

Octubre de 2007

ISBN N° 978-987-521-268-8

ISSN N° 1851-3530

Programa Nacional de Apoyo
al Desarrollo de los Territorios

Documento
de trabajo N°

1



Enfoque

de Desarrollo Territorial



■ Ediciones

Instituto Nacional de
Tecnología Agropecuaria



Proyecto Específico

**“Promoción y fortalecimiento de Proyectos de apoyo
al Desarrollo Territorial para la mejora
de la competitividad sistémica regional”**

Este proyecto se propone promover procesos de desarrollo territorial mediante el fortalecimiento de las capacidades del INTA y de las demás organizaciones e instituciones presentes en los territorios.

Sus objetivos son:

Promover la construcción de espacios de consenso sobre el desarrollo territorial, dentro de la institución y con las demás instituciones presentes en las regiones.

Fortalecer las capacidades del INTA para que motiven y apoyen procesos de desarrollo territorial.

Apoyar a los proyectos que acompaña el INTA para que promuevan o se integren a procesos de desarrollo territorial.

Promover la articulación entre instituciones y organismos vinculados al desarrollo territorial en los ámbitos regionales.

Generar y socializar información asociada a procesos de desarrollo territorial para favorecer el aprendizaje institucional.

¿Con quiénes se trabaja?

Técnicos de INTA y de otros organismos e instituciones.

Organizaciones e instituciones vinculadas al desarrollo territorial en las regiones.

Las actividades que se realizan son:

Capacitación a técnicos para la intervención en procesos de desarrollo territorial.

Relevamiento y sistematización de casos con enfoque de desarrollo territorial.

Asistencia técnica para la incorporación del enfoque de desarrollo territorial a proyectos preexistentes.

Conformación de una red de intercambio de información y experiencias de desarrollo territorial.

Enfoque de desarrollo territorial : documento de trabajo n° 1. - 1a ed.
Buenos Aires : Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA.
Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, 2007.
16 p. ; 28x20 cm.

ISBN 978-987-521-268-8

1. Desarrollo Regional.
CDD 338.9

Fecha de catalogación: 18/09/2007

Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
Chile 460 (C1098AAJ). Cdad. Autónoma de Buenos Aires
Argentina / Tel: 011 4339 0600
<http://www.inta.gov.ar/extension/transferecia/htm>

Enfoque de Desarrollo Territorial
Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios

Coordinador: Ing. Agr. Julio César Catullo

Proyecto Específico "Promoción y fortalecimiento de Proyectos
de apoyo al Desarrollo Territorial para la mejora
de la competitividad sistémica regional"

Coordinador: Ing. Agr. Ernesto Oscar Frank

Referentes: Eduardo Alberto, Ricardo Carnicer, Fabián Corti, Juan
Erreguerena, José Luis Gaiero, Rubén Isaurralde, Betina Mauricio,
Rodolfo Mansilla, José Minetti, Jorge Miranda, María Nieto,
Francisco Rodríguez, Guillermo Salvarredi, Roberto Siolotto
y Constanza Rozenblum.

◆
Índice

ISBN N° 978-987-521-268-8

ISSN N° 1851-3530

- 2 Introducción
- 3 ¿Qué entendemos por territorio
y desarrollo territorial?
- 4 El enfoque del desarrollo territorial
y sus elementos fundamentales
- La participación social
- La multidimensionalidad
- La multisectorialidad
- La visión de una economía de territorio
- Búsqueda de una mayor coincidencia institucional
- 8 Principales lineamientos de acción
- 11 ¿Cuáles son los grandes desafíos?
- La formación de los recursos humanos para el desarrollo
- La integración de lo económico y de lo político
- La reconstrucción del concepto de "lo rural".
- La cuestión ambiental
- De la participación "pasiva" al compromiso
- De la política sectorial de Desarrollo Rural a la concu-
rrencia de políticas públicas en el territorio rural
- 14 Las aspiraciones del desarrollo territorial
- La cohesión social
- La cohesión territorial
- 16 BIBLIOGRAFÍA



Introducción

A partir de agosto de 2006 comenzamos a implementar en todo el país el **Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios -PNTER-** con sus dos **Proyectos Integrados: Innovación Tecnológica y Organizacional e Innovación en Finanzas y Mercadeo**. Estos Proyectos -junto al ProFeder- constituyen los instrumentos del PNTER, en apoyo a la consolidación de las capacidades del sistema de extensión institucional.

Con la puesta en marcha de los Proyectos Integrados mencionados se consolida la implementación de las estrategias de extensión incluidas en el Plan Estratégico Institucional para el período 2005-2015 y se fortalece la reconstrucción del sistema nacional de extensión con el enfoque definido en dicho documento.

Actualmente, los Centros Regionales, junto con el apoyo de la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión (CNTyE) se encuentran elaborando propuestas de reorganización de los sistemas regionales de extensión para contribuir a la adecuada gestión de las estrategias.

En este marco institucional, los referentes regionales del Proyecto Específico "**Promoción y fortalecimiento de Proyectos de apoyo al Desarrollo Territorial para la mejora de la competitividad sistémica regional**" del PNTER, con el aporte de técnicos de la CNTyE, han elaborado el presente texto, iniciando una serie de documentos internos de trabajo. En el encontrarán conceptos, elementos teóricos y metodologías para enmarcar el accionar del sistema de extensión del INTA, seleccionados entre la amplia bibliografía disponible y publicada sobre el tema del enfoque territorial en los últimos años.

En este primer número se incluye, además, una guía de criterios para contribuir a la elaboración, planificación, implementación y análisis de proyectos de apoyo al desarrollo territorial. Cabe destacar que la visión volcada en este documento interno fue consensuada por un equipo de referentes de todo el país y pretende ser lo suficientemente amplia como para permitir su adaptación a las condiciones particulares de cada ámbito en el que se aplique. El objetivo es realizar un aporte que contribuya a consolidar la visión institucional en la temática y facilitar los procesos de análisis de los proyectos de Desarrollo Territorial que están en marcha y en los cuales el INTA participa.

Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios

Buenos Aires, mayo de 2007

ENFOQUE

de DESARROLLO TERRITORIAL

El presente documento propone un recorrido por algunos de los principales conceptos que ayudan a entender el enfoque de desarrollo territorial y sus características fundamentales. También define sus lineamientos para la acción y los desafíos que se presentan a la hora de implementar procesos de transformación impulsados por los diferentes actores de un territorio.

Finalmente, se incluye una guía de criterios orientativos para construir y acompañar proyectos de apoyo al desarrollo territorial.

1/ El entramado socioinstitucional es el conjunto de relaciones que se dan entre los actores, instituciones y organizaciones de una sociedad que, si se graficara, quedaría representada por una red más o menos densa dependiendo de las características de esa comunidad.

2/ El sistema o tejido productivo local es el conjunto de empresas locales y sus relaciones interempresariales o productivos "hacia atrás" con proveedores de insumos y servicios y "hacia adelante" con los usuarios de los productos.

¿QUÉ ENTENDEMOS por TERRITORIO y DESARROLLO TERRITORIAL?

Desde la perspectiva del enfoque del desarrollo territorial, un territorio es un espacio geográfico caracterizado por:

- la existencia de una **base de recursos naturales** específica;
- una **identidad** (entendida como historia y cultura locales) particular;
- **relaciones sociales, instituciones y formas de organización propias**, conformando un tejido o entramado socioinstitucional (resultado de las diversas interacciones entre los actores e instituciones) característico de ese lugar; y
- determinadas formas de **producción, intercambio y distribución del ingreso**.

Todas estas características imprimen al territorio una identidad, como una huella digital, que lo hace único, poniendo de relieve que el territorio no es un mero soporte geográfico de recursos y actividades económicas sino una construcción social producto de las interrelaciones y decisiones de los actores locales en torno a un proyecto de desarrollo concertado entre todos ellos.

En este marco, el desarrollo territorial es un proceso implementado por los actores del territorio, que procura fortalecer las capacidades

locales y aprovechar los recursos propios y externos para consolidar el entramado socioinstitucional¹ y el sistema económico-productivo local², con el propósito de mejorar la calidad de vida de esa comunidad.

Sili define al Desarrollo Territorial Rural como un proceso de "...transformación rural que, a través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas y flexibles de organización social, pretende alcanzar:

- un alto grado de innovación y diversificación económica productiva con actividades agrícolas y no agrícolas que permita construir sistemas productivos locales competitivos, reducir el riesgo y la vulnerabilidad frente a los cambios en los mercados y reducir drásticamente los niveles de pobreza y marginalidad
- altos niveles de capital social y cultural rural a fin de fomentar la inclusión social, el arraigo de la gente a su tierra y una mayor capacidad de innovación social y cultural
- infraestructura, equipamientos y servicios eficientes para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida." (Sili, 2005:67)



El enfoque del Desarrollo Territorial y sus **ELEMENTOS FUNDAMENTALES**

Según el planteamiento del Programa LEADER³, el enfoque territorial consiste en definir una estrategia de desarrollo a partir de las realidades, puntos fuertes y débiles de un territorio.

El fundamento del enfoque territorial se vincula a la toma de conciencia creciente del papel de los recursos endógenos en la búsqueda de un desarrollo duradero, originado en las fuerzas vivas locales y destinado a éstas (CE, 1999). Es decir, plantea el desarrollo como un proceso endógeno, cuyos ejes centrales son la movilización del potencial de desarrollo⁴ del territorio y la capacidad de la comunidad de liderar el proceso (en el sentido de poder decidir sobre, y controlar los cambios que se van produciendo).

3/ El Programa LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) es un programa de desarrollo rural de la Comunidad Europea que se inició en 1991, siendo desde entonces una referencia a nivel mundial del enfoque territorial de desarrollo aplicado al medio rural.

4/ El potencial de desarrollo de un territorio (o capital territorial) es el conjunto de todos aquellos recursos y tipos de capital, materiales e inmateriales, con los que cuenta una comunidad para movilizarlos en pos de una estrategia de desarrollo.

Contrariamente al enfoque sectorial, la estrategia apunta al territorio considerado como un conjunto socioeconómico integrado por hombres y mujeres, recursos, conocimientos técnicos, etc., en vez de centrarse únicamente en un sector económico-productivo como, por ejemplo, el agropecuario. En otras palabras, el enfoque considera al territorio como un todo interrelacionado e incluye los siguientes elementos fundamentales:

La participación social

La multidimensionalidad

La multisectorialidad

La visión de una economía de territorio

Búsqueda de una mayor
coincidencia institucional

◆ La participación social

El desarrollo es un proceso de construcción social, por lo que se requiere de la participación de todos los actores locales en la definición de la estrategia como forma de lograr su compromiso en el proceso y la apropiación de éste. La participación activa de la comunidad es la que permite o favorece el inicio de procesos de desarrollo equitativos y sostenibles en el tiempo (Rozenblum, 2006).

Aquí es necesario introducir la diferenciación que realiza Albuquerque entre la '**participación en el desarrollo**' y el '**desarrollo participativo**': *"...La participación en el desarrollo consiste en que los planes y proyectos de desarrollo se llevan a cabo incorporando una mayor sensibilidad hacia la cultura y las aspiraciones de la sociedad local, la cual es informada de la existencia de dichos planes solicitando posteriormente su participación. Se trata de un enfoque de 'arriba-abajo' pero suavizado por esa circunstancia. El desarrollo participativo se basa, por el contrario, en un proceso de 'abajo-arriba' mediante el cual se busca la participación de la población local desde el inicio mismo del proceso de planificación, tratando de incorporar las orientaciones y propuestas sentidas por la misma."* (Albuquerque, 2003: 36).

◆ La multidimensionalidad

El enfoque de desarrollo territorial considera que múltiples dimensiones interactúan en el territorio, delineando las características de esa realidad socioespacial:

dimensión económico-productiva, en donde se apunta a lograr la *competitividad* en todas las actividades económicas que se llevan a cabo en la localidad, sean productivas o no.

dimensión sociocultural, para la cual lo fundamental es el fortalecimiento de la identidad y del capital social del territorio como camino hacia la *equidad* en la distribución de recursos.

dimensión ambiental, cuyo objetivo principal es la *sustentabilidad*, mediante la implementación de un proceso de desarrollo sostenible, que es aquél capaz de satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender a sus propias necesidades.

Albuquerque sostiene que *"...la estrategia de desarrollo local sostenible insiste en la importancia del mantenimiento de la población agraria en el medio rural, tratando de diversificar sus actividades hacia la puesta en valor del medio ambiente natural; el desarrollo de actividades forestales; la incorporación de elementos de calidad en actividades como la agricultura biológica, la artesanía o las agroindustrias locales; y la conservación y valorización del patrimonio cultural como soporte fundamental para el impulso del turismo rural."*

(Albuquerque, 2003: 12)

dimensión político-institucional, enfocada hacia el logro de la *governabilidad*, definida como la capacidad de los actores para garantizar una gestión democrática de la sociedad local, asegurando a todos los habitantes del territorio la posibilidad de acceder a los foros de toma de decisiones. La gobernabilidad se encuentra refle-

jada en la generación de consensos y articulaciones entre los distintos actores sociales de una comunidad.

la vinculación entre las dimensiones anteriores, cuyo resultado puede llevar a lograr la *competitividad sistémica*.

La **competitividad sistémica o territorial**, de acuerdo con el Programa LEADER, es el proceso de construcción en el territorio de ventajas competitivas dinámicas, basadas en la existencia de competitividad social (o capital social), competitividad económica, competitividad medioambiental y la inserción externa del territorio.

El Programa ofrece las siguientes definiciones:

- ◆ **Competitividad social** como la capacidad de los actores para actuar eficazmente de manera conjunta sobre la base de una concepción consensuada del proyecto y fomentada por una concertación entre los distintos niveles institucionales.
- ◆ **Competitividad económica** como la capacidad de los actores para producir y mantener el máximo de valor agregado en el territorio mediante el refuerzo de los vínculos entre los sectores y haciendo que la combinación de recursos constituya activos para valorizar el carácter específico de los productos y servicios locales.
- ◆ **Competitividad medioambiental** como la capacidad de los actores para valorizar su entorno haciendo de éste un elemento distintivo de su territorio, garantizando al mismo tiempo la conservación y la renovación de los recursos naturales y patrimoniales.
- ◆ **La localización en el contexto global** como la capacidad de los actores para situarse con relación a los otros territorios y con el mundo exterior en general, con el objetivo de hacer progresar su proyecto de territorio y de garantizar su viabilidad en el contexto de la globalización (CE, 1999).

◆ La multisectorialidad

Se pretende favorecer una mirada integral del territorio, que implica:

- ◆ **en términos económicos:** la complementariedad entre la agricultura y otras ocupaciones no agropecuarias en la generación de ingresos rurales, con fuerte vinculación agricultura - industria - servicios. Las actividades económicas incorporan elementos procedentes de los diferentes sectores y son, por consiguiente, multisectoriales;
- ◆ **en términos sociales:** la integración de los servicios (salud, educación, empleo, etc.) al desarrollo de los territorios. Es decir, el aseguramiento de la oferta territorial de infraestructura, equipamientos básicos y servicios, para garantizar la permanencia de la población en el medio rural.

◆ La visión de una economía de territorio

Se trata de pasar de considerar a la economía de un territorio rural de manera sectorializada, como meramente "agrícola", a entender la economía como "territorial", asumiendo la multisectorialidad de la economía de los territorios rurales, que implica la consideración de todas las actividades, productivas o no, que generan ingresos para las familias rurales, en base a la valorización de los recursos locales.

Esta consideración lleva a reconocer la importancia de las diferentes cadenas de valor agregado que se pueden construir en el territorio como, por ejemplo, los *clusters*, las cadenas agroalimentarias y agroindustriales territorializadas, las denominaciones de origen, el turismo rural y la agroindustria artesanal, entre otros.

Pero, además, implica el reconocimiento de las ventajas comparativas y competitivas de los distintos eslabones que participan de las cadenas de valor territoriales, demostrando, una vez más, la multisectorialidad de la economía del territorio.

Los procesos de desarrollo territorial persiguen el fortalecimiento de la base económica local, tanto a través de la diversificación de las actividades productivas como del aprovechamiento de las sinergias entre los diversos sectores y de encadenamientos entre actividades productivas y no productivas, con el objetivo de aumentar la competitividad del territorio.

◆ Búsqueda de una mayor coincidencia institucional

Se expresa a través de una **nueva institucionalidad para el desarrollo**, que sea abierta, pluralista y democrática.

La creación de una institucionalidad para el desarrollo territorial es el resultado del fortalecimiento del capital social y la consiguiente concertación estratégica del conjunto de la sociedad local. Para ello es necesario el fomento de la cooperación público-privada, con la conformación de una red territorial de solidaridad y relaciones entre los diversos actores e instituciones, que logre el compromiso en un proyecto compartido que refleje las diferentes aspiraciones sociales o intereses presentes en el territorio (Rozenblum, 2006).

Es decir que la **nueva institucionalidad se refiere a aquellas instituciones (formales o informales) creadas a partir del proceso de desarrollo que reflejan el nivel de concertación alcanzado por los actores del territorio y aseguran la sostenibilidad, en el tiempo, de las estrategias y acciones acordadas.**

Principales lineamientos de acción



Integración de políticas sectoriales con las propuestas locales

Articulación entre lo urbano y lo rural

Valoración del capital humano, social y natural

Ordenamiento territorial

Superación de la compensación

Innovación tecnológica y organizacional

Fortalecimiento de las capacidades territoriales

Inclusión institucional

De acuerdo con los elementos característicos mencionados, se puede decir que el enfoque pretende:

1 Lograr un modelo de gestión que lleve a la **convergencia** del enfoque "de arriba hacia abajo" con el "de abajo hacia arriba", considerando las demandas y propuestas de los diferentes actores presentes en el territorio.

El enfoque "de arriba hacia abajo" es el tradicional modelo de gestión de los niveles de gobierno nacional y provinciales, que implementan políticas indiferenciadas para todo el país (o provincia), sin tener en consideración las particularidades y necesidades de cada localidad o región. Un modelo de gestión con un enfoque "de abajo hacia arriba" es aquel en el que las políticas surgen desde el propio territorio, tomando en cuenta las demandas y necesidades de la población local y las características específicas de ese territorio.

Ambos enfoques deben coexistir en los territorios. Pero resulta indispensable integrar y optimizar las políticas sectoriales delineadas a nivel nacional con los intereses del territorio, reflejados en políticas integrales de desarrollo territorial.

2 Articular las dimensiones urbana y rural en forma orgánica y conformar unidades territoriales integradas, fortaleciendo la identidad local.

Se debe promover o fortalecer la identidad común a un territorio, del que forman parte tanto la ciudad como el ejido rural y entre los que existen lazos de solidaridad y relaciones de interdependencia históricas tanto en el plano económico como en el social, cultural, político-institucional, financiero, tecnológico, etc.

3 Dar importancia a crear, valorar o fortalecer:

- el **capital humano** (capacidades y conocimientos de las personas)
- el **capital social** (cultura, relaciones, redes, concertación socioinstitucional)⁵
- el **capital natural** (base de recursos naturales)
- los **capitales físico y económico-financiero**

Desde el punto de vista del enfoque, todos estos tipos de "capital" conforman el llamado "capital territorial", que hace referencia a los elementos constitutivos de la riqueza de un territorio (población, actividades, paisajes, patrimonio, conocimientos, etc.), no desde la perspectiva de un inventario contable, sino de la búsqueda de especificidades que puedan ponerse de relieve. Ello con el objetivo de construir un proyecto compartido por toda la comunidad, que se encuentre sustentado en la valoración de los recursos naturales, sociales, culturales, institucionales

⁵ /El capital social es el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas. Es una forma de institucionalidad social, basada en los valores compartidos, la cultura local, que promueve la capacidad de las personas para actuar sinérgicamente, generando redes, asociaciones y concertaciones hacia el interior de la sociedad. El capital social sería la habilidad de una comunidad para trabajar unida por un objetivo común y se refleja en la densidad o entramado institucional que posee una sociedad (Rozenblum, 2006).

y económicos de la localidad. Es decir, que el enfoque territorial plantea el desarrollo como un proceso endógeno, esto es, que debe estar basado en el uso de los recursos disponibles en el propio territorio y, a la vez, ser capaz de aprovechar los recursos exógenos en su propio beneficio.

- 4 Otorgar importancia a las políticas de Ordenamiento Territorial, como complemento de la descentralización y reflejo de una mayor autonomía de acción y capacidad de autogestión del territorio.

El ordenamiento territorial es una función pública (en el sentido de responsabilidad gubernamental) acerca de la organización de las actividades humanas sobre el territorio: *"Un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente."* (Jordan y Sabatini, 1988, citados en Montes Lira, 2001:13).

Las políticas de ordenamiento territorial, en sí mismas, son sólo un instrumento al servicio de un proceso de desarrollo territorial pero representan una profundización del proceso de descentralización, reflejado en el desplazamiento de competencias, funciones y responsabilidades desde el ámbito

nacional hacia el provincial y local, con el consiguiente aumento de las capacidades y recursos de los niveles subnacionales de forma de poder afrontar dichas responsabilidades.

- 5 Superar el modelo de compensación (asistencialismo, clientelismo) por el de cooperación, cogestión, responsabilidad compartida e inclusión económica y social.

Los enfoques de desarrollo rural implementados hasta hace algunos años, se basaron en una concepción sectorial que reducía "lo rural" a "lo agropecuario", aplicando planteamientos descendentes ("de arriba hacia abajo") y simple ayuda a los "beneficiarios", en lugar de promover que los actores locales adquieran las competencias necesarias para transformarse en, y organizarse como, agentes de desarrollo de su territorio. Estas políticas clásicas han llevado, además, a la segmentación de las intervenciones, en contraposición con el enfoque territorial que busca generar vínculos entre sectores, actividades y territorios (CE, 1999; Albuquerque, 2003; Rozenblum, 2006).

Se debe, por lo tanto, reemplazar las acciones de asistencia social por acciones que apunten a facilitar la construcción de estrategias territoriales de desarrollo, mediante las cuales se alcanzará una mayor cohesión social y territorial, un mayor flujo de inversiones hacia el medio rural y un mayor equilibrio urbano-rural.



6 Considerar la innovación tecnológica y organizacional como promotores de desarrollo (a partir de un criterio amplio del concepto de innovación, sustentado en la interacción de aspectos económicos, sociales y ecológicos).

Desde esta conceptualización, se visualiza a la innovación contribuyendo al desarrollo territorial rural no sólo con tecnologías de procesos y productos, sino también con nuevas formas de organización social, de información, de comunicación, de financiación y de comercialización que apoyen el fortalecimiento del territorio. Y ello se persigue mediante la generación de iniciativas innovadoras a partir del mejor aprovechamiento tanto de los recursos endógenos como de los externos.

Con relación al sistema agroalimentario y agroindustrial, específicamente, las articulaciones entre el sistema de gobierno, el sistema productivo y el sistema científico-tecnológico se convierten en prio-

ritarias de manera de generar alternativas de investigación, transferencia tecnológica y capacitación, así como ámbitos de interacción entre ellos, que permitan aumentar la capacidad de innovación y la producción de conocimiento propio, específico, pertinente al territorio en cuestión.

En cuanto a la extensión rural, no sólo se busca que se diseñe a la medida de las particularidades de cada situación concreta sino que, a las funciones clásicas relacionadas con el cambio técnico y la educación no formal se le añaden, actualmente, las relativas al cambio institucional y la gestión, dirigidas a contribuir a la construcción de una nueva institucionalidad en los territorios rurales.

7 Promover la gestión del conocimiento (sistematizar conocimientos tradicionales y poner en perspectiva los conocimientos formales modernos, a partir de la visión de

que no es posible transferir conocimiento sino que éste se construye socialmente), fortaleciendo las capacidades culturales y político-institucionales de los actores del territorio.

El objetivo del proceso de gestión del conocimiento es crear valor a partir del empleo e incremento del conocimiento estratégico que posee un territorio, de manera que éste sea capaz de adaptarse y anticiparse a los cambios, apostando fuertemente por las iniciativas innovadoras y asumiendo los nuevos roles transferidos a partir del proceso de descentralización como aquellos que comenzaron a demandar los ciudadanos en los últimos tiempos.

8 Que la Institución participe como un actor del proceso, con el rol que le asigne el medio en cada experiencia particular.



¿Cuáles son LOS GRANDES DESAFÍOS?



La formación de los recursos humanos para el desarrollo

1/ De la educación tradicional a la educación contextualizada. Es decir, la capacitación de los recursos humanos de acuerdo a las necesidades del sistema productivo local.

Como sostiene Albuquerque, "...hay que superar cuanto antes el desencuentro existente entre la oferta de capacitación de universidades y centros de formación y las necesidades de innovación en los diferentes sistemas productivos locales. Para ello, es fundamental la incorporación activa de las entidades educativas, universitarias y de investigación científica y tecnológica en las iniciativas de desarrollo económico local..." (Albuquerque, 2005: 14).



La integración económica y política

En los territorios existen estructuras de concentración de poder político y económico, que se evidencia en la concentración geográfica de las actividades económicas y de la población en unos pocos centros urbanos, derivando en una centralización del sistema político-institucional (es decir, del proceso de toma de decisiones) en aquellos territorios.

También existen fisuras sociales y brechas territoriales, como consecuencia de dicha concentración, con disparidades extremas en el nivel de las condiciones de vida entre la población localizada en esas ciudades y la que habita en otros territorios.

Por lo tanto, se evidencia la necesidad de generar espacios de participación social y la construcción de una nueva institucionalidad en los territorios que posibilite la equidad en la distribución de recursos y, por ende, en las relaciones entre los distintos actores. Pero también es necesario que las políticas de los niveles nacional y provincial se orienten a revertir los desequilibrios y brechas tanto sociales como territoriales y que sean complementadas y potenciadas con proyectos locales de desarrollo territorial.



La reconstrucción de la ruralidad

El término "rural" en sentido amplio integra todas las actividades que se desarrollan en el medio rural y no exclusivamente las agropecuarias.

- ◆ Entorno físico y geográfico con una dimensión histórica (espacio

La formación de los recursos humanos para el desarrollo

La integración económica y política

La reconstrucción de la ruralidad

La cuestión ambiental

De la participación "pasiva" al compromiso

De la política sectorial de Desarrollo Rural a la concurrencia de políticas públicas en el territorio rural

y tiempo). Es decir, "territorio" de acuerdo con la definición mencionada

- ◆ concepto amplio e integral del término "rural"
Sili "...define a la ruralidad como la forma de relación que se establece entre la sociedad y los espacios rurales y a partir de la cual se construye el sentido social de lo rural, la identidad, y se moviliza el patrimonio de dichos espacios. La ruralidad en tanto forma de la relación espacio-sociedad y forma de apropiación simbólica, valorización y aprovechamiento del patrimonio, constituye la dimensión social de los territorios rurales..." (Sili, 2005: 43) A continuación el autor afirma que "...sin ruralidad (identidad y forma de valorización de los recursos patrimoniales rurales) no hay territorio ni desarrollo. A lo sumo podrá existir un espacio agrario abierto a un proceso de desarrollo productivo agropecuario, con escaso contenido social." (Sili, 2005:45).

potencial de los territorios rurales, sobre todo en las relaciones con otros territorios.

- ◆ El mercado de los servicios ambientales (servicio de producción de agua, turismo rural, etc.) y el agregado de valor que otorga la producción bajo normas que garantizan la protección del ambiente.

La dimensión ambiental cruza de forma horizontal las políticas sectoriales, las cuales deben tener en cuenta las características ambientales específicas de cada territorio. Albuquerque subraya la importancia de esta dimensión en los procesos de desarrollo territorial al afirmar que "...la incorporación y puesta en valor del medio ambiente como un activo importante de desarrollo local ofrece diferentes oportunidades para el despliegue de actividades productivas innovadoras en el medio rural, de forma complementaria a las ocupaciones tradicionales..." (Albuquerque, 2003:10)



La cuestión ambiental

La articulación de las variables ambientales con las variables económicas y sociales permite construir diferentes escenarios de ordenamiento territorial que reflejen los verdaderos costos y beneficios socioeconómicos respecto a usos alternativos del capital natural (suelo y recursos naturales).

- ◆ acuerdos ambientales (biodiversidad, cambio climático, desertificación) para aprovechar el



De la participación "pasiva" al compromiso

Cooperación entre los grupos sociales de los territorios bajo formas de autogestión y autoinstitución (empoderamiento de la sociedad civil con esquemas contractuales flexibles y promisorios).

Dado que existe una clara interdependencia entre las políticas, los recursos y los sectores económico-productivos, es necesaria la introducción de nuevos enfoques de gestión que incorporen el principio de

la responsabilidad compartida entre actores públicos y privados. Para ello es preciso trabajar en el mejoramiento del capital humano y del social de manera de fortalecer la sociedad civil y que la misma pueda ser copartícipe en el proceso de desarrollo.



De la política sectorial de Desarrollo Rural a la concurrencia de políticas públicas en el territorio rural

De la visión sectorial al enfoque territorial

El hecho de sólo ver un territorio de manera parcializada, sectorializada, a verlo como un todo, lleva a la búsqueda de mecanismos que favorezcan una coordinación interinstitucional eficiente de las diferentes políticas, programas e instrumentos de fomento y una gestión de conjunto de éstas, evitando la duplicación de esfuerzos y el despilfarro de recursos y permitiendo divisar las vinculaciones existentes entre las distintas actividades que se realizan en el territorio.

Estos desafíos que se le plantean al enfoque resaltan la necesidad de tener en cuenta las diversas acciones que deben integrar una estrategia de desarrollo de un territorio:

- ◆ desde el punto de vista **político-institucional**, se debe apuntar a alcanzar una creciente capacidad por parte del territorio para tomar las decisiones que con-

sidere mejores para sus propios habitantes;

- ◆ desde el punto de vista económico-productivo, es crucial lograr la reinversión en el territorio del excedente generado localmente;
- ◆ desde el punto de vista científico-tecnológico, resulta importante fortalecer la capacidad del territorio para generar innovaciones que respondan a las necesidades locales y
- ◆ desde el punto de vista sociocultural, las acciones deben enfocarse en la definición conjunta de la identidad del territorio.

El enfoque territorial supone el abandono de las actitudes pasivas (dependientes de las subvenciones o ayudas externas) ya que se basa en la convicción del esfuerzo y decisión propios para establecer y concertar localmente la estrategia de desarrollo a seguir.

En definitiva, se transita el paso de una visión del desarrollo adquirido a través de la dotación de capital físico, conocimientos y recursos hacia una concepción del desarrollo como algo generado a partir de las capacidades de los actores locales.

"El enfoque territorial permite, pues, dar a cada situación concreta un tratamiento adecuado según sus recursos, circunstancias y capacidades potenciales de desarrollo."

(Alburquerque, 2002: 17)

Las **ASPIRACIONES** del Desarrollo Territorial



la **COHESIÓN SOCIAL**:

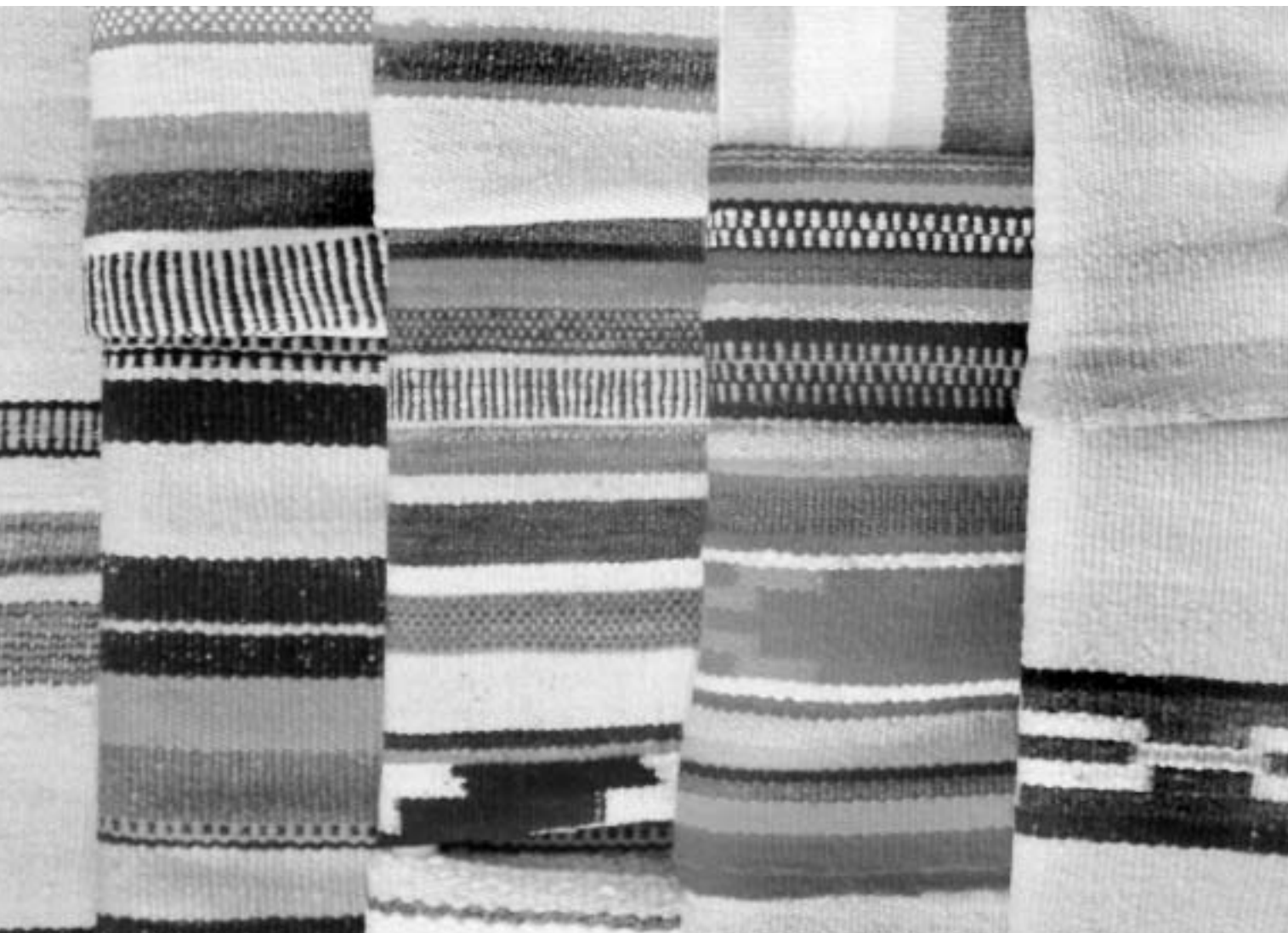
que prevalezca la equidad, la solidaridad, la justicia social y el sentido de pertenencia;

la **COHESIÓN TERRITORIAL**:

entidad cultural, política y socialmente integrada

En definitiva, se busca:

mayor equidad social
sustentabilidad ambiental
competitividad sistémica



✓ GUÍA DE CRITERIOS

para la **ELABORACIÓN, IMPLEMENTACIÓN y ANÁLISIS**
de proyectos de **APOYO** al **DESARROLLO TERRITORIAL**

Con el fin de diseñar, poner en marcha y analizar procesos de desarrollo territorial, a continuación se proponen una serie de criterios ligados al aspecto conceptual, metodológico y de acción.

Criterios conceptuales

Promoción simultánea de la innovación tecnológica y organizacional

Visión multisectorial

Inclusión del componente ambiental

Articulación de las dimensiones urbana y rural

Visión multidisciplinar

Visión prospectiva

Criterios metodológicos

Realización de un diagnóstico de las dinámicas territoriales

Construcción y desarrollo del proyecto con metodología participativa, trabajando con y para la gente

Diseño e implementación de una estrategia de comunicación y difusión

Consideración de las capacidades y vinculaciones de los diferentes actores

Definición del territorio en función de las redes de interacción de los actores locales (este criterio corresponde a proyectos en desarrollo, ya que es una definición que se realiza durante su implementación)

Criterios de acción

Fomento de la cooperación, la cogestión y la inclusión socio-económica de todos los actores locales

Promoción de espacios de articulación interinstitucional

Consideración del fortalecimiento de las instituciones

Capacitación de los actores intervinientes

Generación de espacios de concertación, reflejados en un cronograma de actividades y compromisos de recursos del proyecto o en articulación con otro proyecto

Promoción de una nueva institucionalidad

Priorización de actividades que generen agregado de valor en las cadenas productivas

Valorización de la identidad como eje del proyecto

Promoción de acciones que aseguren la sustentabilidad de la propuesta (económica, social y ambiental)

Conformación de un sistema de información del territorio.

◆ Bibliografía

- Alburquerque, Francisco (2005), "Reflexiones sobre el desarrollo económico en la práctica: desarrollo y territorio", CSIC, Madrid, noviembre de 2005.
- Alburquerque, Francisco (2003). Planes de desarrollo sostenible en los Parques Naturales de Andalucía. Aproximación conceptual y metodológica, Instituto de Desarrollo Regional y Fundación Universitaria, Sevilla, 2003.
- Alburquerque, Francisco (2002). Desarrollo económico territorial. Guía para agentes, Instituto de Desarrollo Regional y Fundación Universitaria, Sevilla, 2002.
- Comunidades Europeas (1999). "La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER", en Innovación en el Medio Rural, Cuaderno nº1 6/1, diciembre de 1999.
- Goñi, A. y Quiroga, G. (2005), "Desarrollo rural sostenible en el noreste de Uruguay. Fase 2000-2003. Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial", CLAEH, Montevideo, 2005.
- Montes Lira, Pedro (2001). "El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe", Serie Medio ambiente y desarrollo nº 45, CEPAL, ONU, Santiago de Chile, diciembre de 2001.
- Rozenblum, Constanza (2006), "El turismo rural como impulso para procesos de desarrollo local. Estudios de caso en la región pampeana argentina", tesis de maestría, 2006.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. y Portilla, M. (2003), El enfoque territorial del desarrollo rural, IICA, San José de Costa Rica, 2003.
- Sili, Marcelo (2005), La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales, Ediciones INTA, Buenos Aires, 2005.

◆

Listado Referentes Regionales

**del Proyecto Específico "Promoción y fortalecimiento de Proyectos
de Apoyo al Desarrollo Territorial para la mejora
de la competitividad sistémica regional"**

Centro Regional	Nombre	Correo	Teléfono
Coordinación	Ernesto Oscar FRANK	efrank@lapampa.gov.ar	02954-430910
Chaco- Formosa	Eduardo ALBERTO	emalberto@clorinda-fsa.com.ar	03718-470023
Corrientes	Raúl GRANDOLI	rgrandoli@correo.inta.gov.ar	03777-460048
Santa Fe	Fabián CORTI	fcorti@correo.inta.gov.ar	03482-420310 (AER)
Buenos Aires Sur	Juan ERREGUERENA	jerreguerena@correo.inta.gov.ar	02266-423825
Córdoba	José Luis GAIERO	jgaiero@mjuarez.inta.gov.ar	03472-42500 (int.112)
Entre Ríos	Rubén ISAURRALDE	risaurralde@parana.inta.gov.ar	0343-4981294
Patagonia Norte	Betina MAURICIO	bmauricio@correo.inta.gov.ar	02941 439000
Catamarca-La Rioja	Walter CASSIN	wcassin@correo.inta.gov.ar	03833-441192/323
Salta-Jujuy	José MINETTI	jminetti@correo.inta.gov.ar	03875-481485
Tucumán-Santiago	Jorge MIRANDA	jmiranda@correo.inta.gov.ar	03863-461793
Patagonia Sur	María I. NIETO	minieto@chubut.inta.gov.ar	02965-446654
Misiones	Francisco RODRIGUEZ	frrsaenz@yahoo.com.ar	03752-480640/709
Mendoza-San Juan	Guillermo SALVARREDI	gsalvarredi@mendoza.inta.gov.ar	0261-4963020
Buenos Aires Norte	Roberto SIOLOTTO	intabolivar@speedy.com.ar	02314-421191
Coord. Nac. de Transf. y Ext.	Constanza ROZENBLUM	crozenblum@correo.inta.gov.ar	011- 43390600 (int. 5153)

Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios

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

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

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

