

EL ENFOQUE DE DESARROLLO TERRITORIAL DEL INTA

Extracto del documento: Di Filippo, M. 2008. Los indicadores sociales en la formulación de proyectos de desarrollo con enfoque territorial: documento de trabajo 2. INTA. Buenos Aires

A nivel mundial, la bibliografía señala que a partir de la década de los 80 y, principalmente, durante los 90 se registra un cambio en el enfoque de desarrollo rural: el paso de una visión sectorial, centrada en los aspectos técnico-productivo y económico a un enfoque sistémico e integral de lo rural basado en el concepto de territorio. Así, de un discurso técnico-agrarista centrado en las cadenas productivas, la productividad agropecuaria y los mercados, se da paso a un discurso que revaloriza la cultura e identidad rural, el medio ambiente, las diversas actividades productivas y la infraestructura o servicios para mejorar la calidad de vida de la población (Sili, 2005). Asimismo, con este propósito aparecen como aspectos centrales la competitividad del territorio, la innovación tecnológica y la generación de conocimientos.

Durante los 90 se consolidó el denominado modelo de Ajuste Estructural que en Argentina implicó apertura y desregulación de la economía, privatización de empresas estatales, determinación de un tipo de cambio fijo y convertible y la reducción del aparato estatal y redefinición de sus funciones. En este contexto, se implementaron estrategias de intervención focalizadas destinadas a compensar los impactos de las políticas de ajuste. La crisis de este modelo económico a comienzos del segundo milenio, posibilitó la propuesta de paradigmas alternativos de desarrollo con potencialidad de operar cambios de mayor profundidad.

Desde el nuevo paradigma denominado Desarrollo Territorial Rural (DTR) se entiende al territorio no como un espacio físico o geográfico si no como una “construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados” (Schejtman y Berdegué, 2004: 5). De esta manera, el supuesto central es que “la espesura y la densidad de las relaciones sociales (...) favorecerían la aparición de oportunidades innovadoras de desarrollo” (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006: 72).¹

En este contexto, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, como una de las principales instituciones abocadas al desarrollo rural en Argentina, ha adoptado este enfoque en sus estrategias de intervención.²

¹ Si bien este documento no tiene como propósito abordar el debate abierto en torno al concepto de Desarrollo Territorial Rural consideramos necesario mencionar la existencia de diversas posturas acerca del mismo. A grandes rasgos, es posible identificar al menos dos visiones: una centrada en la identidad, el consenso y la convergencia de intereses y otra que destaca las relaciones de poder y los conflictos entre los diversos actores de un territorio determinado. Los autores mencionados ejemplifican dichas posturas: así, Schejtman y Berdegué destacando la identidad y convergencia de intereses se acercan a la primera posición mientras que Schneider y Peyré Tartaruga destacan la existencia de las relaciones de poder y conflicto en la definición y delimitación del territorio mismo (2006: 84-85).

² El Plan Estratégico Institucional 2005-2015 presenta como objetivo de desarrollo “Fortalecer el desarrollo nacional, regional y territorial contribuyendo a la sostenibilidad social, económica y ambiental del Sistema Agropecuario, Agroalimentario y Agroindustrial” (INTA, 2005a: 32). Establece como objetivos generales: la competitividad, la salud ambiental y la equidad social. Este último

Así, en relación a las actividades de Transferencia y Extensión se establece que:

“El nuevo planteo de desarrollo rural con enfoque territorial incluye el concepto ampliado de lo rural y los vínculos urbano-rurales; la consideración del desarrollo territorial en un espacio determinado, con un proyecto concertado, para el mediano y largo plazo; la heterogeneidad de los territorios; la convocatoria a todos los agentes del territorio; la combinación de empleo agrícola, no agrícola y servicios; la demanda externa al territorio como motor de las transformaciones productivas; la competitividad sistémica; el fortalecimiento de la gestión y desarrollo institucional” (INTA, 2005a: 45-46).

A continuación se presentan brevemente las estrategias de intervención del INTA y los conceptos centrales del enfoque de desarrollo territorial utilizado en la institución.

Las estrategias de intervención del INTA

A fines de los 90, el INTA inicia un proceso para la transformación y fortalecimiento de su Sistema de Extensión y Transferencia de Tecnología a partir de la experiencia y las demandas de los programas de intervención.

A partir del mismo, se define “a la promoción de los sistemas locales de innovación y conocimiento, como su nuevo rol paradigmático” En este contexto, el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) comienza a funcionar en 2003 como programa marco para direccionar el curso de acción de los programas ya existentes **Prohuerta, Cambio Rural, Profam, Minifundio** promoviendo, asimismo, **Proyectos Integrados** y de **Apoyo al Desarrollo Local**.

Su finalidad es contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y organizacional, al desarrollo de las capacidades de todos los actores del sistema agrario y al fortalecimiento de la competitividad sistémica regional y nacional propiciando la equidad social y la sustentabilidad en un marco de apoyo al desarrollo local.

Los programas que el PROFEDER abarca en su interior se caracterizan por aplicar estrategias y metodologías diferenciadas según población objetivo, que buscan promover y consolidar acciones que confluyan al desarrollo local, creando espacios de opinión y participación de los productores y sus organizaciones. Con este fin ofrece asistencia técnica y organizacional, a través de un sistema público-privado, a las pequeñas y medianas empresas mediante el programa Cambio Rural, a los productores familiares a través del Profam, a los minifundistas con el programa Minifundio y a los sectores más vulnerables con el Prohuerta. Los Proyectos Integrados y de Apoyo al Desarrollo Local están dirigidos a un amplio rango de destinatarios de los sectores público y privado ya que

se dirige a “fortalecer la inclusión social y el desarrollo territorial, integrando las economías regionales y locales a los mercados internos e internacionales, con generación de empleos e ingresos que disminuyan los niveles de pobreza.

sus finalidades son fortalecer la organización de los productores y las instituciones y, consensuar y estimular el desarrollo social y económico de un territorio, respectivamente.

Sobre la base de los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico Institucional, se implementa en el 2006 el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNADT), cuya finalidad es “Apoyar el desarrollo de las competencias de los actores del Sistema Agro alimentario, y fortalecer las capacidades del INTA para la gestión de las estrategias de intervención en los territorios. De esta manera, se pretende realizar aportes para la mejora de la competitividad local y regional, en un ámbito de equidad social y sustentabilidad ambiental” (INTA, 2006).

El PNADT inició en Agosto de 2006 sus acciones en los territorios a través de tres instrumentos: PROFEDER, Proyecto Integrado de Innovación Tecnológica y Organizacional y Proyecto Integrado de Innovación en Finanzas y Mercadeo. En Noviembre de 2007 se aprueba el Proyecto Integrado de Innovación Productiva y Organizacional para la Equidad Social orientado a fortalecer las capacidades de intervención en el sector más vulnerable de ámbito urbano, periurbano y rural. De esta manera, en sus líneas de acción el PNADT enfatiza “la articulación de la investigación aplicada, la experimentación, la capacitación y la transferencia de tecnologías productivas y organizacionales, a fin de promover y contribuir a la innovación para el desarrollo rural con enfoque territorial”³.

El enfoque de desarrollo territorial del INTA⁴

Se considera que el desarrollo territorial implica un enfoque tanto multidimensional como multisectorial. A partir del mismo se busca integrar la dimensión económico-productiva, socio-cultural, ambiental y político-institucional como así también proveer una mirada integral del territorio.

Esto implica, en términos económicos, una vinculación entre la agricultura, la industria y los servicios y, en términos sociales, la integración de los servicios salud, educación, infraestructura, etc. con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población que habita ese territorio.

Así, se define al desarrollo local/territorial como “un proceso de construcción social, implementado por los actores del territorio que apunta a la generación de capacidades locales para aprovechar los recursos propios y movilizarlos hacia la satisfacción de las necesidades y los problemas de la comunidad”⁵

³ INTA (2006). “Programa Nacional: Apoyo al Desarrollo de los Territorios”. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios [CD-Rom]. Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión. Buenos Aires. p.5

⁴ Este apartado ha sido elaborado en base a los documentos INTA (2007) “Enfoque de desarrollo territorial”. Documento de Trabajo N° 1. PNADT. Buenos Aires (<http://www.inta.gov.ar/extension/doc/trabajo1.pdf>); INTA (2006) Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios [CD-Rom]. Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión. Buenos Aires.

⁵ INTA (2006). “Glosario”. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios [CD-Rom]. Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión. Buenos Aires.

Este enfoque se basa en una concepción ampliada de lo rural que integra tanto las actividades agropecuarias como las no agropecuarias.

Los objetivos principales del desarrollo local/territorial “son la creación de empleo y el aumento de la equidad social para mejorar la calidad de vida de los habitantes de una comunidad. Para ello, se trabaja en el fortalecimiento del capital social y del sistema económico productivo del territorio”.

A continuación se presentan algunas de las definiciones más relevantes que caracterizan este enfoque siguiendo el documento utilizado para la difusión a nivel nacional del PNADT:

Potencial de desarrollo del territorio: “comprende los recursos naturales, humanos, económicos, culturales e institucionales que posee un territorio, que constituyen el punto de partida para iniciar procesos de desarrollo local. En otras palabras, “partir de lo que se tiene” para proyectar acciones a futuro”.

Competitividad económica: “es la capacidad de los actores locales para producir y mantener el máximo de valor agregado en el territorio, articulando sectores económicos y desarrollando actividades innovadoras que integren diferentes recursos locales”.

Competitividad sistémica o territorial: “...se busca crear instituciones y redes de cooperación público-privadas, con el fin de impulsar el surgimiento de un entorno local/territorial que promueva un mayor aprovechamiento de los recursos locales y facilite el proceso de innovación tecnológica y organizativa”.

Innovación: “es el resultado de un proceso colectivo donde diversos actores interaccionan y producen conocimiento para la acción”.

Identidad territorial: “es el conjunto de percepciones colectivas que tienen los habitantes de un territorio con relación a su pasado, sus tradiciones y sus saberes, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos naturales y económicos y su futuro”.

Capital social: “son los valores y la cultura locales, reflejados en las normas, instituciones y organizaciones de la comunidad, que promueven la confianza y la cooperación entre las personas y expresan la capacidad de una sociedad para trabajar unida por un objetivo común”.

Como se ha podido observar, varios de los componentes del enfoque de desarrollo territorial hacen referencia a dimensiones sociales, culturales y político-institucionales, entre ellos: capital social, movilización y participación social, identidad y cultura⁶ La

⁶ Los componentes del desarrollo local/territorial mencionados en el PNADT son: “Movilización y participación social; Valorización de la identidad y la cultura; Actitud proactiva del gobierno local; Cooperación público-privada; Coordinación de programas e instrumentos; Red territorial de actores; Valorización de los recursos locales; Búsqueda de iniciativas innovadoras; Dotación de infraestructura y servicios básicos; Diversificación productiva; Creación de emprendimientos; Capacitación de recursos humanos”. Estos son los criterios adoptados que indican la existencia de un enfoque de desarrollo territorial en los proyectos PROFEDER.

incorporación de estos conceptos presenta un desafío para su medición dado su elevado nivel de abstracción. En los siguientes apartados se abordan herramientas metodológicas referidas al proceso de operacionalización de conceptos y la construcción y utilización de indicadores sociales en proyectos de desarrollo.