



Proyecto Regional de Cooperación Técnica
para la Formación en Economía y Políticas
Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina

Curso
Ordenamiento Territorial y Desarrollo Rural

EL COMPROMISO APASIONADO DEL DESARROLLO RURAL

Autor
Francisco Andrés Carabelli

Coordinador de la Publicación

Profesor
William Pérez

2007



Tabla de contenidos

Resumen

Introducción

Territorio y territorialidad

La articulación entre lo urbano y lo rural

Marginalidad rural: ¿la contracara del desarrollo a escala humana?

El desafío de la inclusión

Conclusiones

Bibliografía de consulta

Los cambios principales que hemos sufrido desde que salimos de la caverna han sido todos culturales, que no físicos. La misma cultura ha creado este problema exclusivamente humano, debido, en parte, a que el crecimiento cultural anda muy adelantado con respecto a la evolución, y debido a que hace ya mucho tiempo que el acervo cultural acumulado se anticipó a la evolución y puso nuestro destino en nuestras manos.

Ronald Wright (2004)



Resumen

En este breve texto se presenta una reflexión que enfatiza la noción de desarrollo a escala humana, esbozando algunas características de la situación del medio rural en la región patagónica de Argentina, ejemplificado para la vasta estepa de la provincia central de esta región, Chubut, donde ha existido, hasta épocas muy recientes, una larga "tradición" de marginación de políticas públicas que han sido, y en gran medida continúan siendo, de crecimiento económico pero no de desarrollo. Empleando como eje estructurante del texto este territorio y su realidad, se discuten los enfoques en torno al desarrollo, calidad de vida y ruralidad de un conjunto de autores, varios de los cuales han realizado –y continúan haciéndolo- aportaciones fundamentales a la construcción de un nuevo paradigma.



Introducción

La cita del novelista, historiador y ensayista británico Ronald Wright es provocativa para ayudarnos a pensar cuan asociada a la cultura –entendiendo por tal a la suma de todos los conocimientos, creencias y prácticas de una sociedad (tal como la define el propio Wright)- está la noción de progreso y con ella la de desarrollo. Como señala Boisier (2003) los últimos años han mostrado una saludable evolución del concepto de desarrollo, alejándolo cada vez más del concepto elemental de crecimiento. Agrega que es cada vez más frecuente leer interpretaciones del desarrollo que lo colocan en un contexto mucho más amplio que la economía, acercándolo más a una suerte de constructivismo en el que prima lo subjetivo, lo valórico, lo intangible, lo holístico, lo sistémico, lo recursivo, lo cultural, la complejidad, para citar algunas de las características que se atribuyen más recientemente a la idea de un desarrollo de la sociedad.

Claramente, no se abordará en este trabajo una revisión de la discusión sobre las más recientes conceptualizaciones del desarrollo y sus perspectivas, que con mucha claridad y solvencia ha encarado durante al menos las dos últimas décadas un amplio espectro de reconocidos y prestigiosos pensadores de variados campos disciplinares, al punto de llevarlo al desafiante ámbito de un cambio de paradigmas. Interesa en cambio destacar que se trata de un concepto y de un proceso complejo, multidimensional, que en palabras de Joseph Stiglitz (*fide* Boisier, 2003) “...requiere de un cambio de predisposiciones mentales y, en particular, una aceptación (...) del cambio”.

Si esto ocurre, es decir, si una sociedad gradualmente va propiciando nuevos modos de pensar, de articular y de consensuar su universo de expectativas, tal vez pueda no ser una utopía el gestionar un desarrollo a escala humana - (siguiendo a Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1996) que se concentre y sustente en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los procesos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el estado-.

Territorio y territorialidad

La articulación orgánica entre el hombre y la naturaleza o la interacción entre sociedad y ambiente es uno de los aspectos que debe ubicarse en el centro de una política de desarrollo, tal como plantea Méndez (1990). Esta interpretación obliga, tanto desde un análisis más teórico como desde un abordaje más práctico, a considerar de la manera más integral posible los procesos que ocurren en el territorio. Como uno de tales procesos, la ocupación del espacio territorial, que dependiendo de las circunstancias puede llegar a ser muy dinámica, incide directamente en la configuración del ambiente humano. De esta forma, el espacio es una dimensión de lo social, pues lo modela la sociedad, razón por la cual es necesario conocer su organización y funcionamiento para caracterizar y dar respuesta a las necesidades sociales.



Conocer su organización y funcionamiento exige conceptuar el territorio de acuerdo a las relaciones de territorialidad que configuran los regionalismos. En la Patagonia argentina, la manifestación de nuevas territorialidades, entendidas como ejercicio de poder político en el espacio geográfico, está propiciando un singular escenario de análisis. En el caso de Chubut, una de las provincias que integran este extenso territorio, que abarca aproximadamente 35% de la superficie total del país, ha habido históricamente dos grandes expresiones de territorialidad: la costa atlántica y la cordillera de los Andes. Desde hace no más de dos años, esta geografía del poder está redefiniéndose, al aparecer en escena la figura de Comarcas, que contienen grandes porciones de territorio y estructuras políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que si bien no son propias, tienen entre sí características diferenciales en algunos casos notables, originadas en parte en la singularidad geográfica, climática y hasta cultural que cada región posee.

Este emergente escenario de territorialidades “cambiantes y conflictivas” (al decir de Montañés y Delgado, 1998) contiene en sí la semilla de un nuevo modelo: propiciar una “cultura de la descentralización” orientada al logro de una “cultura local de desarrollo” (Di Pietro Paolo, 2001) donde las características de la comunidad juegan un papel fundamental, lo que implica que la identidad propia de cada territorio pasa a convertirse en sustento de su desarrollo productivo.

Ahora bien, si es la iniciativa el requisito fundamental de un proceso de descentralización de estas características (en el sentido planteado por Arocena, 1995) algunas de las Comarcas a que se ha aludido –excluyentemente las que se han constituido en la meseta, entre la costa y la cordillera- están en una situación de extrema debilidad, pues a la escasa ocupación efectiva del territorio desde el punto de vista del poblamiento del medio rural, se agregan una dependencia histórica de las acciones políticas -y su correlato financiero- del Estado y un acentuado “predominio de los intereses de la ciudad sobre los intereses del campo” (Pérez Rivera, 1984). Es en este último aspecto que se pone más fuertemente en evidencia la magnitud de la desigualdad, del desequilibrio territorial y del olvido al que los pobladores rurales, en la mayor parte de los casos descendientes de los pueblos originarios que habitaron el territorio, se han visto sometidos. Han sido las ciudades de mayor tamaño –ninguna de las cuales supera en Patagonia los 500.000 habitantes- y en mucha menor medida las localidades medianas y hasta pequeñas las que concentraron los recursos del Estado y la todavía incipiente iniciativa privada.

La articulación entre lo urbano y lo rural

Claramente, en este contexto, la noción de empoderamiento (según Pérez Rivera, 2004) se asienta en la construcción y consolidación de un espacio participativo desde lo rural que se legitime, principalmente frente a lo urbano, en términos de su importancia real en los procesos de desarrollo –a escala humana- a mediano plazo. Se trata nada más y nada menos que de encontrar y articular los modos de hacer tangible y practicable la noción de integralidad que plantea el autor y también la de una nueva ruralidad, que sea capaz de demostrar en forma



inapelable que en la construcción de territorios lo urbano no podría existir sin lo rural y recíprocamente.

La ordenación territorial representa en este contexto posiblemente un nuevo paradigma, una herramienta capaz de facilitar la interconexión verdadera de relaciones sociales, culturales, económicas y políticas como una red íntimamente ligada capaz de funcionar en forma orgánica y organizada.

Este aspecto enfatizan Echeverri Perico y Ribero (2002) cuando señalan que el eje articulador de lo urbano y lo rural es la relación funcional entre unos y otros espacios, es decir, todos los flujos bidireccionales en el mercado de bienes, servicios y factores productivos, la institucionalidad, las funciones de orden simbólico, cultural, educativo y social que ejercen los centros de mayor tamaño sobre el área que los circunda y viceversa.

Estos autores reivindican la tradición, la historia y la cultura rural en tanto, señalan, desempeñan un rol fundamental en la construcción de sociedad y, a la postre, en la conformación de los ambientes urbanos. Los procesos de localización y ubicación poblacional en el espacio geográfico, con la apropiación del territorio que conllevaron, generaron una relación permanente y bidireccional entre el espacio y el grupo poblacional, que constituye un determinante fundamental de la construcción de territorio. La ruralidad es precisamente una condición y característica asociada a territorios, que por su construcción con base histórica y social, cimienta un proceso prolongado de conformación de sociedades y organizaciones territoriales.

Por ello, a pesar de la consideración marginal que siempre se le ha otorgado, sobre todo desde el punto de vista económico, lo rural ha obrado y obra como elemento fundante, organizador e integrador del territorio, aún cuando todavía se esté muy lejos de poder subsumir la trama urbana en un modelo más general, y a la vez más justo, de desarrollo.

Marginalidad rural: ¿la contracara del desarrollo a escala humana?

En nuestro territorio de análisis –la meseta patagónica-, la todavía incipiente creación de territorialidad desde lo rural hace más evidente el contraste entre las zonas más “desarrolladas” –donde la noción de desarrollo se parangona con la de crecimiento- y las de esta inmensa región que, como se señaló precedentemente, ha sido una de las más ignoradas históricamente. Aquí fue –y continúa siendo- el asistencialismo por parte del Estado la forma de ejercer la tutela y el control en un medio esencialmente rural, terriblemente inhóspito y desarticulado económica y socialmente. Esta realidad ha agudizado el desequilibrio territorial merced a un enfoque reduccionista centrado casi exclusivamente en la cuantificación de la contribución económica de cada porción del territorio a las finanzas provinciales. En tal contexto, la zona de la meseta ha tenido siempre “todas las de perder”.

Este claro ejemplo de marginalidad rural es de algún modo la contracara de la acelerada y anárquica urbanización, que es la faz más visible y brutal del desequilibrio estructural en América latina. Sobre este tema reflexionaron entre



otros Ferrás Sexto y Paredes (1999) en un Seminario sobre Estrategias de Desarrollo en Iberoamérica, analizando como posibles paliativos de la compleja y angustiante situación actual algunos modelos de desarrollo relativamente recientes, el Desarrollo Local, el Desarrollo Sustentable y el Ecosocialismo. De ellos, el ecosocialismo es una corriente que establece ciertas premisas que se emparentan con la noción de ruralidad tal como se ha discutido en los párrafos precedentes.

Este modelo defiende, por ejemplo, la agricultura tradicional frente a la moderna y un enfoque ecológico de la economía, propiciando una modernidad alternativa que promueva valores como el respeto, la racionalidad, el pluralismo, los derechos humanos, la defensa de las mujeres, entre otros. No obstante, los autores no adhieren explícitamente a un modelo u otro, y al tiempo que señalan las principales virtudes y desventajas de cada uno, enfatizan que la sociedad latinoamericana debe evitar copiar estrategias, sistemas o modelos de desarrollo eminentemente occidentales (del occidente "primermundista") y buscar la dirección –y el contenido- de su propio desarrollo, uno que como ya se señaló sea por sobre todo más justo, distributivo, equitativo y humano desde la solidaridad y el respeto por las diferencias.

No cabe duda que en la alusión a diferencias y a su amplísimo espectro, aquellas de género son las que desde el punto de vista de ciudadanía y derechos ciudadanos se hallan en situación de mayor vulnerabilidad. En efecto, Molina (2004) plantea que la equidad de género sigue siendo una conquista por lograr, aun cuando sobre todo en la última década haya habido avances en esta dirección.

Señala, como un buen ejemplo de esta difícil y desigual batalla, que si bien el espacio en que se desarrollan las organizaciones de mujeres es público, tal espacio no llega a ser un ámbito en el cual las ciudadanas participen en condiciones de igualdad y reciprocidad. Agrega que por ende son organizaciones precarias en las cuales las mujeres colectivizan necesidades domésticas pero no políticas, siendo por lo tanto muy limitada su potencialidad de ejercicio de ciudadanía y democracia.

Schejtman y Berdegué (2003) aportan a esta visión y la complementan indicando que en toda la América Latina RURAL, las mujeres están lejos de haber alcanzado una condición plena de ciudadanía. Señalan además que en el ámbito rural, las bases para el ejercicio de una ciudadanía activa siguen estando ausentes o son muy débiles, pues incluso derechos de primera generación –los llamados naturales, esto es, el derecho a la libertad, a la vida, a la seguridad y a la propiedad- no han sido satisfechos para un importante número de personas. La apreciación de estos autores pone nuevamente de manifiesto la condición de marginalidad y de precariedad de lo rural a que se hacía referencia previamente.

Frente a esta situación, destacan la relevancia que han adquirido los movimientos sociales en varios países de América Latina, los que fundamentalmente expresan su reclamo (por al menos una cuota) de ciudadanía, su derecho a ser integrados y considerados parte del "sistema", su demanda de una elemental equidad para acceder a bienes básicos. En esencia se trata, como



los propios autores lo expresan, de “combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando”.

El desafío de la inclusión

Esta forja de capital social se vislumbra como un formidable desafío en las sociedades a pequeña escala (según la caracterización de Benedict, 1999), que se hallan en el territorio rural de la Patagonia argentina. Frente a la inexistencia de un modelo territorial relacionado con un estilo de desarrollo –pues aquí la impronta ha sido la de una ausencia manifiesta de vocación de desarrollo- es imperioso volver la mirada y concentrar el esfuerzo para promover en la estepa de Patagonia una ordenación del territorio que posibilite “visibilizar” esta región y a sus habitantes con una perspectiva de equidad y de promoción de la calidad de vida -tan vituperada en esta región- en el sentido propuesto por Sen (1996), es decir, entendiendo la calidad de vida como la posesión de la capacidad para lograr determinados funcionamientos valiosos.

Un *funcionamiento* es lo que una persona logra hacer o ser al vivir. La elección de lo que es un funcionamiento valioso depende de las condiciones sociales, económicas y culturales de las personas individualmente y en tanto miembros de un grupo. La *capacidad* para alcanzar los funcionamientos elegidos es una habilidad que depende de las características personales de un individuo, de la calidad ambiental (condiciones del ambiente natural y social, entendidos ambos en el sentido más amplio posible) y de los acuerdos sociales.

A pesar que esta definición de calidad de vida parece alejada de la de satisfacción de las necesidades básicas –la acepción más tradicional- es importante destacar que existe una relación entre ambas. Según Sen (*op. cit.*) hay una tendencia a definir las necesidades básicas como las necesidades de productos primarios (por ejemplo alimentos, vivienda, vestido, cuidado de la salud) y esto puede distraer la atención del hecho de que esos productos no son más que medios para alcanzar fines reales (funcionamientos y capacidades). La distinción es de particular importancia ya que la relación entre los productos primarios y las capacidades para alcanzar funcionamientos valiosos puede variar mucho entre individuos incluso dentro de una misma sociedad y por supuesto entre diferentes sociedades. Por ejemplo, aun para el funcionamiento elemental de estar bien nutrido, la relación entre los alimentos consumidos (producto primario) y el logro nutritivo (capacidad para lograr el funcionamiento: estar bien nutrido) varía según las tasas de metabolismo, el tamaño del cuerpo, el sexo, la edad, las condiciones climáticas, pautas culturales, etc. Por lo tanto identificar calidad de vida con la posesión de determinados productos primarios que satisfagan necesidades básicas aparece como un reduccionismo que impide tanto evaluar correctamente la calidad de vida de la gente como propiciar un nuevo enfoque de la misma.

Esta desafiante concepción de calidad de vida debe ser un constituyente imprescindible del nuevo paradigma al que se ha hecho referencia, cual es lograr una “**cultura local de desarrollo**”, integrada en una propuesta más amplia que debe proporcionar la región. Es la escala regional (a la que se ha hecho referencia en este trabajo, no a nivel de países) la que es capaz de posibilitar



procesos sustentables de desarrollo. Como señala Di Pietro Paolo (*op. cit.*), instalar un proceso de desarrollo requiere no sólo atraer recursos a determinados lugares sino darles un significado que sea coherente con el desarrollo deseado, y eso difícilmente puede lograrse a nivel local. Trabajar para el desarrollo local abre entonces la necesidad de generar mesoestructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples.

Conclusiones

La construcción de capital simbólico -en el sentido planteado por Boisier (1999)-, entendido como el poder de la palabra (y del discurso) para construir región, puede sin duda relacionarse con la elementalidad de los procesos de desarrollo operando a una mesoescala que ocurren en el ámbito geográfico de la Patagonia Argentina, pues son todavía mucho más una construcción simbólica que real. En este sentido, el planteo de Boisier de preparar un proyecto POLÍTICO de desarrollo para un territorio adquiere un profundo significado, pues la gente que habita esta gran región tiene ante sí el desafío y más que nunca la responsabilidad de tomar el desarrollo en sus manos, por un lado, y por otro de transformar, en palabras de este autor, “un conjunto masivo y desordenado de decisiones individuales en una matriz decisional coherente con la propia visión de desarrollo”.

Otorgar calidad de vida al territorio para que la gente se quede –sobre todo en los ámbitos rurales-, puede ser el correlato a una escala más amplia de brindar calidad de vida a la gente que habita ese territorio y desea seguir teniendo la oportunidad de habitarlo. El considerar el desarrollo únicamente o casi exclusivamente como un proceso de transformación física y económica del territorio y no como un proceso *a la medida humana* propicia (y más que ello es el factor predisponente de) la ocurrencia de desequilibrios, disparidades y esencialmente de una no-consideración de la dimensión humana.

Es sin duda estimulante que comience a haber en Patagonia manifestaciones de una manera distinta de percibir e intervenir el territorio y de enriquecer un enfoque integral respecto del modo de “mirar” un desarrollo que sea inclusivo y que ponga el énfasis en potenciar la capacidad de intervenir activamente de sus habitantes. Las figuras comarcales a que se hizo referencia permiten vislumbrar escenarios alternativos de organización del territorio que son por lo menos auspiciosos pues suponen, para la región de la meseta patagónica, un desvío de la línea base o “línea de referencia sin proyecto”, representada por la continuidad y hasta por la agudización de un modelo que hasta el presente se ha caracterizado por ser predominantemente de ausencia y exclusión.

El fin primero y último de la intervención en el territorio debe ser, entonces, mejorar la calidad de vida y ello sólo es posible –aclarando que es una condición indispensable pero no la única que hará posible el logro de este fin- si la noción de territorio y de ocupación y uso del mismo se construye socialmente. Respecto a lo que se señalaba en el párrafo anterior, es evidente que una concepción dirigista y elitista de la organización territorial excluye toda posibilidad de participación y construcción social genuinas de un desarrollo a la medida humana o, en palabras de Manfred Max-Neef (en Drajonka-Kornat, 2002), de una



“economía descalza”, que ponga el acento en lo pequeño y en el compromiso apasionado.

Bibliografía de consulta

Arocena J. 1995. Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo. Centro Latinoamericano de Economía Humana – CLAEH. Universidad Católica del Uruguay. Ed. Nueva Sociedad, p. 21.

Benedict B. 1999. Características de los pequeños territorios y sus repercusiones en el desarrollo económico. En: *Antropología social de las sociedades complejas*. Madrid, Alianza Editorial.

Boisier S. 2003. ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 27.

Boisier S. 1999. El desarrollo territorial a partir de la creación de capital sinérgico. Estudios Sociales 99, C.P.U, Santiago de Chile, 20 pp.

Di Pietro Paolo L. J. 2001. Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En: Burin D. y Heras A. I. (comp.). Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Ed. La Crujía. Pp. 13-50.

Drajonka-Kornat G. 2002. Manfred A. Max-Neef. El desarrollo a la medida humana. Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE), *Desarrollo y Cooperación* (2): 25-29.

Echeverri Perico R., P. Ribero. 2002. Lo rural como territorio. En: Nueva ruralidad, visión del territorio en América Latina y el Caribe. IICA, Bogotá, Colombia. Pp. 23-43.

Ferrás Sexto C., X. M. Paredes. 1999. Reflexiones sobre justicia social y desarrollo alternativo en América Latina ¿Desarrollo Local, Desarrollo Sostenible y/o Ecosocialismo? En: Desarrollo Local y Regional en Iberoamérica. Universidad de Santiago de Compostela. Pp. 81-94.

Max-Neef M., A. Elizalde, M. Hopenhayn. 1986. Desarrollo a Escala Humana. *Development Dialogue* (Número Especial). Uppsala, Fundación Dag-Hammarskjöld.

Mendez E. 1991. Gestión Ambiental y Ordenamiento Territorial. Venezuela. Pp. 21-23.

Montañés G., O. Delgado. 1998. Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de Geografía. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, p. 120-133.

Molina N. 2004. Participación ciudadana, género y participación de la mujer. SERNAM. Documento inédito. 3 pp.

Pérez Rivera W. 2004. Ordenamiento territorial y poder. Curso de Ordenamiento territorial y Desarrollo Rural. Proyecto FODEPAL. 13 pp.

Pérez Rivera W. 1984. Estado, democracia y desarrollo regional. Cuadernos de Agroindustria, Bogotá, Colombia. 10 p.



Schejtman A., J. A. Berdegué. 2003. Desarrollo Territorial Rural. Borrador de Trabajo. División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo. 54 pp.

Sen A. 1996. Capacidad y bienestar. En: Nussbaum M., A. Sen (Comp.). La calidad de vida. The United Nations University. Fondo de Cultura Económica. Pp. 54-83.

Wright R. 2004. Breve Historia del Progreso. ¿Hemos aprendido por fin las lecciones del pasado? Colección Tendencias.

Datos personales del autor



Nombre: Francisco Andrés Carabelli

Cargos: Profesor Regular e Investigador

Institución: Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco

Correo electrónico: francisco.carabelli@gmail.com

País: Argentina

Experiencia laboral y académica

Ingeniero Forestal graduado en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina y Doctor en Ciencias Forestales por la Universidad de Munich, Alemania, especializado en *planificación y ordenación del territorio*. Durante casi dos décadas se desempeñó como investigador en distintas instituciones, entre ellas el Instituto de Planificación del Uso de la Tierra y Conservación de la Naturaleza de la Universidad de Munich, el Centro de investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina y la Universidad Nacional de la Patagonia, donde es docente e investigador. Ha realizado alrededor de un centenar de publicaciones científicas, técnicas, docentes y de divulgación y dirigido numerosos tesis de grado y postgrado. En los últimos 10 años ha dirigido o participado en más de una docena de proyectos nacionales e internacionales y desde hace cinco años integra un equipo universitario interdisciplinario que se ha especializado en desarrollo local y regional.