

Artigo submetido a 19 de Dezembro 2021; versão final aceite a 29 de Março de 2022
Paper submitted on December 19, 2021; final version accepted on March 29, 2022
DOI: <https://doi.org/10.59072/rper.vi64.292>

Imaginarios, Acciones y Gobernanza del Desarrollo Territorial. Experiencias Comparadas en Áreas Rurales de la Argentina¹

Imaginaries, Actions and Governance of Territorial Development. Comparative Experiences in Rural Areas of Argentina

Marcelo Sili

Sili.marcelo@gmail.com

Investigador principal del CONICET, Director Centro ADETER, Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur

Resumen

Las políticas de desarrollo rural en Argentina no han dado los resultados esperados en términos de mejora de la calidad de vida, desarrollo económico y sostenibilidad ambiental. Tres temas claves explicarían esta situación: la divergencia en el imaginario del desarrollo, la carencia de un proyecto de futuro compartido y la carencia de mecanismos de gobernanza y liderazgos capaces de generar procesos innovadores de desarrollo. Se presentan evidencias de estas problemáticas en territorios rurales. Se plantea finalmente la necesidad de pensar el futuro, coordinar las redes de actores y gestionar el cambio como estrategias para superar estas históricas problemáticas.

Palabras claves: acción territorial; desarrollo territorial; imaginarios; Argentina

JEL: R38, R58

Abstract

Rural development policies in Argentina have not yielded the expected results in terms of improved quality of life, economic development and environmental sustainability. Three key issues explain this situation: the divergence in the meaning of development, the lack of a shared future project, and the lack of governance mechanisms and leadership capable of generating innovative development processes. Evidence of these problems in rural territories is presented. Finally, the need to think about the future, coordinate networks of actors and manage change as strategies to overcome these historical problems is discussed.

Keywords: territorial action; territorial development; imaginaries; Argentina

Codes JEL: R38, R58

¹ **Funding.** Esta investigación ha sido realizada gracias al aporte del Proyecto “Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT)” de la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y del Proyecto de Grupos de Investigación (PGI) de la Universidad Nacional del Sur, ambas de la República Argentina.

1. INTRODUCCIÓN

Los territorios rurales de América Latina y de Argentina han visto suceder en las últimas décadas numerosas políticas e iniciativas para el desarrollo, ya sean de carácter sectorial, como más integrales y abarcativas. Sin embargo, tal como lo demuestran numerosos estudios (FAO, 2009), la pobreza continúa² las condiciones ambientales se degradan, y los recursos se siguen concentrando en menos actores³. Más allá de las condiciones dadas por las políticas estructurales de nivel nacional y por la lógica del comercio internacional (CEPAL, 2019), muchos de los problemas del desarrollo de los territorios rurales deben buscarse en el modelo de generación de las acciones, la planificación y la gestión del desarrollo a nivel local. Se observa que las múltiples acciones puestas en marcha, ya sean ellas espontáneas o estructuradas en torno a un plan más formal (planes, programas, proyectos e iniciativas comunitarias), siguen operando bajo el supuesto de la existencia de estructuras burocráticas y tecnocráticas, con disponibilidad de recursos humanos y materiales, y con funciones jerárquicamente definidos, tal como sucedió durante el proceso de modernización agrario de los años 60 y 70. La realidad es que estos supuestos no se cumplen y hoy los territorios y sus estructuras político administrativas (Municipios, comunas, sociedades de fomento) funcionan de manera muy diferente, con agendas centradas en resolver problemas de corto plazo que asegure la gobernabilidad, con escasos recursos materiales, y con muy bajas capacidades para diseñar e implementar iniciativas para el desarrollo (von Haldenwang, C., 2005; Aroca & Atienza, 2016; Llungo Ortiz, 2018). Bajo estas condiciones, los territorios rurales gestionan sus dinámicas de desarrollo rural de manera muy anárquica, sin planes ni proyectos (Carrizo & Sili, 2018). En este contexto, la acción privada y colectiva avanzan con sus propias iniciativas y proyectos sin una guía o una estrategia clara que oriente sus acciones. Se suceden así dos hechos relevantes: no se pueden construir dinámicas sinérgicas de desarrollo, y se amplifican los conflictos entre actores y actividades por falta de regulaciones y consensos locales.

En vistas a estas problemáticas y a la necesidad de mejorar los enfoques y las prácticas de desarrollo territorial, este trabajo tiene como objetivo analizar las formas como se construyen las dinámicas de desarrollo en los territorios rurales, identificando además los factores que atentan o limitan la construcción de estos procesos de desarrollo. Este trabajo debe ser visto entonces desde una perspectiva heurística de construcción de opciones y mejores prácticas para el desarrollo territorial, y no sólo desde una perspectiva analítica de generación de conocimientos.

La hipótesis que sustenta este trabajo es que en muchos territorios rurales de la Argentina, a pesar que se generan numerosas acciones e iniciativas en vistas a generar nuevas dinámicas de desarrollo, estas no generan los resultados esperados debido a un conjunto de factores claves.

- Existen en las áreas rurales fuertes divergencias sobre el significado del desarrollo rural, así, los actores del territorio tienen una diversidad de miradas y representaciones del desarrollo que no han sido puestas en diálogo, ni se han articulado entre ellas para construir un modelo de futuro a seguir (Iparraguirre, 2017; Appadurai, 2015). La carencia de un ideario territorial de futuro, se traduce en la falta de un plan de acción conjunto, lo cual genera una profunda fragmentación y descoordinación de las acciones de los múltiples actores locales y no locales involucrados.

- No hay mecanismos de gobernanza y de liderazgos en torno a la construcción del desarrollo capaz de asegurar la construcción de consensos y la articulación de los múltiples actores intervinientes en la realidad. El bajo nivel de coordinación de las iniciativas públicas, privadas y colectivas, con superposición, conflictos y competencia entre ellas, y la falta de ámbitos de coordinación y gestión concertada, lleva a la pérdida de eficacia y de impacto de las actividades (Riffo, 2013; Sili, 2018; Stead, 2013).

- Faltan actores (operadores territoriales, en el sentido de la escuela francesa de desarrollo territorial) capaces de acompañar la construcción de un sentido de futuro y de coordinar y gestionar las iniciativas de los actores en torno a un proyecto compartido (Landel & Pecqueur, 2011).

- La acción pública, clave en esta misión ha perdido en las últimas décadas esta capacidad de generar un sentido compartido de futuro y de organizar y coordinar los esfuerzos del conjunto de los actores del territorio.

² Según la CEPAL durante el año 2017 el 30,2% de la población de América Latina vivía en condiciones de pobreza, en tanto que un 10,2%, unos 62 millones, se encontraba en condiciones de pobreza extrema, el porcentaje más alto desde el año 2008) (CEPAL, 2019)

³ Según la FAO, la concentración de la tierra alcanza actualmente un nivel aún más alto que el que existía antes de las reformas agrarias que se llevaron a cabo en varios países de la región (FAO, 2017)

Para poder dar cuenta de esta hipótesis, este trabajo se enfoca en analizar las formas de construcción de las acciones y los procesos de desarrollo territorial en 6 zonas rurales de la Argentina. En primer lugar se analiza el marco conceptual de referencia desde donde entender las formas como los hombres construyen las dinámicas de los territorios, en segundo lugar se presenta la metodología de análisis y los terrenos de trabajo, distribuidos en toda Argentina, en tercer lugar se presenta en análisis y los resultados, poniendo énfasis en el análisis de los deseos y modelos de futuro planteados por los actores, en las acciones que se ponen en marcha en el territorio, y en el tipo de organización de las acciones.

2. LA ACCIÓN TERRITORIAL Y LOS IMAGINARIOS DEL DESARROLLO COMO MARCO DE REFERENCIA

El debate internacional sobre el desarrollo territorial, especialmente en América Latina, ha estado monopolizado por el supuesto que el desarrollo mismo depende de la acción pública, es decir de lo que el gobierno nacional, provincial o municipal realiza, esto se verifica por el hecho que los enfoques más importantes han estado liderados por las ideas del “public management” en su versión anglosajona (Gruening, 2001) y la “action publique territoriale” en su versión francesa (Douillet, Négrier, & Faure, 2015) (Landel & Pecqueur, 2011). Estas perspectivas conceptuales pueden sustentar el análisis del rol del Estado y de las políticas públicas en la construcción y la organización del territorio. Sin embargo las condiciones propias de América Latina y Argentina (CEPAL, 2016) han definido un nuevo contexto en el cual no sólo el Estado, sino también los actores privados y los actores colectivos (organizaciones sociales, cooperativas, etc.) intervienen en la construcción de dinámicas de desarrollo (Zakhour & Metzger, 2018).

Teniendo en cuenta esta nueva realidad, y sin abandonar el supuesto del peso histórico de la acción pública, se apela al concepto de “acción territorial” como soporte teórico y metodológico para el análisis (Sili, 2017a).

La acción territorial se define como el proceso a partir del cual los múltiples actores involucrados en un territorio, ya sean públicos, privados o colectivos, construyen iniciativas de diferente índole en vistas a organizar y gestionar sus territorios. Estas iniciativas, que pueden estar organizadas en torno a un plan o programa u operar sin un marco de referencia común, están estructuradas bajo un modelo de gobernanza, que tiene reglas formales o informales (Manzanal, 2013). Los actores involucrados en la acción territorial pueden ser diferenciados en actores públicos, privados o colectivos. La acción pública es ejercida por sujetos que representan a los ciudadanos, y se rigen por la estructura política administrativa del Estado (el poder ejecutivo con la administración pública, que ejecuta las decisiones gubernamentales; el parlamento y los órganos de justicia (Dente & Subirats, 2014)). Los actores privados son los individuos y empresas que intervienen en el territorio a partir de un interés específico que implica en muchas ocasiones la maximización de beneficios económicos o el logro de beneficios sociales o culturales. La dinámica que se haga preponderante en el territorio incidirá directamente sobre sus intereses, sea por los costes que implica afrontarla o por la posibilidad de incrementar alguna de sus posiciones en el espacio social (Bourdieu, 2005). Finalmente, la acción colectiva, implica la integración de distintos actores en forma de asociación para asumir la representación de intereses que no pueden actuar por ellos mismos, tales como la salud, la educación, la igualdad, la protección del medio ambiente, la seguridad, la lucha contra la pobreza, etc. (Crozier & Friedberg, 1977). El propósito de intervención busca contribuir al bien común, incorporando ciertas estructuras organizativas que asumen la tutela de intereses generales y los representan en las distintas instancias que se requiera para evitar que sean desatendidos (Bustos Cara, 2008; Dente et al. 2014).

Esta acción constructora de territorios integra el pasado dada la memoria y las estructuras físicas heredadas, el presente dadas las condiciones de contexto actuales y muy especialmente por las representaciones que se tienen sobre ese futuro y que determinan las intencionalidades en la toma de decisiones. En efecto, estas iniciativas están determinadas, por una imagen o modelo deseado de futuro, el cual no siempre está explicitado, ni es hegemónico o compartido por todos los actores (Sili, 2017). El deseo de futuro (Vanier, 2015) es clave para la estructuración de la acción ya que estos deseos permiten construir utopías capaces movilizar a los actores en vistas a la construcción de acciones constructoras de territorio. El deseo del futuro constituye en sí mismo la energía social constituyente del mañana, el deseo se transforma en la fuerza productiva del territorio a través de

las acciones que los hombres ponen en marcha (Bina, Inch, & Pereira, 2020; Iparraguirre, 2017; Medina Vásquez, 2006a; Appadurai, 2015). Este deseo de futuro aparece entonces como el faro que orienta y hacia el cual se dirigen las acciones de los hombres, actúa como utopía movilizadora pues lo que no es todavía actúa sobre la realidad actual (François, Hirczak, & Senil, 2013; Lajarge, 2011)..

La acción territorial es relacional ya que vincula múltiples iniciativas de actores con lógicas y ritmos de vida y culturas muy diferentes (Iparraguirre, 2017), de allí que la misma es también un claro generador de conflictos entre actores sociales, pues las acciones de unos muchas veces chocan o limitan las acciones de otros actores. Así, tal como lo plantea Bauman *“Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente”* (Bauman, 2017, p. 150). Si bien la acción territorial se construye a partir de una intencionalidad de los actores, y dado que estas intencionalidades son muy diferentes y no siguen un modelo de futuro deseado por todos por igual, los resultados del conjunto de las acciones en un territorio no siempre terminan configurando situaciones de mayor desarrollo. Al contrario, en muchas ocasiones se generan situaciones de mayor desequilibrio, deterioro o empobrecimiento de los territorios, dado que pueden prevalecer acciones de carácter depredatorias, de explotación irracional de los recursos o de usos indebidos, por encima de acciones movilizadas por deseos de usos sostenibles o de gestión más racional de los recursos (Pouthier, 2013).

Teniendo en cuenta ello, el análisis de la acción territorial es un poderoso instrumento para entender como se construyen los territorios y su devenir, pensando el futuro de los territorios de una manera más descarnada y real, sin caer en la trampa y la ilusión del trayectorismo occidental (Appadurai, 2015) por la cual los territorios están inevitablemente sujetos y condicionados a seguir una línea de tiempo que nos conduce a escenarios de superación y progreso. Así, a través del análisis de la acción territorial podemos entender que los territorios también pueden evolucionar hacia escenarios muy diferentes, en muchos casos con deterioro de las condiciones de vida, del ambiente y de los sistemas económicos.

3. METODOLOGÍA Y TERRITORIOS DE ANÁLISIS

Para poder comprender como se construyen las acciones que organizan los territorios, se llevo a cabo una investigación de carácter cualitativo en seis territorios rurales de la Argentina durante los años 2019 y 2020. El principal instrumento de trabajo fueron entrevistas a actores claves, discriminados en actores públicos, privados o colectivos en cada uno de los territorios. Se realizaron en total 101 entrevistas, distribuidas de la siguiente manera (cuadro 1):

Cuadro 1: Cantidad y distribución de las entrevistas realizadas en los terrenos de trabajo

| Territorio de análisis | Acción pública | Acción colectiva | Acción privada | Total |
|------------------------|----------------|------------------|----------------|-------|
| Curuzú Cuatiá | 9 | 2 | 5 | 16 |
| El Colorado | 4 | 2 | 3 | 9 |
| Pigüé | 5 | 5 | 5 | 15 |
| El Bolsón | 11 | 4 | 7 | 22 |
| Seclantas | 5 | 3 | 5 | 13 |
| Tupungato | 11 | 4 | 11 | 26 |
| Total | 45 | 20 | 36 | 101 |

Fuente. Elaboración propia

Las entrevistas se centraron en relevar información sobre tres grandes variables de análisis:

1. Las representaciones del desarrollo que tienen los diferentes tipos de actores. Estas representaciones constituyen los imaginarios del pasado, del presente y las imágenes de futuro deseado que los propios actores tienen acerca de sus propios territorios. Este análisis permitió construir una tipología de representaciones sobre el desarrollo.

2. Las acciones territoriales puestas en marcha por los diferentes actores. Estas acciones han sido discriminadas en:

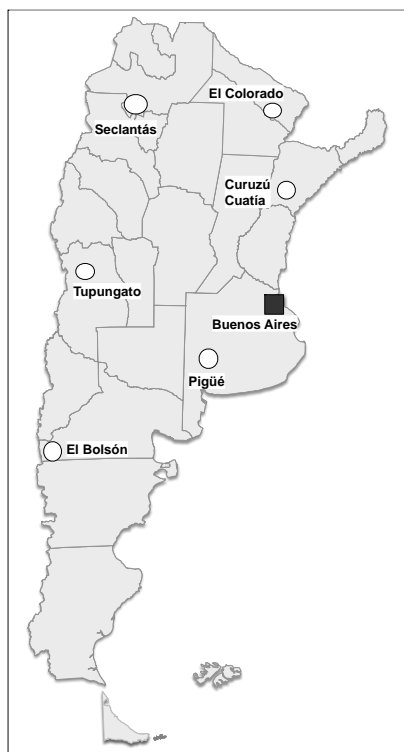
- Acciones ambientales. Vinculadas a la mejora de las condiciones del ambiente, el paisaje y los recursos naturales en general (reciclado de residuos, la protección de un bosque comunal, el arbolado urbano).
- Acciones económicas y productivas. Actividades de desarrollo productivo y de generación de empleo (creación de una fábrica, la realización de nuevos cultivos, el desarrollo de emprendimientos turísticos, entre otros).
- Acciones de creación de infraestructuras. Acciones de mejora o creación de nuevas infraestructuras como viviendas, caminos, redes eléctricas o de telefonía, sistemas de captación o de drenaje de agua, entre otras.
- Acciones de ordenamiento territorial. Acciones de planificación y regulación del territorio (definición e imposición de normativas del uso del suelo o de construcción, entre otras).
- Acciones de gestión políticas institucionales. Acciones de gestión llevadas a cabo en vistas a generar proyectos, resolver conflictos (realización de reuniones de trabajo con otros organismos, la gestión burocrática con oficinas provinciales o nacionales, la firma de convenios o proyectos de cooperación, entre otros).
- Acciones de promoción del desarrollo social y cultural. Acciones de promoción del desarrollo social y cultural del territorio (empoderamiento de grupos sociales, capacitaciones, apoyo a actividades culturales y recreativas, entre otras).

3. Los resultados de las acciones puestas en marcha. No se trata de información para realizar un análisis de impacto de las acciones, lo cual requeriría otro tipo de procedimiento metodológico, sino simplemente de la percepción que tienen los actores locales sobre los resultados e impactos que las acciones puestas en marcha generaron a nivel local.

Una vez obtenida y sistematizada la información de las entrevistas, se utilizó el software de análisis cualitativo Maxqda, lo cual permitió realizar estadísticas básicas, análisis del discurso de los actores y elaborar diferentes tipologías de casos.

Los seis territorios de análisis están distribuidos en diferentes regiones de la Argentina, con profundas diferencias entre ellos. Se trata de zonas rurales dedicadas mayormente a la producción agrícola o ganadera, con pueblos o pequeñas ciudades con no más de 40.000 habitantes. La figura 1 presenta la distribución de todos estos territorios de análisis.

Figura 1. Territorios de análisis en Argentina



3.1 Curuzu Cuatia

Se localiza en el sur de la provincia de Corrientes (Región Noreste). La localidad de Curuzú Cuatía cuenta con 40.000 habitantes, en tanto el resto de la población vive en el campo (4.000 habitantes) o en otros pueblos menores. Predominan propiedades medianas y grandes, con una ganadería extensiva, base de la economía regional y también la producción de arroz y forestal. Existen industrias vinculadas a la madera (aserraderos, fábricas de muebles), dos plantas de alimentos balanceados, una planta de empaque de frutas cítricas y dos molinos arroceros. El crecimiento demográfico de Curuzú Cuatía, sumado a la baja capacidad de creación de infraestructuras, especialmente de viviendas, genera problemas de hacinamiento y situaciones familiares problemáticas, realidades que se visualizan en la periferia de la localidad. En el campo el despoblamiento ocasiona un círculo vicioso de deterioro de las pocas infraestructuras existentes por falta de uso y mantenimiento.

3.2 El Colorado

Se localiza en el sudeste de Formosa (Región Noreste). La localidad cuenta con 18.000 habitantes y está en constante crecimiento por la llegada de migrantes procedentes del campo, ya que dicha localidad concentra los principales comercios y servicios. Hay otros centros urbanos más pequeños en su área de influencia (Villa Dos Trece y Mayor Edmundo Villafañe), el resto de la población vive en el campo, en pequeñas parcelas agrícolas. En las últimas décadas la población rural se ha trasladado a los pueblos donde se concentra más del 70% de la población (la población del campo es de 5.000 habitantes en tanto la población de los pueblos alcanza los 25.000 habitantes). Hay dos modelos productivos, por un lado los pequeños productores agropecuarios que tienen entre 10 y 50 has., realizan cultivos intensivos para autoconsumo y también cultivos para la venta al mercado. Las grandes explotaciones por otro lado se dedican a la ganadería extensiva, y la producción de cereales y oleaginosas. La llegada de nuevos inversores a la zona (debido al menor valor relativo de la tierra con respecto a otras regiones del país) y el avance de la soja están transformando la producción regional. Si bien la producción agropecuaria crece notablemente y se dinamiza la construcción, los talleres y los servicios, el éxodo de los campos continúa. Son los hijos de los pequeños productores los que migran hacia los pueblos o ciudades debido a la falta de oportunidades de empleo, pues bajo este nuevo modelo de organización productiva y escala solo se necesita un mínimo de personal para tareas de baja complejidad, y personal mucho más calificado para la operación de maquinarias agrícolas, personal que muchas veces proviene de otros lugares.

3.3 Seclantas

Seclantas y su zona de influencia se encuentran en el oeste de la Provincia de Salta, en una zona denominada valles semiáridos de altura (Región Noroeste). Se trata de una zona de montañas y valles con alturas que oscilan entre los 2.000 y 4.000 metros. La población se distribuye en la localidad de Seclantas y varios pequeños parajes (La Puerta, Cóndor huasi, Alumbre, La sala, Buena esperanza, Churquio, Cabrería, Patapampa, Cieneguilla, Refugio, La aguadita y La laguna) alcanzando un poco más de 10.000 habitantes. Las familias están compuestas por un promedio de 8 personas, en su mayoría ancianos y niños. Del total de hijos de la familia solo suele quedar uno en el hogar; el resto migra a las ciudades con el fin de generar remesas para sostener la familia. La conectividad del territorio es básica, son rutas de ripio y en épocas de precipitaciones se vuelven intransitables, dejando aislados a los parajes internos, sólo la ruta nacional 40 se mantiene transitable permanentemente. En algunos lugares no hay telefonía ni electricidad, por otro lado el sistema educativo es muy básico, con escuelas primarias y pocas secundarias. La atención sanitaria se realiza con un Centro de Salud en el valle y un hospital en Seclantás. Esta zona se caracteriza por la existencia de dos modelos productivos. Por un lado, pequeñas explotaciones de agricultura familiar, dedicadas a la ganadería y la agricultura con 1 ha para producción de autoconsumo y 1 ha para cultivos de venta en el mercado. Por otro lado, las grandes haciendas con actividad ganadera, producción de pimiento, cebolla, comino y vid para producción de vinos. Estos dos modelos productivos se encuentran cada vez más en conflicto debido al control del agua. La creciente concentración de la tierra y la captación del agua por parte de las grandes fincas para uso ganadero y vitivinícola impide que el agua llegue a las zonas de la agricultura familiar, por lo cual estos productores no pueden contar

con agua suficiente para regar sus cultivos, consolidando así un círculo vicioso de pobreza y marginalidad campesina que tiene como salida únicamente la migración hacia las ciudades.

3.4 Tupungato

Se encuentra en el Valle de Uco, en el centro oeste de la provincia de Mendoza (Región Cuyo), el río Tunuyán que atraviesa el valle se alimenta con el derretimiento de las nieves de la cordillera de los Andes. La población ha experimentado un significativo incremento en las últimas décadas, pasando de 22 mil a 32 mil habitantes entre 1990 y 2010. Tupungato es la principal localidad (11.600 habitantes), pero también hay una red de pequeños centros, (Cordón del Plata, San José y El Zampal) que cumplen funciones de prestadores de servicios locales. A partir de mediados de los años noventa se profundizó el crecimiento de la periferia de Tupungato y de los pueblos, con nuevos barrios de vivienda social, barrios cerrados y villas de emergencia, situación que pone en competencia directa el uso del suelo urbano y agropecuario. Esta zona tiene una variada producción frutícola y hortícola bajo riego, de manzanas, peras, vid, nogales y hortalizas (papa). En los últimos años aumento considerablemente la producción de uvas finas tintas y los nogales. Tupungato, que tradicionalmente se caracterizó por la existencia de pequeños productores vitivinícolas, tuvo un boom de inversiones nacionales y extranjeras para crear viñedos de alta calidad enológica (principalmente de Malbec) y la instalación de importantes bodegas productoras de vinos de alta gama. Los nuevos inversores también instalaron nuevas bodegas con tecnologías de última generación y diseños arquitectónicos innovadores; en muchos casos estas ofrecen servicios gastronómicos, hospedaje y turismo enológico. La comercialización de los vinos producidos localmente se dirige en gran parte hacia los mercados internacionales. Asociados al turismo y a los magníficos paisajes, que combinan montañas, viñedos y bodegas, en los últimos años surgieron proyectos de inversión inmobiliaria de alta gama dentro de las zonas productivas. Muchos de estos emprendimientos combinan áreas residenciales con pequeños viñedos de producción personalizada, canchas de golf, polo, etc.

3.5 Pigüé

Se localiza en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires (región pampeana). Pigüé tiene 15.000 habitantes y esta en constante crecimiento debido a las migraciones provenientes del campo, del norte argentino, de países limítrofes y, muy especialmente, de Buenos Aires y Bahía Blanca, en busca de una mejor calidad de vida. En el área de influencia hay otras localidades más pequeñas, las cuales tienen una población que se mantiene estable. La población que habita en las explotaciones agropecuarias, alcanza los 5.000 habitantes, aunque disminuye sistemáticamente. La agricultura familiar (entre 100 y 500 hectáreas), estructuró históricamente el funcionamiento de la agricultura regional. En las últimas décadas, los cambios tecnológicos y económicos han impulsado un aumento de escala en las unidades productivas, con un proceso de concentración de la tierra. Las explotaciones agropecuarias más grandes son gestionadas no solo por los productores tradicionales más capitalizados, sino también por nuevos propietarios (muchas veces no locales), contratistas y arrendatarios con mayor capital. La presencia de servicios especializados de agronomía y veterinaria de alta calidad, está asociada a los cambios productivos mencionados. Así, esta zona vive el mismo proceso de transformación hacia modelos productivos de mayor tamaño e incorporación de tecnología que se visualiza en toda la región pampeana. Existen varias pequeñas industrias que transforman bienes primarios (molinos harineros, empresas lácteas, alimentos balanceados, etc.) o pertenecen al complejo textil conformado por pequeños o medianos talleres de confección de ropa o calzado. El sector terciario es importante, con numerosos servicios para la producción agropecuaria y agroindustrial, comercios, servicios personales y otros servicios de mediana complejidad. La presencia de instalaciones militares y carcelarias genera empleos estables y una demanda de bienes y servicios importante en la zona que permite mantener la estructura comercial local.

3.6 El Bolsón

El Bolsón y su zona de influencia directa (Lago Puelo, El Hoyo y Epuyén) se localiza en la zona fronteriza entre las provincias de Río Negro y Chubut (Patagonia). La zona pertenece a la ecorregión de Bosques Andino Patagónicos y está estructurado por montañas jóvenes y abruptas, con un clima

templado-fresco. Toda el área cuenta con algo más de 40.000 pobladores, pero con un fuerte de crecimiento, así en cuatro décadas El Bolsón pasó de 2.600 habitantes (1970) a más de 20.000 en la actualidad. La pluralidad socio-cultural es una de las características distintivas ya que convive población indígena, descendientes de inmigrantes europeos, sirios y libaneses, chilenos y migrantes “modernos” de las últimas tres décadas, en su mayoría de origen urbano. El área cuenta con una adecuada red de infraestructuras y con servicios de salud y educación que permiten resolver las demandas de mediana complejidad. Hay una fuerte diversidad productiva, los faldeos de las montañas están ocupados por bosques naturales e implantados, son importantes superficies con desmontes para el uso ganadero extensivo vacuno y ovino. En el fondo de los valles sobresale la agricultura intensiva, que sin embargo no llega a cubrir el 5% del total de la superficie. Resalta la producción de frutas finas (frambuesas, cerezas, guindas), lúpulo, aromáticas, apicultura, piscicultura y el desarrollo de plantas ornamentales. Se destaca la producción de dulces, mermeladas y otros derivados de frutas finas, la producción artesanal de quesos, leche, helados, chocolates, yogurt, cerveza, piezas de alfarería y textiles. El turismo se muestra como la actividad más relevante y de crecimiento sostenido durante las últimas décadas, ya que tracciona a casi todas las actividades productivas y de servicios.

4. ANÁLISIS Y RESULTADOS

4.1 Deseo de futuro diversos y contradictorios

Un primer elemento de análisis han sido los imaginarios del desarrollo de los actores locales (Iparraguirre 2017). A partir de las entrevistas emergieron tres tipos de discursos o relatos (Sili, 2019a). Un primer relato o discurso puede ser denominado de “**modernización y crecimiento**”. Este deseo de futuro responde al imaginario y al discurso del crecimiento, la modernización y el progreso. Este deseo de futuro articula las siguientes ideas:

- La necesidad de crecimiento de la población, ya que hipotéticamente una mayor cantidad de población en las áreas rurales aseguraría una mayor cantidad de consumidores y movimiento comercial, y de prestación de servicios personales en general (escuelas, hospitales, centros asistenciales, etc.).
- La presencia de fábricas con obreros, grandes estructuras y salarios garantizados, propio del modelo fordista de desarrollo, propio de las décadas de los ´60 y 70.
- La pavimentación de los pueblos y las ciudades, y la iluminación potente de calles, comercios, plazas y vías de acceso, lo cual asimilaría a estos pueblos y pequeñas ciudades a la idea de ciudad.
- La idea de mayor movimiento de personas y mercaderías.

Este imaginario del desarrollo esta representado en sectores sociales medios, en empleados públicos y del comercio y en los servicios al agro. Esta idea de modernización y crecimiento también se encarna en los discursos políticos como mecanismo de generar mayor adhesión política. Así el discurso político electoral, plantea: “*Hacer es CRECER*”, “*El CRECIMIENTO y el PROGRESO de la Comunidad*”, en todos ellos la palabra crecimiento aparece como la llave que abre las puertas hacia un futuro mejor. Algunas expresiones de los actores locales vinculados a este modelo de futuro son:

“Una ciudad con un parque industrial, el pueblo puede ser un polo industrial, hay recursos humanos disponibles. Hay que incentivar a la gente a producir” (Cámara de Comercio, Pigüé)

“Quiero un lugar en donde haya mucho movimiento y se desarrollen varias actividades (Culturales, educativas, etc)” (Docente, Tupungato)

“Hacia el futuro, ser una ciudad grande e industrial, con mucha gente, una gran ciudad y no un pequeño pueblo” (Funcionario municipal, Curuzú Cuatía)

Estas frases plantean la aceptación plena de la ciudad como sinónimo de modernidad y progreso. En esta visión lo agrario como actividad y tipo de territorios es negado o invisibilizado, ya que retrotrae a una época de tradición que es considerada negativa y que es necesario superar (Bina, Inch & Pereira, 2020).

Un segundo relato o imagen deseada de futuro puede ser denominada de “**calidad de vida local**”. Este deseo de futuro se asocia a tres elementos básicos, a la mejora sustancial de la calidad de vida traducida en mejora de las viviendas, veredas, pavimentos, escuelas, hospitales, iluminación, a

mayores estándares de educación y desarrollo cultural, asociado con la necesidad que los hijos puedan desarrollar nuevas actividades en el lugar gracias a su mayor nivel educativo, y por último a la necesidad de mantener el nivel de poblamiento y seguridad que caracteriza a las áreas rurales. Ya no se plantea la necesidad del crecimiento como un factor del desarrollo, ni los cambios sociales y culturales propios del modelo anterior. Se reconoce la ruralidad como un valor positivo a consolidar, pero con mayor calidad de vida y a la educación como factor clave de ascenso social y de generación de nuevas oportunidades de desarrollo humano.

“Yo quisiera que este pueblo se mantenga así, con calles de tierras, con los chicos jugando y andando en bicicleta por la calle, que nos conozcamos todos, no quiero que crezca, sólo que mejoren algunos servicios” (Docente, El Bolsón)

“Una buena calidad de vida (vivienda, educación, seguridad, trabajo) para todos. Lograr que todos puedan cubrir las necesidades básicas. Recuperar valores” (Productor agropecuario, El Colorado)

“Que se mantenga el espíritu de pueblo pero con más calidad de vida y oportunidades para los jóvenes” (Artesano, Tupungato)

Este imaginario de futuro está encarnado en sectores sociales medios, más vinculado a profesionales (médicos, abogados), maestros, pequeños empresarios y productores agropecuarios.

El tercer imaginario de futuro puede ser denominado “nueva naturaleza”. Este ideario de futuro ya no apela al crecimiento, la modernidad, o la creación de infraestructuras y equipamientos, sino todo lo contrario, es la imagen recuperada de lo rural, de un modelo idílico, un futuro slow city, slow food, de reencuentro y cercanía con una naturaleza sana, sin utilización de agroquímicos, de relaciones comunitarias, con más tiempo libre y menos consumo (Adloff & Neckel, 2019). Este deseo de futuro encarna las demandas de los neorurales y nuevos habitantes de las zonas rurales, en abierta contradicción con los habitantes locales quienes visualizan este modelo de futuro como contrario al crecimiento y el progreso. Tal como lo expresan los actores entrevistados:

“Que haya un manejo eficiente de los recursos. Que se de una armonía entre el medio ambiente y las personas”. (Productor familiar, El Colorado)

“Que haya un mejoramiento de la calidad de vida de cada uno de acuerdo a los objetivos particulares de vida. Que cada persona pueda trabajar de lo que realmente quiera pero con más contacto con la naturaleza” (Docente, Tupungato)

“Que sea un lugar equilibrado, que haya una vida en armonía con el medio natural y en donde todos se encuentren incluidos” (Funcionario municipal, El Bolsón)

Estos tres tipos de imaginarios de futuro coexisten en forma armónica en los territorios rurales, siempre y cuando ninguna de estas representaciones o imaginarios lidere o domine la construcción de un proyecto de futuro. Lo que no se puede lograr en los diferentes territorios, es la construcción de un ideario común o compartido de futuro hacia donde se orienta el territorio (Shapiro, 2008). Esta situación ha sido claramente identificada a través del trabajo de campo, el 100 % de todos los actores y referentes entrevistados en los diferentes seis territorios de análisis afirmaron que sus propios territorios no tienen definido y explicitado un escenario de futuro deseado hacia el cual se pueda avanzar o construir. Esta carencia de visión estratégica ha sido también observada por Diez quien resalta *“Como hecho relevante, resulta importante resaltar que un número significativo de organizaciones consideró que no existían entidades con Visión estratégica en el partido.”* (Diez & Urtizberea, 2015: 284).

4.2 Las iniciativas locales son fragmentadas y no siguen un plan local

La hipótesis planteada es que la persistencia de múltiples imaginarios de desarrollo, y la incapacidad de construir un imaginario compartido, limita el diseño de una política y una estrategia de desarrollo. Así, las acciones que se generan en el territorio suelen ser espontáneas, sujetas a intereses particulares y sin mantener coherencia y articulación con otras iniciativas. El cuadro 2 presenta el total de acciones llevadas a cabo por los diferentes actores en cada uno de los territorios de análisis, estos se organizan según las diferentes categorías de acciones previamente definidas, y por el tipo de actores involucrados, es decir: acción colectiva, privada, pública local, pública provincial (ministerio de desarrollo agrario, secretaría de viviendas, recursos hídricos, etc.), y pública nacional (organismos dependientes del gobierno nacional como el INTA por ejemplo, o vialidad nacional).

Además, en el cuadro se hace referencia a si las acciones en marcha están contenidas en una estrategia o plan debidamente estructurado o no.

Cuadro 2: Cantidad y distribución de las acciones llevadas por categoría y tipo de actor en los terrenos de trabajo

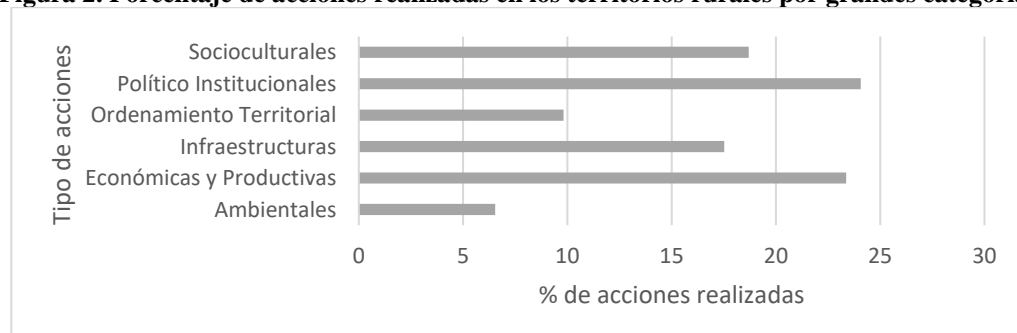
| Localidades | Acciones | Cantidad absoluta de acciones por categorías | | | | | | | Acciones NO contenidas en un plan estructurado local | Acciones realizadas bajo un plan estructurado |
|---------------|--------------------------|--|----------|------------------|----------|---------|-------|----|--|---|
| | | Colectivas | Privadas | Públicas Locales | Púb Prov | Púb Nac | TOTAL | % | | |
| Curuzú Cuatía | Ambientales | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 3 | 100 | 0 |
| | Económicas y Productivas | 0 | 10 | 2 | 0 | 0 | 12 | 20 | | |
| | Infraestructuras | 0 | 0 | 6 | 8 | 3 | 17 | 28 | | |
| | Ordenamiento Territorial | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 6 | 10 | | |
| | Político Institucionales | 5 | 0 | 6 | 1 | 0 | 12 | 20 | | |
| | Socioculturales | 6 | 1 | 4 | 0 | 0 | 11 | 18 | | |
| | Total | 11 | 11 | 23 | 11 | 4 | 60 | | | |
| El Colorado | Ambientales | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 7 | 73 | 27 |
| | Económicas y Productivas | 5 | 6 | 2 | 1 | 1 | 15 | 27 | | |
| | Infraestructuras | 1 | 0 | 5 | 3 | 4 | 13 | 23 | | |
| | Ordenamiento Territorial | 1 | 0 | 2 | 2 | 2 | 7 | 13 | | |
| | Político Institucionales | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 11 | 20 | | |
| | Socioculturales | 4 | 1 | 0 | 0 | 1 | 6 | 11 | | |
| | Total | 16 | 9 | 13 | 8 | 10 | 56 | | | |
| Pigüé | Ambientales | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 100 | 0 |
| | Económicas y Productivas | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 5 | 14 | | |
| | Infraestructuras | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 8 | | |
| | Ordenamiento Territorial | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| | Político Institucionales | 4 | 0 | 9 | 0 | 0 | 13 | 35 | | |
| | Socioculturales | 14 | 1 | 1 | 0 | 0 | 16 | 43 | | |
| | Total | 19 | 6 | 12 | 0 | 0 | 37 | | | |
| El Bolsón | Ambientales | 6 | 0 | 1 | 1 | 1 | 9 | 10 | 94 | 6 |
| | Económicas y Productivas | 3 | 18 | 1 | 0 | 0 | 22 | 25 | | |
| | Infraestructuras | 0 | 0 | 5 | 1 | 1 | 7 | 8 | | |
| | Ordenamiento Territorial | 9 | 6 | 1 | 1 | 0 | 17 | 19 | | |
| | Político Institucionales | 0 | 1 | 14 | 2 | 1 | 18 | 20 | | |

| | | | | | | | | | | |
|--------------|--------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | Socioculturales | 12 | 1 | 3 | 0 | 0 | 16 | 18 | | |
| | Total | 30 | 26 | 25 | 5 | 3 | 89 | | | |
| Secclantitas | Ambientales | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 | 3 | 64 | 36 |
| | Económicas y Productivas | 7 | 4 | 4 | 3 | 1 | 19 | 20 | | |
| | Infraestructuras | 2 | 0 | 11 | 7 | 5 | 25 | 26 | | |
| | Ordenamiento Territorial | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| | Político Institucionales | 3 | 2 | 13 | 5 | 6 | 29 | 31 | | |
| | Socioculturales | 5 | 2 | 6 | 3 | 3 | 19 | 20 | | |
| | Total | 17 | 8 | 35 | 19 | 16 | 95 | | | |
| Tupungato | Ambientales | 7 | 0 | 2 | 1 | 0 | 10 | 11 | 94 | 6 |
| | Económicas y Productivas | 4 | 21 | 1 | 1 | 0 | 27 | 30 | | |
| | Infraestructuras | 0 | 0 | 5 | 2 | 3 | 10 | 11 | | |
| | Ordenamiento Territorial | 6 | 2 | 2 | 2 | 0 | 12 | 13 | | |
| | Político Institucionales | 2 | 1 | 12 | 3 | 2 | 20 | 22 | | |
| | Socioculturales | 9 | 0 | 2 | 1 | 0 | 12 | 13 | | |
| | Total | 28 | 24 | 24 | 10 | 5 | 91 | | | |

Fuente: datos obtenidos a partir de encuestas de campo

Un primer elemento a observar son los tipos de acciones que se llevan adelante en los territorios. De acuerdo a la figura 2, la mayor parte de las acciones con político institucionales, es decir de animación de redes y de gestión política (lobby) para la obtención de recursos en otros ámbitos (gobiernos provinciales, nacionales u otros organismos). En segundo lugar las acciones vinculadas a la producción y la generación de empleo, esto es la creación de nuevos emprendimientos productivos en diferentes sectores y actividades, nuevos procesos de comercialización, apertura de comercios y servicios, etc. En tercer lugar aparecen las acciones de animación sociocultural (realización de eventos culturales, educativas, ferias, exposiciones, fiestas locales, etc.) esto es significativo en territorios con una sólida trayectoria cultural y elevados niveles de calidad de vida. En cuarto lugar aparecen las acciones de creación de infraestructuras (viviendas, arreglo de caminos, dotación de agua potable, creación de escuelas, construcción de canales de riego, etc.), estas son claramente prioritarias en territorios con un relativo menor nivel de desarrollo socioeconómico, en donde se carecen de infraestructuras y equipamientos. Por último, las acciones de ordenamiento territorial y medio ambiente (gestión ambiental, gestión de residuos sólidos, planificación del uso del suelo, etc.), estas son minoritarias lo cual demuestra el poco interés e importancia que todavía se les asignan a estas iniciativas.

Figura 2. Porcentaje de acciones realizadas en los territorios rurales por grandes categorías



Fuente: datos obtenidos a partir de encuestas de campo

Estas acciones pueden ser observadas y analizadas desde el punto de vista de los actores las llevan adelante (figura 3). Hay múltiples actores involucrados en las acciones, aunque estos varían según el territorio.

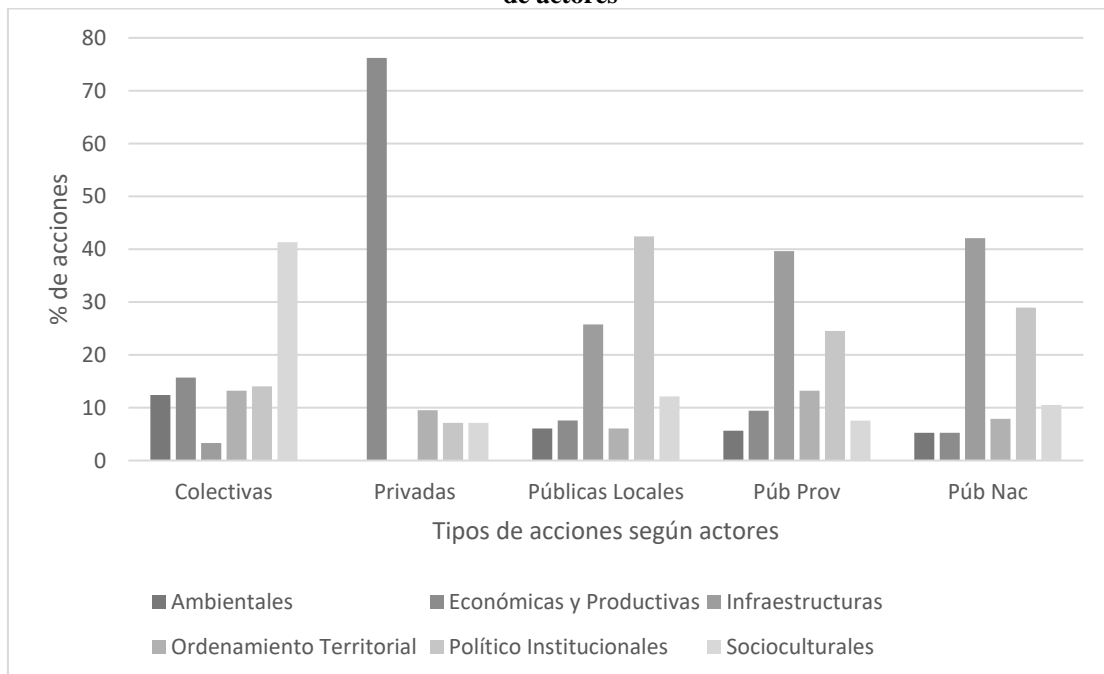
- La acción pública local (municipio) lleva adelante el 31% de las acciones, especialmente en el mantenimiento de servicios municipales (mantenimiento de calles y caminos rurales, servicios administrativos, hospital municipal, etc.), la animación cultural, social y deportiva, en algunas acciones de promoción del empleo y la creación de infraestructuras menores como mejora de plazas y parques. Estas acciones se generan bajo una lógica de corto plazo dada la fuerte periodicidad de elecciones locales, esta lógica incuba la realización de eventos sociales y culturales (encuentros, festivales, etc.) o de creación de infraestructuras con fuerte capacidad de marketing político, antes que procesos estructurales de animación para la generación de empleo, de ordenamiento territorial, de infraestructuras de mayor impacto territorial.

- La acción colectiva con el 28% de las acciones se centra en torno a la animación cultural (teatros, centros de exposición cultural, intercambios culturales, etc.), la organización de eventos sociales (cenas, fiestas comunitarias, etc.), la animación deportiva (varios clubes que organizan diversas y numerosas actividades y campeonatos deportivos) y actividades comunitarias vinculadas a la salud y la sanidad. La acción colectiva se encuentra presente en todos los aspectos de la vida local a pesar que también se observa una fuerte desarticulación y conflictos entre ellas en busca de recursos y de un mayor protagonismo simbólico local.

- La acción privada concentra el 20% de las acciones relevadas, estas se centran en el mantenimiento de sus actividades productivas con mayor o menor suerte dependiendo de las condiciones macroeconómicas, de las condiciones del clima y los mercados, en la creación de pequeños emprendimientos y empresas, y en locales comerciales en los pueblos, movilizandoo para ello principalmente recursos económicos.

- La acción pública de nivel provincial y nacional por otro lado centran el 21% de las acciones en la creación de infraestructuras más estructurantes como son la pavimentación de rutas o en la construcción de viviendas a través de planes gubernamentales, y en otras iniciativas menores de promoción del desarrollo.

Figura 3. Porcentaje de acciones realizadas en los territorios rurales por grandes categorías, por tipo de actores



Fuente: datos obtenidos a partir de encuestas de campo

El otro elemento clave que interesa comprender es el nivel de estructuración de todas estas acciones. Las columnas finales del cuadro 2 presentan el porcentaje de todas esas acciones que se encuentran estructuradas y guiadas por un plan de acción local organizado y consensuado. Como se observa en todos los casos de análisis, las acciones no están contenidas en un plan estructurado de

nivel local, es decir que son acciones que llevan adelante los múltiples actores en forma individual, espontánea y descoordinada. En el caso de El Colorado aparecen más iniciativas que se encuentran estructuradas en un Plan estratégico local diseñado y llevado a cabo por el Municipio, que si bien tiene ya muchos años, por lo menos permite organizar y estructurar varias de las acciones llevadas a cabo. El otro caso significativo es el de la localidad de Seclantas, muchas acciones son llevadas a cabo dentro de una estrategia consensuada, en este caso liderado por el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agraria) en forma articulada con el Municipio y grupos de productores, se trata de un proyecto de desarrollo local que ha tenido un trabajo de preparación y animación continuo de muchos años, y que permitió crear un relativo sentido del desarrollo.

Más allá de que acciones se llevan adelante, los actores involucrados y la carencia de un proyecto o plan integrador, un elemento clave que surge a través de las entrevistas es la escasa conexión entre las acciones y los actores. Cada actor lleva adelante sus acciones en forma individual sin fuertes vínculos con otros, los vínculos entre actores suelen ser débiles y oportunistas, sin obedecer a una estrategia de integración. Esta carencia de articulaciones ha sido claramente documentada en otros trabajos sobre desarrollo rural en Argentina (Carrizo & Sili, 2018; Cunill-Grau, 2014).

4.3 Los resultados de las acciones están asediados por el escepticismo frente al futuro

Más allá del tipo de acciones puestas en marcha, lo que interesa entender también son los resultados de las mismas. Si bien un análisis pormenorizado permitiría cuantificar y describir la cantidad de eventos, los caminos pavimentados, las viviendas construidas, los empleos generados, entre otros, lo que interesa entender no son esos datos en sí mismos, sino la percepción que tienen los actores sobre los resultados de estas acciones. Esto es importante, pues es sobre la base de estas percepciones, que los actores locales construyen nuevas acciones, bajo una lógica de ciclo permanente de iniciativas que se retroalimentan en función del éxito o logros ya obtenidos con anterioridad. El cuadro 3 presenta la opinión de los encuestados sobre el resultado que han tenido las acciones llevadas a cabo en cada territorio.

Cuadro 3: Resultados de las acciones de los actores en los seis territorios de análisis

| Resultados de las acciones | % |
|---|----|
| Permitieron la supervivencia de Instituciones | 22 |
| Aumento la producción y la productividad en el sector agropecuario y agroindustrial | 20 |
| Se pudo contener las problemáticas juveniles | 16 |
| Se pudieron crear obras de infraestructura y mejora del hábitat | 14 |
| Se desarrollaron actividades culturales | 12 |
| Se deterioran las condiciones ambientales | 9 |
| Se fortalecieron las organizaciones de productores | 7 |

Fuente: datos obtenidos a partir de encuestas de campo

Dos elementos hay que resaltar en torno a esto. En primer lugar, todos los entrevistados no perciben cambios estructurales y no visualizan la construcción de un proceso de desarrollo hacia el futuro, lo cual los sitúa en una posición de escepticismo frente al futuro y a las posibilidades de cambio para una mejora de vida (Bina et al. 2020). En segundo lugar, los resultados que ellos visualizan son muy diferentes entre sí. Frente al interrogante planteado de cuales fueron los resultados que tuvieron las acciones llevadas a cabo en sus territorios, los resultados han sido los siguientes:

1. Las acciones puestas en marcha han permitido ante todo la supervivencia de las Instituciones, ya que estas acciones permiten generar ingresos que les aseguran la continuidad en la vida local (clubes, asociaciones culturales, organizaciones ambientales, entre otras).
2. Todas las acciones puestas en marcha han permitido un aumento de la producción y la productividad en el sector agropecuario y agroindustrial.
3. La contención de los jóvenes de la comunidad es un resultado importante, esto se vincula al hecho que muchas de las actividades realizadas se vinculan al deporte o actividades para jóvenes que permiten que los mismos tengan un espacio en la comunidad y se fortalezcan los vínculos entre ellos, evitando así problemas de violencia, adicciones u otros problemas sociales.

4. La creación de infraestructuras y de mejora del hábitat, esto es la creación de viviendas, mejora de caminos y rutas.

5. El desarrollo de actividades culturales y recreativas aparece como un resultado importante en la comunidad, especialmente puestas en marcha por la acción colectiva y por los municipios.

6. Luego aparece el deterioro de las condiciones ambientales, esto es el aumento de la contaminación, la degradación del paisaje y del hábitat natural, todo ello producto de la puesta en marcha de actividades productivas, o de infraestructuras inadecuadas.

7. Finalmente aparece el fortalecimiento organizacional de productores como el resultado de las acciones locales, este caso corresponde a una localidad donde varios organismos trabajan en forma articulada en la planificación y ejecución de acciones de desarrollo productivo y mejora de las infraestructuras rurales.

Una lectura global de la percepción en torno a los resultados, permite observar que si bien todo el conjunto de acciones puestas en marcha en los territorios han permitido crear infraestructuras y mejorar la producción de bienes agropecuarios, esto no se traduce en mayor desarrollo del territorio (Hobson, Lynch, Roberts & Payne, 2019). Esta “imposibilidad” de construir un mayor desarrollo se visualiza en la percepción que gran parte de las acciones terminan siendo acciones de “reparación” de las problemáticas locales, es decir, acciones que lo único que hacen es el sostenimiento activo del problema, que en este caso es mantener a las Instituciones locales y contener a los jóvenes que no tienen oportunidades de desarrollo en la comunidad. Así se visualiza un crecimiento en ciertos sectores y para algunos actores (aumento de la producción), pero un deterioro de las condiciones locales que debe ser resuelto, especialmente por la acción colectiva (Romero & Farinós i Dasí, 2011). Esta dicotomía entre actores que ganan y actores que pierden define un fuerte escepticismo frente al futuro y a las posibilidades de cambio.

4.4 La falta de liderazgo es un factor clave que limita la acción y el desarrollo territorial

La tercera hipótesis que se planteo en esta investigación es que no hay mecanismos de gobernanza y liderazgos en torno a la construcción del desarrollo capaz de asegurar la construcción de consensos y la articulación de los múltiples actores intervinientes en la realidad. La investigación permitió observar que en ninguno de los casos de estudio analizados existen estructuras o mecanismos de gobernanza para poder diseñar y gestionar en forma consensuada y articulada, un proceso de desarrollo del territorio (Landel et al. 2011). Como producto de esta carencia de estructuras o redes de apoyo al desarrollo, las acciones terminan siendo, como se afirmó anteriormente, fragmentarias y sin coordinación entre ellas.

Así, el 42% de los entrevistados aducen que es la falta de liderazgo y de estructuras o redes capaces de acompañar y articular los múltiples esfuerzos de los actores el principal factor que limita el desarrollo del territorio. Los territorios no cuentan con actores con capacidad de liderar y construir consenso en torno a una visión y proyecto de largo plazo, y en función de ello coordinar la multiplicidad de iniciativas locales. Los municipios, a pesar de tener una responsabilidad básica en la dinamización y organización de sus propios territorios, han sido desbordado en su capacidades, iniciativas y recursos para hacer frente a los nuevos desafíos de la complejidad territorial (Casula, 2017). Los mismos no cuentan con los instrumentos adecuados para enfrentar los desafíos de cada territorio, así, les resulta difícil operar en forma asociada con la acción privada y colectiva. Otro 39% de los entrevistados plantea que es la falta de capacitación, capacidad de innovación y talento humano los responsables de esta baja capacidad para generar dinámicas de desarrollo. Sólo el 12 % manifiesta que se trata de la falta de financiamiento y recursos económicos y sólo el 7% manifiesta que se trata de falta de infraestructuras y equipamientos

Esta falta de liderazgos y de capacidades de innovación y gestión permite pensar que nos encontramos frente a un modelo de gobernanza fragmentario, que no tiene capacidad para resolver los problemas estructurales de los territorios. La causa de este agotamiento es que la gobernanza territorial sigue estando centrada en la acción pública, a pesar de que las dinámicas territoriales ya no responden sólo a la acción pública, sino también, y en forma creciente, a la acción privada y colectiva. En efecto, son las dinámicas de los mercados (y muchas veces también de la sociedad civil) las que estructuran el funcionamiento de los territorios. Esta acción territorializante dependiente de otros actores (empresas, organizaciones, productores, organizaciones sociales, grupos de presión,

etc.) no es considerada en forma adecuada en los modelos de gobernanza territorial actuales, que siguen estando fuertemente centrados, como hemos dicho anteriormente, en la acción pública.

5. CONCLUSIONES

Esta investigación realizada en seis territorios rurales de la Argentina ha permitido observar las diferentes representaciones del desarrollo del territorio, las acciones puestas en marcha y sus resultados. Se pueden plantear las siguientes conclusiones:

Hay una profunda contradicción en los escenarios de desarrollo o deseos de futuro por parte de los actores locales (Sili, 2019a). No se han generado tampoco ejercicios que permitan generar un punto de encuentro entre estos deseos de futuro. La consecuencia es que el futuro se presenta inexorable y lleno de conflictos y contradicciones, imposibilitando la definición de un proyecto territorial compartido.

La carencia de un deseo de futuro compartido acelera y profundiza la fragmentación local y la incapacidad de valorizar las oportunidades que el territorio ofrece, como resultado de esta carencia de un proyecto compartido, los actores ponen en marcha una multiplicidad de acciones de todo tipo, de carácter paliativo o de defensa frente a una posible degradación de las condiciones de vida (trabajar para contener a los jóvenes, o para hacer sobrevivir a las Instituciones), no obstante, las mismas son espontáneas, no coordinadas y no se encuentran organizadas bajo un programa estratégico del territorio (Beuret & Cadoret, 2008). La consecuencia de esta carencia de un imaginario compartido de futuro, y de un proyecto común, es que el devenir se construye en función del encuentro fortuito y no coordinado de las fuerzas de los múltiples actores. Es por ello que las dinámicas de construcción del territorio y su desarrollo son muy contradictorias, con crecimiento productivo, por un lado, pero abandono institucional, pérdida de oportunidades para los jóvenes y degradación de las condiciones ambientales, lo cual es consistente y coherente con la visión que los actores locales tienen sobre los resultados de las acciones puestas en marcha en el territorio. En este marco de des-regulación del territorio, dado que no hay esquemas de gobernanza, el mercado global o la mayor o menor capacidad de acción de los actores, terminan definiendo el destino del territorio (Ferreira, Igreja & Miranda, 2020). Esto ha dado lugar a escenarios de alto desarrollo productivo liderado por actores privados, pero con fuertes problemas ambientales, tal como lo documentan diversos estudios de FAO (2009).

Esta dinámica del territorio es producto también de la falta de liderazgos claves y de modelos de gobernanza adecuados a este nuevo contexto histórico. En este sentido, y tal como lo señalan diversos autores (Stead, 2013; Michaux, 2011) se necesitan nuevos modelos de gobernanza más adaptados a un nuevo contexto informacional y de cambio tecnológico, con nuevas lógicas de redes y mayores niveles de articulaciones multiescalares.

Frente a estas condiciones, y en base a la experiencia internacional, varias recomendaciones pueden ser planteadas.

Pensar el futuro. Es necesario generar ejercicios de prospectiva territorial que permitan construir un sentido de futuro posible, de un proyecto territorial convocante y plural, tarea técnica, pero ante todo política que implica la construcción compartida de una visión de futuro, para lo cual son necesarios los liderazgos locales. Este ejercicio de reflexión prospectiva es una herramienta que permite estructurar las acciones locales, favoreciendo un accionar común y concertado entre los diferentes actores. Esto permite la construcción de una utopía capaz de movilizar y organizar actores favoreciendo la constitución de un proyecto de territorio en un esquema de pensamiento socio-político a partir del cual la solidaridad y el juego de competencias se ordenan (Medina Vásquez, 2006b).

Coordinar las redes. Las estrategias de actuación en solitario e individuales por las cuales cada uno lleva adelante sus acciones, con fuerte competencia entre actores por la presencia simbólica en el territorio (los partidos políticos, las asociaciones, los clubes, etc.), con estructuras burocráticas y administrativas jerárquicas (Municipio) y con acciones tradicionales, no permiten construir dinámicas innovadoras de desarrollo. Para superar esta limitante es necesario generar plataformas de diálogo y construcción de consenso entre la acción pública, colectiva y privada, es decir espacios desde donde se puedan diseñar e implementar iniciativas para los territorios, en las cuales la diversidad de los actores involucrados sean co-responsables. Dentro de estas plataformas será necesario generar mecanismos que aseguren la participación efectiva de todos los actores de manera que la planificación y la gestión territorial cuenten con la legitimidad social necesaria. Estas plataformas o espacios

de coordinación podrán dar cuenta de las fuertes interconexiones entre los actores y los territorios de diferentes niveles escalares. Las experiencias de las mesas de desarrollo rural, las coaliciones territoriales, los grupos de acción local son buenas prácticas que deberían ser tenidas en cuenta. (Diez et al., 2015).

Gestionar el cambio. Por último, es fundamental gestionar las dinámicas territoriales, para que el territorio no sea sólo el resultado de la dinámica de la acción privada, sino el resultado de los deseos y los proyectos de las sociedades locales (Moncayo Jiménez, 2001; Boisier, 2002; Berdegué, 2012). No obstante, para ello será necesario:

- Fortalecer el liderazgo del Estado, bajo un modelo organizacional que permita gestionar la complejidad y construir un sentido de futuro para los territorios, con la participación activa y real de la sociedad civil y el sector privado.

- Reorganizar las estructuras burocráticas y administrativas pertinentes, con una mayor flexibilidad para atender los nuevos desafíos de gestión en red, así como también la generación de nuevas capacidades técnicas y el acceso a mayores recursos.

- Construir una “cultura” de la gestión territorial, debiendo participar además el sector privado, organizaciones de la sociedad civil, organismos de la cooperación y Universidades (Medina Vásquez, 2006b). Esta estrategia debería incluir actividades de capacitación y sensibilización a la planificación y la gestión territorial.

Más allá de estas recomendaciones, y dada la complejidad controversial de los territorios en este contexto histórico, esta investigación nos plantea también un fuerte interrogante hacia el futuro, ¿serán suficientes estos ejercicios de prospectiva, de coordinación de redes y de gestión del cambio, para construir dinámicas más sinérgicas de mejora de los territorios, tal como muchos territorios lo han evidenciado, o será necesario repensar enteramente las estrategias y los modelos de acción para el desarrollo?. Este cuestionamiento abre las puertas a la innovación y a pensar nuevos futuros posibles en las áreas rurales de América Latina, futuros posiblemente disconformes con el presente y con las formas de construir su desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adloff, F., & Neckel, S. (2019). Futures of sustainability as modernization, transformation, and control: a conceptual framework. *Sustainability Science*, 14(4), 1015–1025. <https://doi.org/10.1007/s11625-019-00671-2>

Appadurai, A. (2015). El futuro como hecho cultural. Ensayos sobre la condición global. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Aroca, P., & Aienza, M. (2016). Spatial concentration in Latin America and the role of institutions. *Investigaciones Regionales*, 2016 (36 Special issue), 233–253.

Bauman, Z. (2017). *Retrotopía*. Buenos Aires: PAIDOS Estado y Sociedad.

Berdegué, J. (2012). Territorios en Movimiento: Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Documento de Trabajo, 110 pp.

Beuret, J.-E., & Cadoret, A. (2008). Ensemble pour gérer le territoire : quand l’initiative locale complète ou corrige l’action publique. In Coloquio ASRDLF “Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional” (pp. 1–17). Rimousky. Retrieved from <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00767195>

Bina, O., Inch, A., & Pereira, L. (2020). Beyond techno-utopia and its discontents: On the role of utopianism and speculative fiction in shaping alternatives to the smart city imaginary. *Futures*, 115 (July 2019), 102475. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2019.102475>

Boisier, S. (2002): La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. En: Seminario Descentralización de Sectores Sociales: Nudos Críticos y Alternativas. Lima. Ministerios de Educación y de Salud del Perú.

Bourdieu, P. (2005): *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI.

Bustos Cara, R. (2008): Por una geografía de la acción territorial. En: Jornadas Cuyanas de Geografía. Mendoza: UNCUYO.

Carrizo, M. D. C., & Sili, M. (2018). Desarticulación y fragmentación de iniciativas de desarrollo rural. La experiencia reciente de la provincia de Santiago del Estero, Argentina. *Documentos y*

Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 18 (30), 43–83. <https://doi.org/10.14409/daapge.v18i30.8442>

Casula, M. (2017). Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 1122–1138.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2019). Panorama Social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016). The social inequality matrix in Latin America. Santo Domingo, República Dominicana.

Crozier, M.; Friedberg, E. (1997). *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*. París: Seuil.

Cunill–Grau, N. (2014). Resistencias a la colaboración interinstitucional. aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal - DAAPGE*, 7–32.

Dente, B. & Subirats, J. (2014). Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Dietz, J. & Urtizberea, N. (2015). Redes institucionales y desarrollo económico en ciudades pequeñas. *Eure*, 41(0717–6236), 263–287. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612015000300011>

Douillet, A.-C., Négrier, E., & Faure, A. (2015). Trois regards sur les politiques publiques vues du local. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet. Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques?, *SciencesPo Les Presses*, p. 319-348, 2015. Retrieved from <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-01116857>

FAO. (2009). Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. (J. Graziano da Silva, S. Gómez, & R. Castañeda, Eds.). Roma: FAO.

Ferreira, A., Igreja, J., & Miranda, A. (2020). Collaborative governance in Portugal? A critical perspective based on an empirical survey. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 2020(55), 109–127.

François, H., Hirczak, M., & Senil, N. (2013). De la ressource à la trajectoire: quelles stratégies de développement territorial? *Géographie, Économie, Société*, 15, 267–284.

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1–25. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)

von Haldenwang, C. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de La CEPAL*, 2005(85), 35–52. <https://doi.org/10.18356/53ae001a-es>

Hobson, J., Lynch, K., Roberts, H., & Payne, B. (2019). Community Ownership of Local Assets: conditions for sustainable success. *Journal of Rural Studies*, 65(June 2017), 116–125. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.11.002>

Iparraguirre, G. (2017). *Imaginarios del desarrollo. Gestión política y científica de la cultura*. Bueno Aires: Editorial Biblos CULTURALIA.

Lajarge, R. (2011). Le développement territorial ou comment satisfaire le besoin grandissant de territorialités multiples. In *Colloque Fonder les sciences du territoire*.

Landel, P. A., & Pecqueur, B. (2011). L'opérateur territorial, vecteur du changement. In AS-RDLF (Ed.), *48 Colloque Association de Science Régionale de Langue Française* (p. 13). Fort de France.

Llungo Ortiz, J. (2018). Desigualdades y políticas regionales en América Latina: una visión actual. *Investigaciones Regionales: Journal of Regional Research*, 41(41), 11–51.

Manzanal, M. (2013). Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿Cada vez más desigual? In M. Manzanal & M. Ponce (Eds.), *La desigualdad ¿del desarrollo?* (pp. 17–49). Buenos Aires: CICCUS.

Medina Vásquez, J. (2006a). Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Económica y Social, 438. Retrieved from <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/3/27693/manual51.pdf>

Medina Vásquez, J. (2006b). *Visión compartida de futuro*. Cali: Universidad del Valle.

Michaux, V. (2011). Les déterminants de la performance des gouvernances territoriales. *Revue Française de Gestion*, 8(217), 35 à 60. <https://doi.org/10.3166/RFG.217.35-60>

Moncayo Jiménez, E. (2001). Evolucion de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Santiago de Chile.

Pouthier, F. (2013) : Pourquoi et comment renouveler l'action territoriale aujourd'hui?. En: Pignot & Quiles (Coord.). Culture et Territoires: vers de nouvelles coopérations des acteurs

Riffo, L. (2013). 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. Santiago de Chile.

Romero, J., & Farinós i Dasí, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, (56), 295–319.

Shapiro, R. J. (2008). 2020, un nuevo paradigma. Cómo los retos del futuro cambiarán nuestra forma de vivir y trabajar. Barcelona: TENDENCIAS.

Sili, M. (2017a). La acción territorial. Una propuesta conceptual y metodológica para su análisis. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 20(1), 11. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n1p11>

Sili, M. (2018b). Crisis y renovación de la planificación y la gobernanza de los territorios. In M. Sili (Ed.), *Gobernanza territorial. Problemáticas y desafíos de la planificación y la gestión territorial en el contexto de la globalización* (pp. 17–36). Lecce: Università del Salento. Retrieved from <https://www.marcelosili.com/wp-content/uploads/2019/06/libro-Gobernanza-Territorial.pdf>

Sili, M. E. (2019a). Deseos de futuro, intencionalidades y construcción de territorios. La experiencia de zonas rurales en la región chaqueña argentina. *Papeles de Geografía*, 65(8000), 30–48. <https://doi.org/10.6018/geografia.381251>

Stead, D. (2013). Planning Theory & Practice Dimensions of territorial governance. *Planning Theory & Practice*, 37–41. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.758494>

Vanier, M. (2015) : Demain les territoires. Capitalisme reticulaire et espace politique. Paris: Hermann.

Zakhour, S., & Metzger, J. (2018). Placing the Action in Context: Contrasting Public-centered and Institutional Understandings of Democratic Planning Politics. *Planning Theory and Practice*, 19(3), 345–362. <https://doi.org/10.1080/14649357.2018.1479441>

Agradecimientos

Se agradece además a los colegas y muy especialmente a Gonzalo Iparraguirre por los estimulantes comentarios en torno a la relación entre imaginarios del futuro y planificación.