

# COOPERACIÓN Y CONFLICTO. UN ANÁLISIS DE DOS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN LA COSTA URUGUAY DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS

ANA LAURA GARCÍA <sup>1</sup>

Fecha de recepción: marzo de 2011

Fecha de aceptación y versión definitiva: junio de 2011

*RESUMEN: El enfoque territorial del desarrollo rural sostiene que los procesos de transformación productiva deben ser acompañados por procesos de desarrollo institucional. Asimismo, la incorporación de la noción de territorio, persigue superar las visiones sectoriales y resaltar el papel de los actores y organizaciones locales en la construcción de un proyecto de desarrollo compartido. Sin embargo, la mirada institucionalista no atiende a las relaciones de poder entre los actores sociales de un territorio, ni a las estrategias que los mismos despliegan para reproducir y transformar las normas que deberían guiar sus interacciones. El objetivo de este trabajo es abordar esta problemática a partir del análisis de dos experiencias de desarrollo rural de la provincia de Entre Ríos, Argentina.*

*PALABRAS CLAVE: Desarrollo Rural Territorial, Cooperación, Conflicto.*

## ***Cooperation and conflict. Analysis of two experiences of territorial development on the Uruguay Coast, in Entre Ríos Province***

*ABSTRACT: The territorial approach to rural development supports the idea that the transformation processes in the production capacity must come together with institutional development processes. Besides, the incorporation of the concept of territory aims at going beyond the sector idea and highlighting the role of the doers and local organizations when setting up a joint development project. However, the institutionalistic look puts aside the power relationships between the social actors in a territory and the strategies they draw up to reproduce and transform the regulations which should guide their interac-*

---

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad de Concepción del Uruguay. Argentina. E-mail: anagp@arnet.com.ar. Publicado en el CD de las VI Jornadas de Investigación y Debate: territorio, poder e identidad en el agro argentino, Instituto de Investigaciones Geohistóricas UNNE-CONICET, 21, 22 y 23 de mayo 2009. Registrado en ISBN : 978-987-21984-6-6

*tions. The aim of this work is to tackle this problematic issue from the analysis of two rural development experiences in the Entre Ríos Province, in Argentina.*

*KEY WORDS: Territorial Rural Development, Cooperation, Conflict.*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo recoge los resultados de una investigación de cátedra que tuvo como objetivo la descripción de experiencias de desarrollo rural en la Costa del Uruguay de la provincia de Entre Ríos. Específicamente, el trabajo buscó caracterizar las estrategias de desarrollo rural y describir los procesos de interacción social que han permitido el surgimiento de las mismas prestando una especial atención a las formas de construcción de consenso y a las estrategias desplegadas por los actores en cada momento.

Los casos analizados el Municipio de Los Charrúas (Departamento de Concordia) y el Municipio de Villa Elisa (Departamento de Colón) en la provincia de Entre Ríos. La selección de casos se realizó a través de la consulta a informantes clave y la información utilizada proviene de fuentes primarias (entrevistas en profundidad a actores locales y observación participante) y secundarias (datos censales y documentos generados en el marco de los procesos locales).

En la primera parte del trabajo se presentan algunos elementos conceptuales relacionados con el desarrollo rural territorial y sus principales críticas. En la segunda, se describen los casos seleccionados. Por último, se presentan algunas reflexiones que buscan sintetizar los principales aportes del trabajo.

## EL DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

En el campo del desarrollo rural surge a fines de los 90 el enfoque del Desarrollo Rural Territorial, definido por Schejtman y Berdegúe (2003: 32-33) como «un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional

tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios. Por otra parte, se ha señalado que para los programas de DTR, el territorio es una construcción social, es decir, un espacio con identidad y un proyecto de desarrollo concertado socialmente».

Como señala Manzanal (2007), desde ese momento se multiplican las referencias a los mercados dinámicos, a la competitividad del territorio, al fortalecimiento institucional, la descentralización, la participación, etc. Las distintas propuestas contienen, básicamente, referencias a dos órdenes de procesos: los relacionados a la transformación productiva y los relacionados a la transformación institucional.

El interés por comprender la relación entre desarrollo económico y dinámica espacial (dimensión espacial), permaneció durante muchos años en una situación de «marginalidad teórica». Sin bien existen importantes aportes de fines del siglo XIX y principios del XX, como los de Von Thunen y Weber en Alemania y los de Marshall en Inglaterra, es recién en los últimos años del siglo XX que diversos autores recuperan estas líneas de trabajo y desarrollan los conceptos de *clusters*, distritos industriales, territorios inteligentes, entornos competitivos y especialización flexible. Estos conceptos, si bien presentan diferencias, hacen referencia a la presencia en un determinado espacio de una aglomeración de empresas articuladas en torno a un cierto rubro o actividad, cuyos encadenamientos se derivan de la división del trabajo y la especialización en tareas complementarias. Dichos encadenamientos generan economías de escala externas a las empresas pero internas al territorio (Manzanal, 2006a; Albuquerque, 2004; Schejtman y Berdegué, 2003).

La consideración de la dimensión institucional en los procesos de desarrollo, es de una incorporación más reciente aún (si bien como señala Portes (2006) la misma se encuentra presente en trabajos clásicos de la sociología y la antropología). En contraposición a la imagen clásica de un mercado autorregulado habitado por individuos que se guían por una racionalidad económica, desde el neoinstitucionalismo económico y el regulacionismo se analizan los mercados como estructuras sociales que brindan a sus participantes reglas de interacción y referencias cognitivas que moldean sus acciones. Desde esta perspectiva, se incorpora el análisis del papel que juegan los hábitos, las prácticas, las convenciones, las reglas y las normas sociales (activos institucionales) en el desarrollo económico. La función de las instituciones en lo que a los procesos de producción e intercambio se refiere es la de reducir los costos de transacción que surgen cuando la información sobre las múltiples dimensiones del valor de los bienes o de los servicios a intercambiar no se conocen *ex ante* con precisión (Schejtman y Berdegué, 2003).

La inclusión de la dimensión institucional lleva a analizar la centralidad que revisten el fortalecimiento de la trama socioinstitucional, los procesos de descentralización y la participación ciudadana. El fortalecimiento de la trama socioinstitucional se convierte en un potencial de cambio para una comunidad, en la medida en que la densidad y fortaleza de esa trama determina «la riqueza de las interacciones que se establecen entre las organizaciones —lo que se traduce en la capacidad de la negociación de sus intereses— y de las normas, acuerdos y valores que organizan y dan sentido al conjunto de vínculos» (Rofman, s/d: 5). En este nuevo escenario, la descentralización —administrativa, política o fiscal— se convierte en un elemento central para el surgimiento de nuevas formas de gestión del desarrollo, para la articulación entre los actores y para la participación de la población.

Sin embargo, Abramovay (2006) y Scheneider y Peyré Tartaruga (2006) advierten que el interés creciente por la dimensión espacial de los fenómenos económicos y sociales que se registra en las ciencias sociales ha llevado al uso del término ‘territorio’ en un sentido instrumental y normativo antes que cognitivo.

Los estudios empíricos sobre experiencias de desarrollo rural suelen analizar la dotación de recursos (naturales, materiales, sociales, culturales, etc.) que presenta un territorio para luego señalar los factores intangibles (capital social) como los elementos explicativos del éxito. El argumento central de estas explicaciones es que la mayor proximidad de actores en un territorio se relaciona con acciones colectivas y cooperativas que ampliarían la espesura y la densidad de las relaciones sociales y como consecuencia, favorecerían la aparición de oportunidades innovadoras de desarrollo. En este contexto, el enfoque territorial se presenta como una noción que permitiría explicar el papel de los entornos en que están insertas las comunidades y del espacio social como factor de desarrollo: «... El territorio pasa a ser utilizado en una «perspectiva de desarrollo»; es decir, como una variable a ser considerada cuando se quiere algún tipo de intervención sobre el espacio y las poblaciones» (Scheneider y Peyré Tartaruga, 2006: 86).

La debilidad del enfoque en lo que se refiere a la dimensión cognitiva es claramente expresada por Abramovay (2006: 58) al decir que «falta una teoría de la interacción social que, de alguna manera, es reemplazada por (...) la reunión de elementos histórico-concretos asociados a situaciones virtuosas. ¿Cuál es la teoría subyacente a la inserción de la empresa en el territorio? (...) Más que poner el énfasis en un sentimiento general de territorialidad, de pertenencia o de identidad, lo importante es dotarse de medios teóricos que estimulen el estudio empírico de los conflictos sociales y de su desenlace por medio de instrumentos usados por cada uno de sus protagonistas».

Abramovay (2006: 60) sostiene que «la idea de que el territorio está formado por un conjunto de lazos capaces de fortalecer la identidad de sus actores y, por lo tanto, el emprendimiento de acciones en común sobre la base de la confianza que pudieron construir por su interacción es importante, pero insuficiente para explicar procesos localizados de desarrollo». Dicho esto, el autor sugiere abordar los territorios como campos en los que la interacción social se desarrolla y en los que distintos grupos de actores luchan por sostener o transformar órdenes sociales locales. La imagen del territorio formado por lazos de confianza estaría mostrando solo una cara del proceso que sería necesario complementar considerando los procesos de cooperación junto a los procesos de lucha para construir nuevos significados, nuevas normas, nuevos órdenes. En esta lucha es vital contar con capacidades sociales (desigualmente distribuidas) como el liderazgo y la capacidad de articular consensos. La «cooperación social» —ese factor intangible que explicaría el DR según los estudios de carácter normativo— no sería entonces el fruto de condiciones históricas o políticas sociales, sino del proceso de construcción del orden social en el territorio. «Cooperación supone capacidad de persuasión, de interferir en la propia formación de los significados en torno a los cuales se organiza la acción social (...) Pero esta habilidad no está igualmente distribuida entre ellos y el éxito de su ejercicio depende no tanto de buenas «políticas» (*policies*), sino, sobre todo, de la capacidad de construir coaliciones políticas que reflejen la fuerza de cada grupo social» (Abramovay, 2005: 61).

En el mismo sentido, Scheneider y Peyré Tartaruga (2006: 87) defienden el uso analítico del concepto como una herramienta heurística que permite ver que el espacio no es un simple soporte sino que se transforma en territorio, el punto de reencuentro de los actores del desarrollo, el lugar donde se organizan formas de cooperación entre empresas, donde se decide la división social del trabajo, finalmente, «el lugar de reencuentro entre las formas de mercado y las formas de regulación social». Utilizado en este sentido, el término territorio pasa a ser una variable explicativa en función del papel que le cabe como organizador de las distintas formas de acción: reciprocidad, cooperación, competencia, disputa, etc.

Por último, el análisis del territorio desde una perspectiva que busca visualizar las relaciones de cooperación, competencia, reciprocidad y conflicto permite concluir que: «el territorio sintetiza relaciones de poder especializadas, relaciones entre capacidades diferenciales para transformar, producir e imponer acciones y voluntades, sea bajo resistencia o no, bajo conflicto o no. Y esto no es más que reconocer que la producción social del espacio es un resultado del ejercicio de relaciones de poder» (Manzanal, 2007: 33).

## PRIMER CASO: LOS CHARRÚAS

Los Charrúas es un municipio de segunda categoría y se encuentra en el Departamento de Concordia de la provincia de Entre Ríos, a unos 35 km de la ciudad del mismo nombre. La población era de 3.414 personas en 2001 (INDEC, CNPV 2001) y desde la municipalidad se estima que la población actual debe ser de unas 4.000 personas viviendo en el área urbana y unas 500 personas viviendo en la zona rural.

Según el CNA 2002, el Departamento de Concordia posee 983 EAPs, de las cuales 410 (41,7%) tienen una extensión igual o inferior a 50 hectáreas. En cuanto al acceso a la tierra, no se registran EAPs sin límites definidos y las formas de tenencia de la tierra dominantes son la propiedad (83%) y el arrendamiento (11%).

Históricamente, la región fue identificada con la producción arroceras y cítrica. Pero en la última década, ambas actividades han perdido terreno frente a la producción de soja y a producciones no tradicionales como el arándano. La caída de la producción arroceras no afectó a los pequeños productores directamente, pero significó la destrucción de numerosos puestos de trabajo. Con respecto a la actividad cítrica, en la que sí se observa un mayor peso de pequeños productores, las nuevas condiciones de mercado han hecho que muchos no pudieran adaptarse (nuevas variedades, mayor uso de agroquímicos, normas de calidad, etc.). Esto ha llevado al abandono de la citricultura, reconvirtiéndose a otras actividades o abandonando completamente la actividad agropecuaria.

Entre las actividades en las que es importante el peso de los pequeños productores se encuentran el tambo, la horticultura, la apicultura y la avicultura. La actividad tambera, también con una larga historia en la zona, originalmente se dirigía a la producción de leche para el abastecimiento de centros urbanos y actualmente se orienta a la producción de quesos artesanales. Luego de haber sufrido varias crisis, atraviesa en este momento por una etapa de recuperación.

La producción hortícola se vio dinamizada en los últimos años a partir de la instalación de una planta de procesamiento de hortalizas (empaquetado y enlatado) de la Cooperativa de Trento y ha creado gran expectativa entre los productores hortícolas. Esta actividad requiere de un fuerte apoyo en el área de capacitación, financiamiento y fundamentalmente en las estrategias de comercialización. La tarea del INTA y la Secretaría de la Producción de la provincia en lo referente a esta actividad es muy importante.

Los pequeños productores de la zona también se dedican a la apicultura y la avicultura. Con respecto a esta última, se ha firmado recientemente un

convenio de integración con Las Camelias, entendiendo que la avicultura deja un buen ingreso y permite hacer otras actividades. Con respecto a la producción apícola, los productores han empezado a reunirse para hablar sobre manejo y precios y analizar posibles estrategias de asociativismo. En la actualidad, venden todo a una planta de procesamiento y exportación que se encuentra a unos pocos kilómetros de Los Charrúas.

## LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL: MESA DE DESARROLLO LÁCTEO

El Municipio de Los Charrúas viene desarrollando acciones de desarrollo rural que se sustentan en relaciones de cooperación sostenidas con el INTA y la Secretaría de la Producción de la provincia de Entre Ríos. Si bien no existe un documento de estrategias, ni acuerdos formales sobre las acciones a desarrollar se puede identificar una estrategia de trabajo en red de las organizaciones que combina la promoción del asociativismo, incorporación de tecnología, generación de valor agregado y adopción de buenas prácticas agrícolas como medios para mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Un ejemplo de esta modalidad de trabajo es el relacionado con los productores tamberos de la zona. Los mismos son pequeños productores familiares que poseen alrededor de 50 hectáreas y 10 o 12 vacas en producción cada uno, la fuerza de trabajo es completamente familiar y la incorporación de tecnología es baja. Cada productor ordeña unos 100-120 litros diarios de leche, con los cuales hacen aproximadamente veinte quesos artesanales que vende a \$9 el kg. cada uno en almacenes de la zona o a compradores de la ciudad de Concordia.

Los ingresos generados por la venta de los quesos «calabacita» les proporciona un ingreso diario muy bajo, les da «para comer». De todas formas, los productores sostienen que hasta en las peores épocas el tambo les ha asegurado la subsistencia, razón por la cual la migración a la ciudad no se presenta como una alternativa atractiva. Prefieren en cambio, combinar esta actividad con la producción de hortalizas y la cría de aves de corral, ocuparse como peones en las explotaciones de la zona o, eventualmente, la ocupación de alguno de los miembros de la familia en actividades urbano-industriales.

A partir del reconocimiento de la importancia del mercado de Concordia y de la necesidad de introducir innovaciones para poder articularse competitivamente al mismo, se propone la construcción de una planta de procesamiento lácteo y la adopción de nuevos procesos a nivel productivo que

permitan aumentar, diversificar y certificar la producción. Como consecuencia, los actores locales estiman que se reducirá el tiempo de trabajo necesario y crecerá el ingreso de los productores, lo que se traducirá en una mejora de las condiciones de vida de la población rural.

Para llevar adelante el proyecto se conformó en el año 2005 una Mesa de Desarrollo Lácteo de la que participan actores locales y extraterritoriales entre los que podemos mencionar: el grupo de productores, la Municipalidad de Los Charrúas, la Secretaría de Producción de la provincia, el INTA, el INTI, la Facultad de Ciencias de la Alimentación de la UNER, la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande (CAFESG) y el Ministerio del Interior de la Nación.

A continuación se presentan los integrantes de la Mesa y sus respectivos roles:

- La Municipalidad de Los Charrúas: a través de su Área de Producción convoca y asiste a los productores que integran el grupo, cede el terreno donde se construirá la planta y se compromete a afrontar el costo de la energía eléctrica que el funcionamiento de la misma genere.
- El INTA: participa de las decisiones relacionadas con la construcción de la planta y brinda asesoramiento y capacitación a los productores que integran el grupo de tamberos en aspectos relacionados con el manejo del rodeo, sanidad, bromatología, etc.
- El INTI: participa en el diseño de la planta y los procesos de industrialización de la producción.
- La CAFESG: financia la construcción de la planta y el mejoramiento de la infraestructura del territorio (camino) a fin de posibilitar una fluida articulación con los mercados de los centros urbanos cercanos.
- La FCAL-UNER participa desde el principio en el diseño de la planta y brindará asesoramiento en producción y procesamiento de alimentos.
- La Secretaría de la Producción de la Provincia brinda recursos técnicos para el desarrollo de actividades de capacitación a través del programa GISER (Grupos de Intercambio Solidario de Entre Ríos) y Municipios Productivos, financia la adquisición de insumos y la realización de análisis de laboratorio de leche.
- El grupo de productores participa del proceso a través de dos representantes que defienden sus intereses.
- El Ministerio del Interior de la Nación se incorpora a la mesa recientemente y aporta recursos y asesoramiento para llevar adelante un relevamiento de productores tamberos en los departamentos de Federación y Concordia con el objetivo estimar el volumen de leche que podría manejar la planta a construirse.

## ANTECEDENTES

En la década de los 60, la actividad tambera de Los Charrúas estaba orientada a la producción de leche que era entregada diariamente a la cooperativa tambera de Concordia (COTACO). En aquellos días, los productores ordeñaban sus vacas por la mañana y el tren llevaba la leche a la planta de procesamiento. Con 50 hectáreas y 40 vacas, la producción diaria era de 600 l. aproximadamente. La COTACO estaba integrada por productores, pero no era administrada por ellos. Así fue que entre 1974 y 1975 la cooperativa, luego de no pagarles durante seis meses, simplemente desapareció.

Luego vino Nestlé y la situación volvió a mejorar. Pero al cabo de unos años también abandonó la región porque los términos de intercambio (costos-tipo cambiario) no permitían competir con el mercado brasilero. Fue entonces que los productores de la región debieron volcarse nuevamente al mercado interno.

A lo largo de estos años los productores se fueron empobreciendo, vendieron sus vacas para pagar deudas o para solventar gastos y en consecuencia, la productividad cayó a niveles extremadamente bajos. Algunos incluso abandonaron por completo la producción y se fueron a vivir a la ciudad. Dentro de cada etapa se pueden identificar, además, buenas y malas épocas en función de las condiciones climáticas (disponibilidad de pastos) y los precios. Situaciones que el conocimiento popular ha dado en llamar «la época de las vacas gordas y de las vacas flacas».

Los pocos que quedaban en 1994 estaban a punto de vender sus tierras cuando decidieron juntarse y acercarse a la municipalidad para solicitar algún tipo de ayuda. Desde el municipio se gestionó un subsidio provincial con el que se adquirieron animales y maquinaria. Se compraron 40 vacas y siete máquinas para armar los tambos. Al mismo tiempo, acordaron con una empresa exportadora de leche para que les diera más vacas y alimentos que luego irían pagando con producción.

La situación fue mejorando hasta que con la recesión del 1998-1999 y la devaluación del real, el precio de la leche volvió a caer y esta última empresa también se fue. Sumado a esto, con el cambio de gobierno les reclamaron el reintegro del subsidio que habían recibido unos años antes. Las gestiones realizadas desde el municipio lograron frenar los reclamos, pero el tema sigue presente hasta el día de hoy y aunque ninguno de los actores lo plantea claramente, condiciona las alternativas organizativas que se contemplan.

En este contexto, una mujer de la zona les enseñó a los productores del grupo a hacer quesos, y con los ingresos que obtienen por sus ventas se mantienen hasta hoy.

## PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

El diagnóstico que fundamenta la propuesta es que la productividad de los tamberos es muy baja y no les permite insertarse competitivamente a mercados dinámicos. La cercanía de un mercado urbano como el que representa la ciudad de Concordia y el crecimiento del turismo a partir de los complejos termales de Federación y Chajarí representan potenciales nuevas demandas. El mercado de Concordia demanda entre 50.000 y 60.000 litros diarios de leche y el crecimiento del turismo los ha favorecido al aumentar la demanda de los productos artesanales.

Sin embargo, los productores no desean dedicarse a la producción de queso artesanal: si bien les permite subsistir, sostienen que demanda mucho tiempo y esfuerzo. La mayoría de los integrantes del grupo ordeña dos veces por día y en el tiempo restante fabrica el queso. Con lo que ganan sólo les alcanza para comprar comida y algunos incluso directamente canjean el queso por las mercaderías que necesitan.

El objetivo general de la propuesta es aumentar la productividad y de esta forma, posibilitar una mejora en la calidad de vida de la población rural. Se identifica el mercado de Concordia como un mercado dinámico al que es factible articularse y de esta forma operar una transformación cualitativa en la zona. Para alcanzar este objetivo, se adopta una perspectiva que conjuga innovación productiva, asociativismo y articulación institucional. Los actores sostienen que no hay una fundamentación teórica en la elección de esta modalidad de trabajo, sino una decisión basada en la experiencia previa de los distintos actores locales involucrados.

Cabe observar, de todas formas, que los elementos enunciados remiten al modelo de desarrollo rural territorial dominante y que no se analizan modelos alternativos como, por ejemplo, los identificados por Schiavoni (2006) en la provincia de Misiones.

En la dimensión productiva, se ha determinado la necesidad de avanzar en la mejora del rodeo introduciendo razas lecheras, la mejora de los tambos (materiales, maquinaria) la incorporación de praderas y aplicación de fertilizantes, la certificación de la producción ante SENASA, la construcción de una planta elaboradora y el desarrollo de nuevas vías de comercialización.

En la dimensión institucional, se ha conformado una Mesa de Desarrollo Lácteo con el objetivo de crear un espacio institucional donde se generen acuerdos, se planifiquen las acciones y se revisen los avances.

## MODALIDADES DE INTERACCIÓN

En esta sección retomamos las observaciones realizadas por Abramovay sobre la necesidad de analizar los territorios como campos de lucha en los que tienen lugar relaciones de conflicto y cooperación.

En primer lugar observamos que existe un fuerte consenso en cuanto al perfil del proyecto entre los actores locales. Los productores plantean su interés por conservar estrategias de vida rurales pero mejorando las condiciones de vida (ingreso, vivienda, tiempo de trabajo). Desde las organizaciones presentes en el campo se elabora una propuesta que busca mejorar la actividad productiva de los tamberos a partir de la incorporación de tecnología predial y comunitaria y se establecen roles y acciones a desarrollar.

El municipio es el actor con mayor liderazgo. El responsable del Área de Producción tiene gran capacidad para articular actores y construir consensos así como también para manejar conflictos.

Entre las principales relaciones de cooperación es importante destacar la que tiene como actores al Municipio, el INTA y la Secretaría de Producción de la provincia. Entre estos dos últimos existe un convenio de cooperación para la implementación conjunta de los respectivos programas de desarrollo rural (PROFEDER en el caso del INTA y GISER en el caso de la provincia). Este convenio es fruto de muchos conflictos a nivel territorial y provincial por la falta de acuerdo sobre aspectos operativos (más allá de que se encuentran formalizados) y por las disputas de poder en torno al manejo de los recursos (simbólicos y económicos): mientras el INTA tiene una amplia «llegada a territorio», el programa provincial se encuentra más limitado. Además, en tanto herramienta del gobierno provincial, existen disputas en torno a su utilización en clave política en lugar de la modalidad técnica que genera el acuerdo con el INTA. A pesar de esto, en Los Charrúas se ha logrado superar estos conflictos a través de acuerdos locales entre el Municipio, los técnicos provinciales y el técnico de INTA. De esta forma se ha logrado que el grupo de tamberos cuente con el acompañamiento permanente de técnicos y que las actividades necesarias (reuniones, capacitaciones, viajes de intercambio) puedan desarrollarse al combinar distintas fuentes de recursos.

El principal conflicto que atraviesa a los actores es la relación con la CAFESG. Este organismo público que al principio promovió el proyecto, no ha concretado el financiamiento de la planta argumentando que la escala de producción del grupo de tamberos no justificaría la construcción de la misma y que la participación de los productores en el proyecto no es clara.

El otro conflicto es el relacionado con la falta de clarificación de las condiciones y consecuencias del subsidio provincial. Mientras el Municipio sostiene que se trata de un tema cerrado y prefiere no detenerse en el mismo, los actores de la Secretaría de la Producción de la provincia no tienen una posición única al respecto y a los productores les genera temor en relación a la forma organizativa a adoptar por las posibles consecuencias sobre sus propiedades o capacidad de acceso al crédito.

Aún en este contexto, el referente del Área de Producción del municipio logra mantener la expectativa en torno a la construcción de la planta, continúa convocando a los productores, generando vinculaciones con experiencias similares y movilizando el apoyo de los demás actores de nivel provincial y nacional (Secretaría de la Producción, INTA, INTI).

En este proceso, se observa una fuerte alianza con el técnico de INTA de la zona, el que acompaña de cerca las acciones del Municipio, coordina el trabajo de los técnicos y resuelve eventuales dificultades con los mismos. Cabe agregar que entre los técnicos provinciales y los técnicos de INTA se genera una relación de asimetría en función de los honorarios percibidos y la situación de precariedad de los primeros en relación con los segundos. Esto se ha traducido en una jerarquía de técnicos, que excede el proceso de desarrollo analizado, pero que lo condiciona.

De esta forma, se configura un entramado de relaciones en el que el Municipio de Los Charrúas ocupa un rol central al constituirse en mediador entre lo local y lo provincial, entre lo político y lo técnico, entre lo rural y lo urbano.

Una observación final sobre las modalidades de interacción y los recursos en juego: mientras que este proyecto se encuentra en marcha desde el año 2005, los recursos que se han canalizado al territorio hasta el momento se limitan a los que han aportado el INTA y la Secretaría de Producción a través de sus programas de desarrollo rural y el Municipio a través de recursos propios. Es decir, se han canalizado recursos económicos vinculados a la realización de encuentros y servicios de asesoramiento, pero no se han concretado aún inversiones en infraestructura o tecnología. Esto pone de los recursos simbólicos y sociales para la construcción de la estrategia, al tiempo que plantea interrogantes sobre el sostenimiento de la misma largo plazo..

La consideración de las malas experiencias asociativas que han tenido los productores, por otro lado, permiten valorar el proceso de construcción por el que atraviesan: el grupo está discutiendo qué forma se va a dar, cómo se van a organizar, quiénes van a ser los responsables de la gestión y la comercialización, quiénes van a poder ingresar a la cooperativa, etc. La participación en el grupo, además, se ha fortalecido. Las reuniones se hacen en forma mensual y van rotando por los campos de todos los integrantes. Las mismas sirven tanto para charlar de aspectos productivos como comerciales, pero sobre todo para contar con un espacio de encuentro que refuerza los lazos de solidaridad.

Por último, en lo que refiere a la trama socioinstitucional es preciso rescatar lo que puede considerarse una señal de maduración en la dimensión político-partidaria: el responsable del Área de la Producción es convocado a trabajar desde el gobierno municipal aún habiendo sido opositor al partido político que ganó las últimas elecciones y actualmente se encuentra en el poder.

## SEGUNDO CASO: VILLA ELISA

Villa Elisa es un municipio de primera categoría que se encuentra en el departamento de Colón, provincia de Entre Ríos. Fue fundada en el año 1890 y entre sus primeros pobladores se encontraban piamonteses (Italia), saboyanos (Francia) y valesanos (Suiza), además de españoles y criollos.

Según el último Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2001) la población del Municipio era de 9.334 personas, de las cuales 4.634 eran varones y 4.700 eran mujeres.

Las principales actividades económicas son la agropecuaria, la agroindustria, el sector de la madera, el sector metalúrgico y el turismo. La ganadería está orientada a la producción de leche y emplea buena parte de la mano de obra de la región. El sector arrocero con su industria transformadora es también un importante generador de empleo. La producción de la zona es una de las más importantes del país, y está dedicada al consumo interno y a la exportación. Esta producción es desarrollada por pequeños y medianos productores con una fuerte identidad como productores arroceros que se nuclean en torno a la cooperativa que crearon a principios de siglo.

Otra actividad importante en la región es la avícola: la producción de carne aviar, que se concentra en el Departamento de Colón, le permite a la provincia ocupar el segundo lugar en el ranking de producción del país. Esta actividad es una fuerte generadora de empleo y también se constituye en una fuente de ingresos para los pequeños productores que se dedican a la cría de pollos a través de la integración vertical con los frigoríficos.

En los últimos años, ha ganado mucha importancia la actividad turística. La construcción de las termas de Villa Elisa en el año 1999 dinamizó la actividad turística y tuvo importantes repercusiones en la actividad hotelera y gastronómica, el mercado inmobiliario y la industria de la construcción.

La actividad apícola también ha experimentado un importante crecimiento en los últimos tiempos, representando una fuente de ingresos para 60 productores de la zona. Este crecimiento de la producción apícola está relacionado con la existencia de mercados de exportación y el desarrollo del área forestada.

El sector industrial es importante, destacándose la industria de la madera, la metalúrgica y la construcción. La actividad de los aserraderos, las fábricas de mueble, las fábricas de maquinarias y la construcción representan una fuente generadora de empleo al tiempo que aportan un gran dinamismo a la región.

## LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL DE VILLA ELISA

El Plan de Desarrollo Local (PDL) de Villa Elisa es una iniciativa de Desarrollo Local que apunta a mejorar la calidad de vida y las oportunidades de todos los habitantes de la región a partir de la articulación del sector productivo con el institucional, la participación ciudadana y la planificación estratégica.

Surge durante el año 2001 en respuesta a la profunda crisis social, política y económica que atravesaba el país en ese momento. En ese contexto, un conjunto de instituciones y organizaciones de la ciudad empezaron a reunirse para discutir qué futuro querían para Villa Elisa y para construir soluciones desde lo local. Las reuniones se prolongan durante el 2002 para desembocar en una Asamblea en mayo del 2003 —conocida como «La Foto»— que marca el nacimiento del PDL de Villa Elisa. Luego, la llegada de la Cooperación Internacional a través del Programa Saboya País Solidario y la incorporación definitiva del Municipio permitieron consolidar la apuesta por otro modelo de desarrollo.

El PDL de Villa Elisa está integrado por organizaciones del sector público, privado y la sociedad civil. Tiene una instancia de plenario (de la que participan todas las organizaciones y ciudadanos que deseen hacerlo), una Mesa de Coordinación y tres áreas de trabajo (Desarrollo Económico, Desarrollo Humano, Desarrollo Ambiental y Territorial). La Mesa está integrada por diez organizaciones, dos permanentes (el Municipio y la Asociación para el Desarrollo de Villa Elisa) y siete que se renuevan parcialmente cada dos años por elección en plenario.

## ANTECEDENTES DEL PDL DE VILLA ELISA

Si bien es difícil establecer una fecha como comienzo del Plan de Desarrollo Local, sus principales actores coinciden en señalar la crisis del 2001 como un punto de inflexión en la historia de Villa Elisa y el año 2003 como el del nacimiento del Plan.

De todas formas, hay que rescatar el trabajo que venía realizando la Asociación para el Desarrollo de Villa Elisa y Zona creada en 1990 —construcción de viviendas, microcréditos, construcción de un laboratorio y desarrollo de productos de exportación— y el inicio de la relación con el Centro Saboya Argentina en el mismo año en ocasión del centenario de Villa Elisa.

A partir del 2001 se empieza a hablar de desarrollo local. Por un lado, un grupo de organizaciones de la ciudad —entre las que tienen un rol central la Cooperativa de Arroceros de Villa Elisa y el Centro Cultural «La Fragua»— con la colaboración de actores externos al territorio organizan charlas, talleres y paneles sobre Desarrollo Local. Casi al mismo tiempo surge un espacio de discusión política que invita a trabajar en forma conjunta la visión de la ciudad. De este espacio surge la idea de Villa Elisa como «la ciudad jardín» y se esbozan algunas ideas para un plan de desarrollo «Villa Elisa 2015».

Estos espacios deben entenderse como momentos previos y preparativos para el inicio de una experiencia continuada y duradera en el tiempo que generaron condiciones facilitadoras y difundieron ideas asociadas con el desarrollo local, la participación ciudadana, etc.

## PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

El diagnóstico inicial fue que para superar la crisis social, política y económica originada por una década de políticas neoliberales (la reforma del Estado, política económica, etc.) era necesario construir nuevas formas de diálogo y participación que posibilitaran el surgimiento de espacios de concertación y cooperación. La perspectiva adoptada fue la del desarrollo local, entendida como la aplicación de la planificación estratégica en un marco territorial determinado con el objetivo de construir un futuro deseado y posible, orientado a aumentar la calidad de vida de los habitantes.

En este sentido, el PDL permitió pasar de una visión acotada y dispersa de la problemática comunitaria a una visión de conjunto de los problemas, de los recursos y las líneas de acción posibles en el corto, mediano y largo plazo.

Durante los primeros años, (2001-2003), los esfuerzos estuvieron orientados básicamente a formular y poner en marcha el Plan de Desarrollo Local y a crear compromisos concretos entre los distintos participantes. Una segunda etapa se desarrolla entre los años 2003 y 2006 y está signada por la llegada del financiamiento internacional a través del Programa Saboya País Solidario y su impacto sobre las prácticas del PDL: mayores requerimientos de sistematización e incorporación de herramientas de planificación, monitoreo y evaluación de proyectos.

En este contexto se originan los primeros conflictos entre las instituciones, lo que desemboca en el alejamiento de algunas y la necesidad de destinar un tiempo a resolver las limitaciones evidenciadas.

A partir de 2005 se incorpora un representante permanente del Municipio en la Mesa de Coordinación del Plan de Desarrollo Local, se reforma el organigrama, se incorpora personal permanente y rentado, se diseñan proyectos con impacto comunitario, se capacita a sus miembros y por último, se consiguen nuevas fuentes de financiamiento para el PDL a nivel municipal y provincial. A partir de 2006 se definen tres áreas estratégicas de trabajo (Desarrollo Humano, Desarrollo Territorial y Desarrollo Económico) y el abordaje de los grandes temas pendientes: definir el rol que ocupa cada organización en el proceso, incorporar al sector productivo en el PDL, propiciar la participación ciudadana y por último, adecuar las estructuras de gobierno a la lógica de DL. En este contexto se avanza en el diseño e implementación de un programa de desarrollo rural como parte de un proyecto de desarrollo territorial. A mediados de 2006 se presenta el Programa de Desarrollo Rural (PDR) en función de la centralidad del sector rural para la zona y de la necesidad de redefinir la dimensión territorial del PDL incorporando los espacios rurales.

El PDR se propone trabajar desde un enfoque del desarrollo rural que integra la dimensión productiva, ambiental, socioeconómica y cultural al tiempo que se apoya en una revalorización de las relaciones rural-urbano.

Como puede apreciarse, el programa ha sido diseñado siguiendo las recomendaciones operativas que propone la literatura sobre DRT. Sin embargo, a fines de 2008 no se han realizado acciones en esta materia sino que se ha diseñado un nuevo proyecto orientado a la reactivación del ferrocarril como una actividad turística que articule los distintos pueblos rurales del interior de la provincia.

## MODALIDADES DE INTERACCIÓN

En cuanto a las relaciones entre los actores del PDL, se observa que una de las principales disputas se refiere al rol del Municipio en este proceso. Un grupo de actores sostiene que las lógicas de construcción político-partidarias del poder y la estructura misma del Municipio limitan las posibilidades de desarrollo local al tiempo que se corre el riesgo de que el PDL sea absorbido por el Estado. En consecuencia, se plantea la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de las nuevas formas de interacción que se han construido a lo largo de estos años y defender los espacios que garanticen la participación de los distintos actores en pie de igualdad. Desde esta perspectiva se sostiene que el PDL va a marcar el camino a seguir a partir de las nuevas formas de participación institucional y ciudadana que habilita. Otra interpretación no ve una amenaza sino una oportunidad e incluso un prerrequisito, en la participación del municipio y sostiene que esta abre nuevas posibilidades a una forma de gestión que tiene como valores centrales la democracia y la participación ciudadana y se constituye en una herramienta indispensable para la construcción de políticas de Estado municipales en forma conjunta entre la sociedad civil y el gobierno.

Otra dificultad identificada se relaciona con la incorporación del sector privado. Si bien la Cooperativa de Arroceros ha participado del proceso desde los primeros días, su rol no ha estado orientado a generar acciones relacionadas con la transformación productiva, o la innovación y la competitividad del territorio, sino más bien hacia acciones de índole socio-cultural. Además, no se ha logrado la inclusión en el Plan de importantes sectores como el metalúrgico, el maderero y el avícola. Esto conduce, por lo tanto, a un plan de desarrollo que no ha generado transformaciones a nivel de las variables estructurales que condicionan la pobreza rural y urbana.

En lo que refiere a la dimensión institucional se han construido nuevos canales de participación y se ha fortalecido la red de organizaciones locales. Además, el PDL ha ido construyendo una densa red con organizaciones extraterritoriales que han colaborado a impulsar el proyecto y darle una mayor definición y precisión cuando este ya estaba en marcha. En este sentido, se pueden mencionar el INTA, Federación Agraria Argentina, INDEC, Fundación Fortalecer, distintas universidades (Villa María, General San Martín, Quilmas y La Plata) y ONG.

## REFLEXIONES FINALES

El análisis de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Costa del Uruguay ha permitido comprobar la importancia de rescatar el proceso por el cual se llega a los proyectos de desarrollo hoy en marcha. En la recuperación del relato se ha podido observar el rol que tuvieron algunos actores con capacidad de liderazgo para generar espacios de concertación que permitieran que, a pesar de las diferencias o limitaciones, se acordara una meta de trabajo compartida y estrategias de trabajo conjunto.

Sin desconocer las grandes diferencias que presentan las experiencias analizadas y teniendo en cuenta que no se trata de procesos acabados, interesa señalar que los procesos que les han dado origen se encuentran en las transformaciones del modelo de acumulación iniciadas en la década de los 70 y profundizadas en la de los 90: la «retirada» del Estado y la liberalización del mercado configuraron escenario críticos para las producciones regionales tradicionales y los pequeños y medianos productores de las zonas rurales de nuestro país.

Una sensible diferencia se observa en relación a los actores participantes. En un caso, se trata de actores públicos vinculados al sector agropecuario y los circuitos de ciencia y tecnología. El otro caso, convoca un mayor número y diversidad de actores de la sociedad civil que abordan problemáticas relacionadas con la salud, la educación, el medio ambiente, la cultura y el empleo, pero que encuentra mayores dificultades para incorporar a los representantes del sector productivo.

La importancia de los vínculos urbano-rurales como dinamizadores de las zonas rurales aparece en ambas experiencias. Ambas iniciativas señalan la oportunidad de articular las zonas rurales con los mercados urbanos, ya que estos representan la demanda externa a través de la cual se pueden impulsar procesos de transformación productiva que mejoren las condiciones de vida de la población rural. De todas formas, en ninguno de los dos casos esto se ha logrado.

Por último, es posible sostener que ninguna de las iniciativas opera una transformación real sobre las relaciones de poder que operan en la construcción del territorio. Si bien en ambos casos se visualiza la necesidad de desarrollar acciones que permitan superar la pobreza rural y en uno de los casos se canalizan algunos recursos, las acciones no apuntan a transformar las relaciones sociales que configuran una inserción subordinada de los pequeños productores en las estructuras de poder de los territorios.

Sin embargo, tanto la iniciativa de Villa Elisa como la de Los Charrúas son significativas porque expresan, con sus más y sus menos, procesos de cooperación y concertación entre los actores del territorio que abren posibilidades ciertas para la democratización del orden social, la emancipación

de los sectores pobres y el avance hacia formas más equitativas de distribución ingreso.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVAY, R. (2006), «Para una teoría de los estudios territoriales», en M. MANZANAL, G. NEIMAN y M. LATTUADA (coords.), *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- ALBUQUERQUE, F. (2004), «Desarrollo económico local y descentralización en América Latina», *Revista de la CEPAL* 82, abril de 2004.
- CARAVACA BARROSO, I.; GONZÁLEZ ROMERO, G., y SILVA PÉREZ, R. (2006), «El desarrollo local en el contexto de la globalización», en M. MANZANAL, G. NEIMAN y M. LATTUADA (coords.), *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- GÓMEZ, S. (2003), «Nueva Ruralidad. Fundamentos teóricos y necesidad de avances empíricos», trabajo presentado al Seminario Internacional El mundo rural: transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad, Bogotá: octubre de 2003.
- MANZANAL, M. (2006), «Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural», en M. MANZANAL, G. NEIMAN y M. LATTUADA (coords.), *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- (2007): «Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio», en M. MANZANAL, M. ARZENO y B. NUSSBAUMER, *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- SCHEJTMAN, A., y BERDEGUÉ, J. (2003), *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago, Chile: RIMISP.
- SCHENEIDER, S., y PEYRÉ PEYRÉ TARTARUGA, I. (2006): «Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales» en M. MANZANAL, G. NEIMAN y M. LATTUADA (coords.), *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- ROFMAN, A. (s/d): *Los actores sociales del desarrollo local en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.