo define así:

El territorio es un ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican todos los intercambios” (Rodríguez Miranda y Sienra, 2008: 21).

En los últimos 20 años en Uruguay comienza a aparecer en las propuestas académicas, en la aplicación de políticas públicas y en las propuestas de cooperación internacional, los enfoques de desarrollo rural que consideran el territorio y las formas de articulación de actores en el mismo, con denominaciones diversas: desarrollo local, desarrollo territorial rural, desarrollo sostenible con enfoque territorial, etc. A diferencia del enfoque tradicional sectorial, que tiene una lógica vertical en relación al territorio, el enfoque de desarrollo local tiene una lógica horizontal en el territorio donde se reconocen las diferentes dimensiones del desarrollo (económico productivo, social, ambiental, institucional) y la interacción de diferentes actores en un territorio determinado.

Para la definición de estrategias de desarrollo rural, tanto en Uruguay como en muchos otros países de América Latina se han buscado nuevas estrategias. En los últimos años se ha dado una fuerte corriente de pensamiento en favor del enfoque territorial para el desarrollo rural.

También se asigna especial importancia en estos procesos de desarrollo territorial rural a los temas de organización rural, la participación de la comunidad, el empoderamiento de la población en los procesos de desarrollo, y en especial, la construcción de capital social, vinculada a las redes de relaciones sociales y los intercambios que se dan en los espacios rurales.

Schejtman y Berdegué (2004) realizan una revisión de teorías y enfoques en la perspectiva del desarrollo rural, lo cual ha determinado reformulaciones de las estrategias de desarrollo rural basadas en la incorporación de la dimensión territorial, el reconocimiento de la heterogeneidad social de los territorios y la necesidad de convocar a diferentes agentes de los espacios locales en los procesos de desarrollo.

Estos enfoques de desarrollo rural ponen énfasis en la articulación entre los sectores agrícola, industrial y de servicios, la incorporación de los vínculos urbano-rurales en la definición del espacio de acción relevante, en lugar de reducirse al espacio agrícola, y dan creciente relevancia al componente institucional del desarrollo rural.

Schejtman y Berdegué definen el *desarrollo territorial rural* (DTR) como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.

En tal sentido, se requiere de la presencia de actores territoriales que representen los diferentes intereses y dimensiones existentes, así como de ámbitos de concertación y cooperación público-privados en torno a programas de desarrollo de mediano y largo plazo.

Los organismos de cooperación internacional (FIDA, BID, BM, IICA, FAO, PNUD) han integrado nuevas estrategias de desarrollo rural que avanzan hacia el abordaje del enfoque territorial. Por ejemplo, en el IICA se plantea una propuesta de desarrollo rural que busca potenciar la diversidad de recursos de los territorios rurales para enfrentar el nuevo contexto del desarrollo rural y los retos planteados por la globalización (Etcheverri, 2003: 24).

El enfoque busca la integración de los territorios rurales a su interior y con el resto de la economía

nacional, su revitalización y reestructuración progresiva para la adopción de nuevas funciones y demandas. El desarrollo rural sostenible con enfoque territorial es una propuesta que se centra en las personas, que considera los puntos de interacción entre los sistemas humanos y los sistemas ambientales, asegurando el bienestar de las personas a partir de sistemas productivos competitivos generando un desarrollo con inclusión social (Etcheverri, 2003: 24).

En estos enfoques no han estado ajenos la discusión en torno al papel del Estado, vinculado tanto a las formas de planificación (tradicionalmente centralizadas, de arriba hacia abajo) como a las formas de organización política y a los procesos de descentralización institucional que se han intentado, revalorizando el papel de los gobiernos locales y regionales, buscando pasar de un enfoque centralista (vertical-sectorial) a un enfoque local (horizontal-territorial) de las políticas y del desarrollo.

A partir de este siglo en el Uruguay se retoman políticas activas de desarrollo rural, que incorporan esta visión territorial, a la vez que integran la dimensión social y la necesidad de participación de la comunidad en estos procesos. Otra particularidad es que estas políticas y planes vinculadas al desarrollo rural se llevan adelante desde los niveles de gobierno nacional y departamental.

A nivel nacional se ha llevado adelante por parte del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca una serie de políticas donde se recupera el protagonismo del mismo en materia de orientaciones estratégicas del sector público agropecuario: “el objetivo explícito de las nuevas políticas han sido la integración de las instituciones públicas con la sociedad agropecuaria y la búsqueda de una mayor articulación entre ellas” (Sayes, 2014:9).

A nivel departamental se debe tener en cuenta el mayor protagonismo de los gobiernos departamentales en los temas del desarrollo y en particular lo relativo al desarrollo rural, con la creación de dependencias especializadas y la gestión de Programas de Desarrollo específicas, incluso generando mecanismos de coordinación entre las Intendencias vinculadas al tema como es la RODE (Red de Oficinas de Desarrollo).

En el año 2007 se aprueba la Ley de descentralización y coordinación de políticas agropecuarias, mediante la cual se reforma la estructura institucional del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, creándose el Consejo Agropecuario Nacional, los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesa de Desarrollo Rural (Ley 18.126).

En el año 2008 se aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308), la cual habilita a los Gobiernos Departamentales la utilización de nuevos instrumentos para planificar el territorio, categorizar el suelo y generar condiciones para el desarrollo.

Lo anterior se ve reforzado con los procesos de descentralización política y desarrollo local, con la creación del tercer nivel de gobierno, legislación sobre Descentralización Política y Participación Ciudadana (Leyes 18.567, 2009 y 19272, 2014).

La implementación de políticas, programas de desarrollo y proyectos en los territorios rurales

desde niveles de gobierno diferente -nacional y departamental- no ha estado libre de dificultades y confrontación, a pesar de tener muchas veces postulados similares vinculados al enfoque de desarrollo: el territorio, integralidad de las dimensiones, participativo, articulación de actores locales.

Los cambios en las condiciones del contexto condicionan los espacios rurales y las dinámicas productivas y sociales que se desarrollan en los mismos, lo cual genera problemas y oportunidades, para los cuales es necesario construir sistemas con capacidad de innovación en los territorios. La globalización, liberalización e internacionalización de los mercados, el desarrollo de los sistemas de información y comunicación, el fenómeno del cambio climático, han generado consecuencias que afectan a los países y también a los territorios rurales dentro de los mismos.

Problemas como la pobreza rural, concentración de la propiedad de la tierra (en especial por parte de grupos transnacionales), el deterioro de los recursos naturales, la variabilidad de los precios de los productos agropecuarios, el fuerte incremento en el área de cultivos agrícolas extensivos (soja) desplazando producciones tradicionales, entre otras razones han incidido en los espacios rurales, y en particular en la producción familiar.

“La búsqueda de un desarrollo para los territorios capaz de hacer compatible la competitividad de sus empresas con el bienestar y la participación activa de sus habitantes, la sostenibilidad ambiental y el respeto por el patrimonio cultural heredado, constituye un reto para actores sociales y responsables públicos desde hace décadas” (Méndez 2003:178).

El desafío es generar competitividad de la agricultura familiar aprovechando las oportunidades que genera el nuevo contexto: la demanda de productos diferenciados y con agregados de valor, la diversificación a través de actividades no agropecuarias (ecoturismo), la revalorización de las identidades locales (marca del territorio) y los procesos políticos de descentralización y desarrollo local.

Este enfoque requiere de la presencia de actores en el territorio que representen los diferentes intereses y dimensiones existentes, así como de ámbitos de concertación y cooperación público-privados en torno a programas de desarrollo de mediano y largo plazo.

También se le asigna especial importancia en estos procesos de desarrollo territorial rural a los temas de organización rural y asociativismo como facilitadores de la participación de la población, y el empoderamiento de los procesos de desarrollo. Son relevantes los procesos de creación de capital social, vinculado a las redes de relaciones sociales y los intercambios que se dan en los espacios rurales a partir de la construcción de vínculos de confianza en el territorio.

Se han dado avances en cuanto a la consideración de la participación de las organizaciones de la sociedad civil así como el impulso de procesos de descentralización de un desarrollo que debe plantearse de manera integral en el territorio.

Incorporar los vínculos urbano-rurales, los que son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas al interior del territorio, por cuanto a través de ello es que se opera la relación con la demanda externa al territorio y el acceso a insumos, conocimientos, redes y relaciones externos al mundo rural. Esto es especialmente importante para la producción familiar, tanto por el abastecimiento de servicios e insumos como por tener un mercado local de productos agropecuarios y de servicios agropecuarios no agrícolas.

De este modo, se debería dar respuesta a interrogantes como: ¿en qué medida se desarrollan formas institucionales y de relacionamiento innovadoras que articulen lo público y lo privado en los territorios rurales?, ¿cómo se coordinan las políticas sectoriales, tanto departamentales como nacionales, con estrategias territoriales en su implementación?, ¿cómo es la complementación de las acciones del Estado con las organizaciones de la sociedad civil, en especial las asociaciones de productores familiares a nivel de los territorios?, ¿cuál es la forma de articular la intervención y la definición de políticas entre los niveles de gobierno nacional, departamental y local? ¿cómo participan las comunidades en la construcción de las agendas que definen las políticas para el territorio? ¿cuáles son las formas de gobernanza innovadoras para la implementación de políticas en los territorios?

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, Francisco (1997). Cambio estructural, desarrollo económico global y reforma de la gestión pública. Ponencia en Seminario de Desarrollo Local, Montevideo: CLAEH.
- AROCENA, José (1995). Desarrollo Local: un desafío contemporáneo. Caracas-Montevideo: Nueva Sociedad-CLAEH-Ucudal
- BERTONI, Reto y otros (2011). ¿Qué es el desarrollo? Construcción y análisis de problemas del desarrollo. Montevideo: Universidad de la República.
- BOISIER, Sergio (2001). Crecimiento y desarrollo territorial endógeno. Ponencia en Seminario Internacional Desarrollo Endógeno en Territorios Excluidos. Temuco: Universidad de la Frontera.
- Echeverri, Rafael (2003). Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural, en Seminario Desarrollo Rural Sostenible con enfoque territorial, IICA, Montevideo.
- García, L. y Fross, D. (2004). Ecoturismo: La Revalorización de lo Local en un Mundo Global
- Gargicevich, Adrian. ¿Y si la innovación es un emergente sistémico?, XII Jornadas Nacionales de Extensión Rural AADER, San Juan (Argentina). 2004.

- MADOERY, Oscar (2008). Otro desarrollo: el cambio desde las ciudades y regiones. Serie Desarrollo y Territorio. San Martín: UNSAM.
- MARSIGLIA, Javier (2009). La articulación de actores para el desarrollo local: ¿cómo gestionar las diferencias? Tesis de Maestría. Buenos Aires: UNSAM/UAM.
- Mendez, Ricardo (2003). Innovación y redes locales como estrategias de desarrollo territorial. Sociedad Catalana de Geografía, N° 55. Mimeo, 2003.
- MÉNDEZ GUTIÉRREZ DEL VALLE, Ricardo (2006). Difusión de innovaciones en sistemas productivos locales y desarrollo territorial. Ponencia al III Congreso Internacional de la Red SIAL “Alimentación y Territorios”. ALTER, mimeo.
- MÉNDEZ, C., y PINTOS, G. (1999). Fortalecimiento y articulación de actores: un desafío para la intervención en procesos de desarrollo local. Análisis de una experiencia en el Noreste, CLAEH, Montevideo.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A. y SIENRA, M (2008). Claves del desarrollo local: una metodología de análisis aplicada. El caso de Treinta y Tres. Montevideo: Fin de Siglo.
- Rodríguez Miranda, Adrián (2011). Desarrollo territorial rural y articulación rural urbana en Uruguay en Nuevos enfoques de desarrollo: una mirada desde las regiones. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez- Red Iberoamericana de Estudios de Desarrollo. México.
- Rossi, Virginia (2010). La producción familiar en la cuestión agraria uruguaya en Pensamiento crítico y sujetos colectivos en América Latina. TRILCE, Montevideo, 2010.
- Sayes, Julio (2014). Innovaciones institucionales: El caso del Consejo Agropecuario Departamental y Mesas de Desarrollo Rural del Departamento de Tacuarembó.
- SUMPISI, J. M. (2003). “Desarrollo local en áreas rurales de la Unión Europea: la iniciativa Leader”, en Seminario Desarrollo Rural Sostenible con Enfoque Territorial. Montevideo: IICA.
- SCHETMAN, A, y BERDEGUÉ, J (2004). Desarrollo territorial rural. Santiago de Chile: RIMISP-FIDA-BID. Thornton, R y Cimadevilla, G (Editores) (2003). La extensión rural en debate. INTA. Buenos Aires, 2003.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. Investigaciones Regionales, 11, pp. 183-210. Madrid: Asociación Española de Ciencia Regional. Disponible en: <www.redalyc.org/pdf/289/28901109.pdf>.
- Materiales del Curso Desarrollo Rural, Maestría Desarrollo Local UNSAM-UAM, 2012:
 - Varela, Héctor. Evolución de los Paradigmas de Desarrollo, Presentación
 - Catullo, Julio. El enfoque territorial. Presentación
 - Gargicevich, Adrián. Innovación y desarrollo territorial. Presentación

