

EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL
DESDE UNA PERSPECTIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EL CASO DE LA POLÍTICA RURAL DE MENDOZA, ARGENTINA

A Thesis
submitted to the Faculty of the
Graduate School of Arts and Sciences
of Georgetown University
in partial fulfillment of the requirements for the
degree of
Master of Arts
in Development Management and Policy

Por

Ana María Echeverri Pinilla, B.A.

Buenos Aires, Argentina
Abril 15, 2011

Copyright 2011 by Ana María Echeverri Pinilla
All Rights Reserved

EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL
DESDE UNA PERSPECTIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EL CASO DE LA POLÍTICA RURAL DE MENDOZA, ARGENTINA

Ana M. Echeverri Pinilla, B.A.

Director de Tesis: Ricardo A. Gutiérrez, Ph. D.

RESUMEN

El presente trabajo analiza las premisas del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural –ETDR– como marco de referencia para el diseño de políticas públicas en América Latina, a la luz de su aplicación en el Plan de Desarrollo Rural de la Provincia de Mendoza, Argentina, diseñado en 2004. Este análisis permitió identificar falencias importantes, inherentes al enfoque, que son evidenciadas al ser aplicado como marco en el diseño de políticas públicas. Entre éstas son mencionadas la incapacidad de incorporar en sus planteamientos las singularidades de los territorios rurales latinoamericanos y de impulsar un cambio viable en el modelo de gestión de lo rural. Como reflexión general, se propone un escenario de giro hacia una visión territorial de la gestión pública local. Una visión que se aplique a territorios locales, con su natural mezcla urbana-rural, y que busque el establecimiento de un modelo de gestión determinado por tres ejes fundamentales: el nivel territorial, el ámbito de gestión y la articulación de políticas de acuerdo a principios de descentralización, participación y corresponsabilidad.

ABSTRACT

This paper analyzes the premises of the Territorial Approach for Rural Development -ETDR- as a framework for public policy design in Latin America, by examining its application to the Rural Development Plan for the Province of Mendoza, Argentina, designed in 2004. The analysis identified significant shortcomings inherent to the approach when applied as framework for the design of public policy. Among these, the paper discusses the inability of the framework to incorporate the singularities of Latin American rural territories, and to propose a real change in the management of the rural model to reduce poverty and promote development. As a general consideration, the paper proposes a rotational shift towards a territorial vision of local governance. This vision would apply to local areas, with their natural urban-rural mix, and seeks to establish a management model determined by three main axes: the territorial level, the management level, and the coordination of policies in accordance with the principles of decentralization, participation and responsibility.

La investigación y escritura de esta tesis
está dedicada a todos los que me acompañaron en este proceso.

A mi principal inspiración, la razón de mi vida,

Diego, Tomás y Martín,

sin ellos ningún sueño sería posible.

A mis padres, Helena y Rafael, por ser el mejor modelo de vida

y mis asesores de cabecera.

A mis hermanos, Nico, Zanti, y Mafe, por demostrarme que con creatividad e imaginación no

hay límites.

Y a mis fieles Falkor y Batusai, por estar siempre ahí.

Un agradecimiento especial a Ricardo Gutiérrez,

cuyos consejos, apoyo e infinita paciencia hicieron posible este texto.

Finalmente, un agradecimiento al equipo técnico de la Subsecretaría de Programación
Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza, por toda su colaboración e
información sobre la ruralidad provincial.

Muchas Gracias a todos,
Ana María Echeverri Pinilla

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	1
1. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS.....	1
2. EL ETDR Y LOS DIFERENTES ENFOQUES DE POLÍTICA RURAL.....	2
3. CATEGORÍAS CONCEPTUALES DEL ETDR.....	6
4. EL PROCESO DE DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
5. LA EXPERIENCIA DEL ETDR EN ARGENTINA Y LA PROVINCIA DE MENDOZA.....	12
6. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	14
7. PLAN DE TESIS.....	16
II. EL ENFOQUE TERRITORIAL EN CONCEPTO Y CONTEXTO.....	20
1. EVOLUCIÓN DE LOS ENFOQUES EN POLÍTICA RURAL.....	20
a. <i>Economía Dual</i>	24
b. <i>Revolución Verde</i>	25
c. <i>Reforma Agraria</i>	27
d. <i>Desarrollo Rural Integrado –DRI-</i>	30
e. <i>Enfoque Empresarial y de Mercado</i>	33
f. <i>Desarrollo Rural Sostenible</i>	35
2. ORIGEN Y DEFINICIONES BÁSICAS DEL ETDR.....	37
3. CATEGORÍAS CONCEPTUALES.....	47
a. <i>Categorías Sociales</i>	48
b. <i>Categorías Económicas</i>	50
c. <i>Categorías Político-Institucionales</i>	54
4. EL ETDR EN ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS.....	58
a. <i>México</i>	59
b. <i>Brasil</i>	61
c. <i>Panamá</i>	63
d. <i>Guatemala</i>	64
III. LA PROVINCIA DE MENDOZA, ARGENTINA	66
1. MARCO DE POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL NACIONAL.....	66
2. CONFORMACIÓN FÍSICA Y GEOGRÁFICA DE MENDOZA.....	67
3. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA.....	72
4. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA.....	80
a) <i>Estructura Gubernamental (Ministerio de Economía y Municipios)</i>	81
b) <i>El Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuario –ISCAMEN-</i>	85
c) <i>Entidad de Programación del Desarrollo Agropecuario –EPDA-</i>	86
d) <i>Departamento General de Irrigación –D.G.I.-</i>	87
e) <i>El Instituto de Desarrollo Rural –IDR-</i>	88
5. ENTIDADES DE CARÁCTER MIXTO.....	89
a) <i>Fundación ProMendoza</i>	89
b) <i>Fondo Vitivinícola</i>	90
6. ORGANIZACIONES SOCIALES DE BASE Y ENTIDADES PRODUCTIVAS PRIVADAS.....	91
IV. EL PLAN DE DESARROLLO RURAL 2003-2004	96
1. GÉNESIS DEL PLAN Y DIAGNÓSTICO DE LA REALIDAD RURAL.....	97
2. PROCESO DE FORMULACIÓN DEL PLAN.....	103
a) <i>Visión y enfoque</i>	103

b) <i>Objetivos</i>	105
c) <i>Estrategias, programas y proyectos</i>	108
3. IDENTIFICACIÓN DE ACTORES CLAVES Y MANEJO DE LOS RECURSOS	113
a) <i>Arreglo Institucional</i>	113
b) <i>Recursos y Presupuesto</i>	119
4. CONTEXTO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN	123
V. LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE TERRITORIAL EN LA POLÍTICA RURAL PROVINCIAL: UN ANÁLISIS DE COHERENCIA	125
1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL ETDR EN EL PLAN DE DESARROLLO RURAL	126
2. LAS CATEGORÍAS DEL ETDR EN EL PLAN DE DESARROLLO RURAL MENDOCINO.....	131
a) <i>Categorías sociales: Escasez de incentivos</i>	132
b) <i>Categorías Económicas: Sesgo productivo</i>	137
c) <i>Categorías político-institucionales: Desarticulación local</i>	145
d) <i>Puntos críticos</i>	152
3. ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES Y PRESUPUESTARIAS DE LA PROVINCIA A LA LUZ DEL DISEÑO DEL PLAN	155
a) <i>Vacíos interinstitucionales</i>	156
b) <i>Desarticulación presupuestaria</i>	162
VI. DEL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL A LA GESTIÓN LOCAL TERRITORIAL: CONCLUSIONES	167
VII. ANEXOS	179
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	182

Listado de Tablas

- Tabla No. 1: Diferencias Enfoques de Desarrollo Rural
- Tabla No. 2: Evolución de los Enfoques de Desarrollo Rural
- Tabla No. 3: Categorías Conceptuales del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural
- Tabla No. 4: Porcentajes de población en áreas cercanas o distantes a localidades urbanas. Por región/departamento, Provincia de Mendoza – Argentina
- Tabla No. 5: Condiciones socioeconómicas América Latina, Argentina y Provincia de Mendoza
- Tabla No. 6: Estructura General Ministerio de Economía. Gobierno de la Provincia de Mendoza
- Tabla No. 7: Organizaciones Sociales de Base y Entidades Productivas Privadas. Provincia de Mendoza-Argentina
- Tabla No. 8: Problemáticas Generales del Sector Rural. Diagnóstico Provincia de Mendoza – Argentina
- Tabla No. 9: Fundamentos del Plan de Desarrollo Rural, Mendoza - Argentina
- Tabla No. 10: Estrategias - Plan de Desarrollo Rural, Mendoza – Argentina
- Tabla No. 11: Estrategias, programas, subprograma y proyectos. Plan de Desarrollo Rural, Mendoza – Argentina
- Tabla No. 12: Instituciones provinciales adicionadas al arreglo institucional. Plan de Desarrollo Rural, Mendoza-Argentina
- Tabla No. 13: Instituciones nacionales adicionadas al arreglo institucional. Plan de Desarrollo Rural, Mendoza-Argentina
- Tabla No. 14: Esquema Metodológico - Plan de Desarrollo Rural, Mendoza-Argentina
- Tabla No. 15: Conceptualización del ETDR desde el Plan de Desarrollo Rural. Provincia de Mendoza, 2004
- Tabla No. 16: Relación de la categoría de integración territorial con las estrategias del Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004
- Tabla No. 17: Relación de la categoría de cohesión social con las estrategias del Plan de Desarrollo Rural – Provincia de Mendoza, 2004
- Tabla No. 18: Relación de la categoría de desarrollo endógeno con las estrategias del Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004
- Tabla No. 19: Relación de la categoría de desarrollo regional con las estrategias del Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004
- Tabla No. 20: Relación de la categoría de políticas públicas orientadas por la demanda con las estrategias del Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004
- Tabla No. 21: Relación de la categoría de red de políticas públicas con las estrategias del Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004
- Tabla No. 22: Relación entre las categorías conceptuales y las estrategias del Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004
- Tabla No. 23: Clasificación para Inventario Institucional en Mendoza. Metodología DIA-IICA
- Tabla No. 24: Inventario Institucional de la Provincia de Mendoza. Plan de Desarrollo Rural, 2004

Listado de Gráficas

- Gráfica No. 1: Proceso de diseño de Políticas Públicas
- Gráfica No. 2: Modelo de Economía Territorial según el ETDR
- Gráfica No. 3: Provincia de Mendoza en el contexto Argentino
- Gráfica No. 4: División por Regiones (Oasis). Provincia de Mendoza-Argentina
- Gráfica No. 5: Hidrografía Provincial, Mendoza - Argentina
- Gráfica No. 6: Población por Grupos Quinquenales Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 7: Densidad de Población Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 8: Relación Población Rural Provincia Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 9: Diversidad Productiva Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 10: Participación relativa de las Principales Actividades del Sector Agropecuario.
Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 11: Participación relativa de las Principales Actividades del Sector Agroindustrial.
Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 12: Organigrama General del Ministerio de Economía Mendoza-Argentina
- Gráfica No. 13: Mapa Institucional y de Organizaciones de la Provincia Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 14: Áreas Prioritarias de la metodología de implementación. Plan de Desarrollo Rural 2004. Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 15: Diagrama Interinstitucional para el Desarrollo Rural. Diseño Plan de Desarrollo Rural 2004 Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 16: Total Erogaciones Generales. Ministerio de Economía, Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 17: Total erogaciones corrientes – Programas locales. Ministerio de Economía, Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 18: Erogaciones corrientes – Atención a los territorios. Ministerio de Economía, Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 19: Modelo de Interacción Institucional. Propuesto por el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural
- Gráfica No. 20: Mapa Institucional. Provincia de Mendoza – Plan de Desarrollo Rural 2003-2004
- Gráfica No. 21: Sistema de relaciones institucionales. Provincia de Mendoza 2003-2004
- Gráfica No. 22: Erogaciones corrientes – Aspectos de Ruralidad. Ministerio de Economía, Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 23: Erogaciones corrientes – Aspectos de Ruralidad. Agricultura, ganadería y recursos renovables. Ministerio de Economía, Mendoza – Argentina
- Gráfica No. 24: Cambios propuestos en la gestión pública según el modelo del ETDR
- Gráfica No. 25: Propuesta de Modelo de Gestión Territorial de lo Local

Acrónimos

CAUCE: Centro de Atención Usuaría y Consulta Estadística
CEPAL: Comisión Económica para América Latina
CNUMAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
CODETER: Consejos de Desarrollo Territorial en Brasil
DAPC: Dirección de Prevención de Contingencias
DEIE: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza
DGE: Dirección General de Escuelas
DGI: Departamento General de Irrigación
DIA: Diagnóstico Institucional Abreviado
EPAF: Unidad Ejecutora Provincial
EPDA: Entidad de Programación del Desarrollo Agropecuario
ETDR: Enfoque Territorial de Desarrollo Rural
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
DRI: Desarrollo Rural Integrado
FECOVITA: Federación de cooperativas vitivinícolas
FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
GAL: Grupos de Acción Local
GDR: Grupos de Desarrollo Rural
IDITS: Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios
IDR: Instituto de Desarrollo Rural
IICA: Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura
INA: Instituto Nacional del Agua y el Ambiente
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República de Argentina
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial
INV: Instituto Nacional de Vitivinicultura
ISCAMEN: Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria
LEADER: *Liaison Entre Actions de Developement de l'Europe Rural*
NOA: Provincias del Noroeste Argentino (Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán).
OEA: Organización de Estados Americanos
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PEVI: Plan Estratégico Vitivinícola
PNOA: Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Noreste Argentino
PPNEA: Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios
PROINDER: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
PROSAP: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
PSA: Programa Social Agropecuario
SEGEPLAN: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala
SENASA: Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SRA: Sociedad Rural Argentina
UEC: Unidad Ejecutora Central
UEPs: Unidades Ejecutoras de los Proyectos PROSAP

I. Introducción

El presente documento recoge los resultados y reflexiones producto de la investigación sobre los principales lineamientos del Enfoque Territorial de Desarrollo Rural –ETDR- y su aplicación como visión orientadora del diseño de políticas públicas rurales en América Latina. Para ello se realizó un análisis de coherencia entre los conceptos puntuales del enfoque y su aplicación al diseño de políticas, usando como referencia el proceso de diseño de la política rural de la provincia de Mendoza, Argentina (2003-2004).

1. *Justificación y Objetivos*

El análisis de caso se concentró en la etapa de diseño de la política rural mendocina, denominada *Plan de Desarrollo Rural*, dado que es durante esta etapa del ciclo de políticas públicas en la que se ve más claramente reflejado el enfoque en el cual está inscripta una determinada política pública. El documento constitutivo del Plan presenta la incorporación del enfoque al afirmar que “los fundamentos que sostienen la pertinencia del Plan se apoyan en criterios de Desarrollo Rural Territorial, en sus modos de gestión y de aplicación en la práctica”¹ (Mineconomía Mendoza, 2004: 18).

El principal objetivo de la investigación fue analizar la coherencia entre las principales categorías conceptuales del enfoque territorial del desarrollo rural y su aplicación en el diseño de

¹ El documento del *Plan de Desarrollo Rural* de la Provincia de Mendoza, Argentina, 2003-2004, presenta el diseño de la política rural para la época, elaborado por el equipo técnico de la Subsecretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía provincial, cuya coordinación estuvo en cabeza de la Lic. Daniela García y el Lic. Eduardo Ramet, con la asesoría del Dr. José Emilio Guerrero de la Universidad de Córdoba, España, y el Dr. Victor Ortiz Somovilla de la Junta de Andalucía, España, como consultores externos.

la política pública de desarrollo rural de la provincia de Mendoza. Esta política fue diseñada con el objeto de “mejorar la calidad de vida de la población del ámbito Rural de la Provincia (...), mediante la generación y ampliación de oportunidades y el incremento de la capacidad social, económica y productiva de su territorio" (Mineconomía Mendoza, 2004:11). Como se mencionó anteriormente, el plan partió de los marcos teóricos y conceptuales del enfoque territorial, reconociendo que lo rural va más allá de lo agropecuario y que el *desarrollo rural* implica un aparato institucional capaz de conciliar los intereses sociales, políticos y culturales de la sociedad con la racionalidad económica de sus actividades productivas (Mineconomía Mendoza, 2004).

La investigación se orientó alrededor de preguntarse cómo el enfoque territorial del desarrollo rural fue aplicado en el diseño de la política rural de Mendoza y cuáles fueron los aspectos críticos de este diseño a la luz del enfoque. De ésta, se desprendieron preguntas más generales acerca de cómo un particular enfoque teórico incide en la formulación de políticas públicas, cuáles son los aspectos centrales a tener en cuenta al momento de adoptar enfoques conceptuales y cuáles son las principales falencias del enfoque territorial en lo que respecta al diseño de las políticas rurales de la región.

2. El ETDR y los diferentes enfoques de política rural

En los últimos años, América Latina ha aumentado gradualmente la formulación de políticas públicas de desarrollo rural con enfoque territorial, en un esfuerzo por abordar desde una perspectiva menos fragmentada las dinámicas propias de los territorios rurales y superar así la percepción tradicional de la ruralidad latinoamericana, fuertemente ligada a conceptos de exclusiva producción agrícola y alta vulnerabilidad y marginalidad.

Este aumento de políticas territoriales se ha visto incentivado por temas de la agenda internacional como el medio ambiente, las materias primas y la sostenibilidad de los recursos naturales. Al igual que por las diferentes reformas que han experimentado los países latinoamericanos frente a la constante incapacidad de incorporar integralmente temas de desarrollo productivo y social en sus áreas rurales². El principal objetivo de incorporar este tipo de políticas fue superar las tradicionales visiones con las que se asume lo rural, “[...] ya sean de corte económico, asociándolas –únicamente- a lo agrario, o de corte social, [...] a patrones demográficos de ocupación del espacio” (ALASRU, 2006:205).

Los problemas más comunes presentes en los territorios rurales latinoamericanos abarcan desde la persistencia de brechas regionales y sectoriales, el sesgo anti rural de los esquemas de provisión de infraestructura y la inseguridad alimentaria de la población, hasta la persistencia de altos niveles de pobreza rural (Sepúlveda, et al., 2003). La expansión de centros urbanos en territorios mayormente rurales, el deterioro de los recursos naturales y las pocas oportunidades de desarrollo de los actores sociales más débiles (pueblos originarios, afro-descendientes, jóvenes y mujeres rurales) hacen más complejo el panorama de la ruralidad latinoamericana y a la vez la aplicación de políticas públicas que respondan a las necesidades de la población y el territorio.

Han sido varias las estrategias con las cuales se ha buscado abordar estas problemáticas a lo largo de los años. Diversos enfoques han planteado alternativas de solución que por diferentes

² La pobreza rural en América Latina, donde, dependiendo del país, entre un quinto y hasta un 86% de la población rural es pobre (Valdés y Wiens, 1996), ha tenido una incidencia constante en los parámetros de desarrollo de los territorios rurales y existe consenso sobre “la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace por lo menos tres o cuatro décadas” (Schejtman y Berdegué, 2003:7).

razones no han sido eficientes frente a los problemas rurales. Varios autores coinciden en afirmar que los principales inconvenientes que han tenido los enfoques tradicionales del desarrollo rural apuntan a la falta de reconocimiento de las dinámicas propias de la ruralidad, la forma en que interactúan sus pobladores y la forma en que se relacionan con su territorio (Schejtman y Berdegué, 2003).

Durante la última década se ha consolidado un enfoque, considerado por algunos especialistas como un paradigma emergente de desarrollo rural, que abarca preocupaciones sobre la sostenibilidad de los medios de vida, la cooperación y gobernabilidad locales y la superación de la economía agrícola por un concepto más amplio de economía territorial (Barril García, 2002).

La siguiente tabla muestra de manera general las principales diferencias entre los enfoques tradicionales y el enfoque territorial. Pese a que no todos los campos se aplican por igual a todos los enfoques tradicionales, la tabla permite visualizar una aproximación a las diferencias generales entre éstos.

Tabla No. 1
Diferencias Enfoques de Desarrollo Rural

Aspecto	Enfoques Tradicionales	Enfoque Territorial
Contexto Macro	Protección, control de precios	Apertura y competitividad
Unidad de Gestión	Unidad productiva	El Territorio
Énfasis de Intervención	Producción agrícola	Actividades rurales y cadenas productivas
Diseño de Políticas	Orientado por la oferta	Orientado por las demandas de productores y campesinos
Extensión y Transferencia de Tecnología	Recomendaciones estandarizadas	De acuerdo a las necesidades del territorio
Manejo del Crédito	Predefinición de destinos y rubros, desde entidades centrales	Definición participativa de la orientación del crédito, desde grupos colegiados, entidades mixtas y cooperativas de ahorro

Aspecto	Enfoques Tradicionales	Enfoque Territorial
Capacitación	Habilidades y destrezas funcionales	Capacidades de innovación
Organizaciones de la Sociedad Civil	Organizaciones de producción	Diversidad de organizaciones rurales
Organismos del Estado y Gestores de Política	Instituciones públicas centralizadas, entidades sectoriales y unidades ejecutoras	Instituciones descentralizadas, Organismos públicos, privados, mixtos y de la sociedad civil
Estructura Institucional	Centrada en instituciones públicas	Orientado hacia instituciones públicas y sociales locales
Participación	De consulta y entrega de información	Procesos participativos en la toma de decisiones

Fuente: Basado y Modificado de la tabla 1 Paradigmas para el Desarrollo Rural (Chiriboga, 2003:8).

La promoción de este nuevo paradigma en desarrollo rural ha generado un debate acerca de la conceptualización del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural (ETDR). Para algunos autores, el ETDR está directamente ligado a la reducción de la pobreza y a la relación entre economía y territorio, definiéndolo como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural (Schejtman y Berdegué, 2003). Otra referencia apunta a reconocer la relación existente entre el desarrollo local, la descentralización y la participación al mismo tiempo que fomenta estrategias de innovación, acción colectiva y competitividad sistémica de los territorios rurales (Manzanal, 2004).

Estas definiciones parten de entender el desarrollo rural como un proceso de mejoramiento del bienestar de la población rural y del reconocimiento del aporte que hace el medio rural al bienestar general de la población, particularmente con base en sus recursos naturales (Pérez, 2001), ligando ese mejoramiento del bienestar a los factores geográficos, sociales y productivos propios del espacio en el cuál se inscriben.

En este sentido, se construye la idea de un Enfoque Territorial del Desarrollo Rural que concibe el territorio rural como un producto histórico y le reconoce valores de heterogeneidad y ética

social y cultural, constituyéndolo en unidad central de gestión. Lo que implica esta visión es la búsqueda de la superación de la eficiencia privada de la economía, para incorporar como eje la eficiencia social. Se trata de fomentar la competitividad territorial³, es decir lograr mayores niveles de competitividad privada sólo en cuanto ésta se asocie con el crecimiento de la rentabilidad social -efectos y saldos positivos que se reflejan en distribución y equidad, capitalización territorial, preservación del patrimonio territorial, multifuncionalidad y riqueza social- (Cordero-Salas y Chavarría, 2003).

3. Categorías conceptuales del ETDR

Tomando en cuenta los diferentes aspectos de estas definiciones se pueden determinar una serie de categorías conceptuales que permiten agrupar rasgos distintivos del enfoque a ser aplicados en el diseño de políticas públicas. Para el desarrollo del presente trabajo, se construyeron tres grupos particulares de categorías: sociales, económicas y político institucionales.

Las categorías sociales –integración territorial y cohesión social- apuntan a un sentido de inclusión de la sociedad en la gestión de su propio desarrollo, ampliando el concepto de igualdad hacia conceptos de integralidad en la economía y la política, creando mecanismos que incorporen a los actores sociales en las dinámicas de la economía territorial (Entrevista No. 2: Mayo 18, 2007).

La integración territorial es una categoría de ordenamiento, clave en los procesos de integración del territorio local con los demás niveles territoriales (regional, nacional e internacional). La definición de integración territorial se construye en su gran mayoría de la experiencia europea,

³ Para más detalles sobre competitividad territorial ver Sobrino, 2005; Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2003; Canzanelli , 2004; entre otros.

entendiéndola como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio sea local, regional o nacional y el acceso equitativo a los servicios de interés económico y social, independientemente del territorio al que pertenecen (ORATE, 2004). Es, en resumen, determinar las competencias de cada nivel territorial para que cada agente tenga igual acceso a las oportunidades de desarrollo.

La definición de cohesión social, por su parte, se ha construido desde diferentes miradas multidisciplinarias, para el ETDR ésta se refiere a la creación de pactos y acuerdos entre los miembros de la comunidad rural como base central para crear confianza entre los actores territoriales, de tal manera que se transformen en socios de su propio desarrollo. Es la idea de crear y fomentar el capital social a partir de acuerdos entre los miembros interactuantes de un mismo territorio local. Esta cohesión es impulsada por estrategias de trabajo intersectorial y de desarrollo de una nueva institucional como los colegiados territoriales, que concentran las decisiones que atañen al territorio local (Sepúlveda, et al., 2003).

El segundo grupo de categorías –desarrollo endógeno, desarrollo regional y su mecanismo operativo de clusters productivos- reúnen conceptos de la estructura productiva de los territorios rurales y son propuestos dentro del ETDR como centrales para el bienestar de la población. La categoría de desarrollo endógeno habla de la capacidad de un territorio local para progresar y crecer económica y socialmente en virtud de sus capacidades internas (Vásquez, 2002), buscando fortalecer la acumulación de capitales, en este caso, físico, humano y de conocimiento de los agentes, y no exclusivamente de bienes y servicios (UNIDA, 2005)

La categoría de desarrollo regional apunta al ordenamiento de las dinámicas competitivas en una región específica como conjunto de territorios locales, dejando de ser dinámicas sectoriales para estructurarse como procesos localizados que responden a las características propias de los diferentes territorios locales que la componen y cuyo objetivo central es construir modelos de economía regional (Moncayo, 2004). El mecanismo operativo de clusters productivos habla de un “grupo geográficamente denso de empresas e instituciones conexas, pertenecientes a un campo concreto, unidas por rasgos comunes y complementarios entre sí” (Porter, 1999:205). Estos grupos de empresas o instituciones tienen importantes economías externas, de aglomeración y de especialización, cuyo principal objetivo es unir fuerzas realizando una acción conjunta en la búsqueda de eficiencia colectiva (Ramos, 1998).

Finalmente, las categorías político institucionales – diseño de políticas orientadas desde la demanda, redes de políticas y consejos territoriales- resumen las propuestas generales del ETDR en torno al desarrollo de una nueva institucionalidad con características de cesión de competencias que favorezcan la participación activa de los actores locales, creando consensos y pactos sociales para garantizar la continuidad de los programas y el sostenimiento del desarrollo.

La categoría de diseño de políticas se refiere al diseño de programas orientados desde la demanda de los agentes locales que fomenten procesos amplios de participación en el proceso de toma de decisiones y de implementación de las políticas públicas que atañen al territorio local. Se busca generar incentivos selectivos que soporten la movilización social en el territorio y que favorezcan procesos de acción colectiva hacia el autosostenimiento del desarrollo (Entrevista No. 2: Mayo 18, 2007).

La creación de redes de políticas públicas, es la segunda categoría político institucional, que busca articular los programas y proyectos que afectan el desarrollo de los territorios rurales en estructuras interinstitucionales particulares. El principal objetivo de la creación de esta red de políticas apunta a focalizar la oferta de acciones que definen los escenarios de interlocución y de gestión aumentando el grado de legitimidad, reconocimiento y adscripción de la sociedad a las políticas públicas que llegan al territorio local (Sepúlveda, et al., 2003).

La última categoría de consejos territoriales apunta a la creación de consejos localizados territorialmente de diversa naturaleza temática con funciones consultivas, de planeación y/o de cogestión de las responsabilidades gubernamentales, permitiendo mecanismos de formalización de la participación y la canalización de su acción en apoyo a las políticas públicas (Sepúlveda, et al., 2003). Estos consejos territoriales están propuestos para contar con la participación de representantes de todos los actores locales, públicos y sociales, que tengan injerencia en el territorio.

4. El proceso de diseño de políticas públicas

La propuesta del ETDR se canaliza en aplicar estas categorías en el diseño de políticas públicas que las adopten dentro de sus marcos de referencia para la creación de programas y proyectos particulares (Entrevista No. 3: Junio 26, 2007). En este sentido, el proceso de *policy-making* adquiere una importancia especial dentro de los planteamientos del enfoque, particularmente la etapa de diseño y formulación, dado que es en esta etapa en la que es propuesto el objetivo de planeación de la gestión, se ve reflejado el marco en el que se inscribe la política pública y se

identifica la red de actores y recursos necesarios para el logro de los objetivos propuestos (ESD 11, 2000).

En general, el proceso de diseño de políticas concentra sus diferentes acciones en tres grandes grupos: recolección y análisis de información, formulación y negociación de recursos y actores (ESD 11, 2000). El primero de ellos concerniente a la información apunta a determinar el problema o situación que se quiere atender, lo que lleva a posicionarlo en la agenda de discusión de los decisores de política. Se realiza para ello un diagnóstico que permite documentar las condiciones existentes y establecer un punto de referencia para el diseño de la política pública (MRSC, 2000).

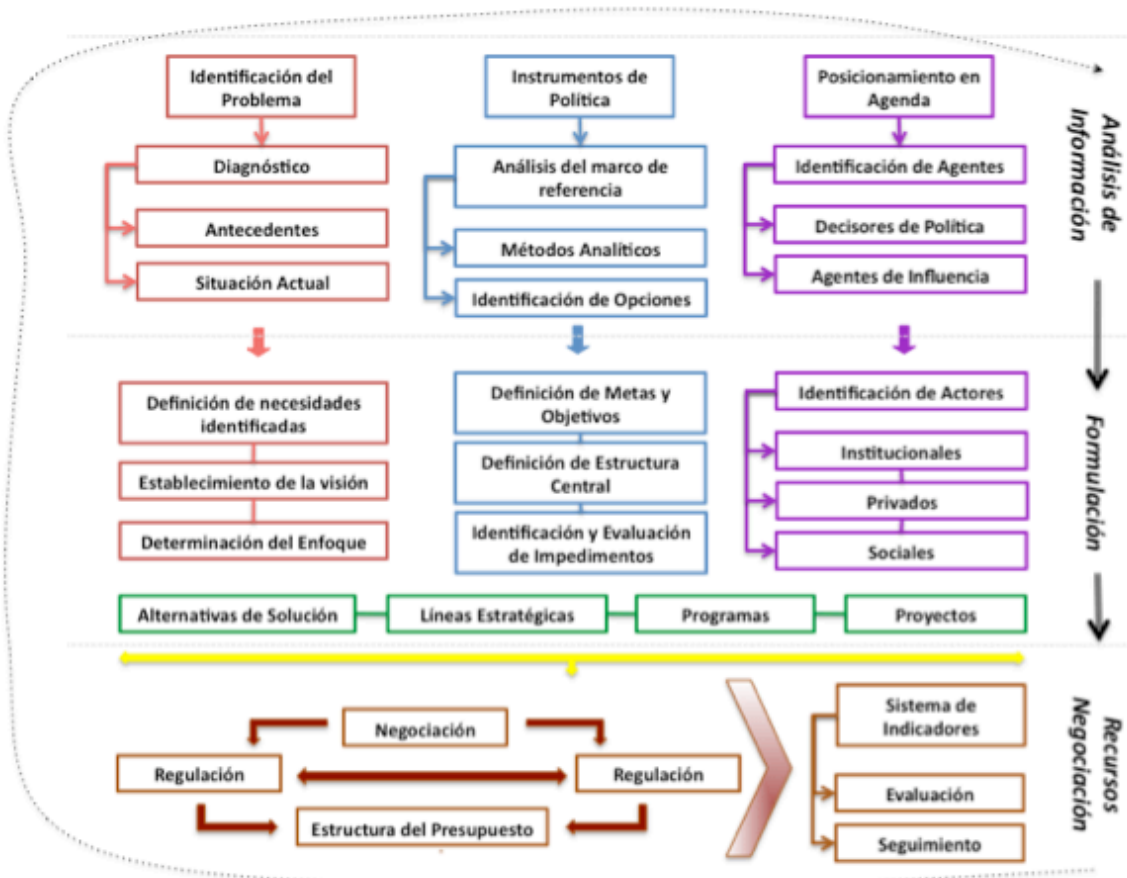
El segundo grupo atañe directamente a la formulación de la política pública como tal. En este se reconoce el establecimiento de una visión para la política en la cual, normalmente, está determinado el tipo de enfoque que orientará estructuralmente las acciones propias de la política formulada (Lapuente, 2007). Posteriormente se definen las metas, objetivos y la estructura central, a la vez que se busca identificar los principales impedimentos y evaluarlos para encontrar la mejor forma de contenerlos (Reyes, 2001). Dentro de esta evaluación se plantean alternativas de acción, lo que determinará las líneas estratégicas puntuales y, posteriormente, los programas o proyectos que surgen de las estrategias definitivas de la política pública (MRSC, 1999).

En este proceso de diseño es vital identificar los actores claves que participaron de la planeación estratégica -actores institucionales- y de los que participarán en la posterior gestión y ejecución de los programas y proyectos definidos -actores privados, sociales y locales-, así como los

recursos con los que se contará para la implementación de los programas y proyectos (Lapiente, 2007).

El siguiente gráfico sintetiza las diferentes acciones que constituyen el proceso de diseño de políticas públicas y que fue usado como marco de referencia para la descripción analítica del diseño del Plan de Desarrollo Rural del caso propuesto en la presente investigación.

Gráfica No. 1
Proceso de Diseño de Políticas Públicas



Cuadro realizado a partir de las definiciones del ciclo de *policy making* en ESD 11, 2000

5. La experiencia del ETDR en Argentina y la Provincia de Mendoza

Países como México, Brasil, Panamá o Guatemala han diseñado e implementado de manera gradual políticas de desarrollo rural con este enfoque. Las condiciones particulares de los territorios rurales brasileros o mexicanos, por ejemplo, han proporcionado un importante marco para la evaluación del ETDR que ha sido aplicada en el diseño de sus políticas rurales aunque su implementación no ha estado exenta de innumerables complejidades de adaptación tanto por parte del Estado como de las poblaciones rurales.

Países como Argentina, por el contrario, mantiene una importante diferencia entre las políticas de carácter económico productivo de los grandes productores y aquellas denominadas de desarrollo rural que buscan principalmente atender las necesidades y problemáticas de los medianos y pequeños productores así como de la población rural marginada. En este sentido, la política de Desarrollo Rural Argentina, coordinada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, tiene por objetivo declarado favorecer la inserción de los pequeños y medianos productores en el agro y en la economía nacional, a través de diferentes programas que apuntan a la consolidación y expansión económico productiva del sector, así como al desarrollo organizativo de sus instituciones⁴.

Entre los principales antecedentes en materia de políticas de desarrollo rural en la República Argentina, se destaca el establecimiento del Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Nordeste Argentino -PPNEA-, el Programa de Apoyo a

⁴ El portal oficial del Gobierno Argentino, en <http://www.argentina.gov.ar> y la página oficial de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación en <http://www.sagpya.mecon.gov.ar> se constituyen en las principales fuentes de información acerca del marco general de política rural en el país.

Pequeños Productores del Noreste Argentino -PNOA-, el PSA (Programa Social Agropecuario), y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios –PROINDER.

El caso de la Provincia de Mendoza es particular por su diferencia con la estrategia nacional. Dado el modelo federal del país, en Argentina las diferentes provincias tienen autonomía para formular sus propias políticas de acuerdo a los parámetros que sus gobiernos determinen. El diseño de la política de desarrollo rural que la provincia de Mendoza realizó entre el 2003 y 2004 estuvo inscrita directamente en el ETDR⁵ (Entrevista No. 4: Abril 11, 2007), difiriendo de la política nacional. Esta marcada diferencia entre la política nacional y la provincial junto a las características socioeconómicas e institucionales de la Provincia, como marco de aplicación para los planteamientos del ETDR, hacen de este caso un ejemplo muy interesante para su análisis.

Los debates que dieron origen a este Plan, partieron de la revalorización del papel de las instituciones en el desarrollo productivo y social del sector, avanzando hacia fuertes cambios en la descentralización administrativa, en la organización de los productores y las organizaciones sociales de base y en la declaración de objetivos de competitividad territorial. Desde esta perspectiva se plantearon una serie de planes estratégicos de trascendencia para la provincia tales como el Plan Estratégico 2010, el Turplan y el Plan Estratégico Vitivinícola (PEVI) y que se constituyeron en antecedentes importantes para el diseño del Plan de Desarrollo Rural del 2004 (Entrevista No. 4: Abril 11, 2007).

A partir del año 2000, con el objetivo de contar con un diagnóstico de la realidad productiva provincial, se realizaron análisis de cadenas agroalimentarias por sectores identificando las

⁵ Como se aclaró previamente en esta introducción, el documento de diseño del Plan de Desarrollo Rural especifica que “los fundamentos que sostienen la pertinencia del Plan se apoyan en criterios de Desarrollo Rural Territorial, en sus modos de gestión y de aplicación en la práctica” (Mineconomía Mendoza, 2004: 18)

diferentes fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de cada una de ellas. Este trabajo fue validado en diferentes foros sectoriales de tal manera que se pudieran establecer las principales líneas estratégicas de cada una de las cadenas agroalimentarias y que sirvieran de base para el diseño y formulación de políticas públicas orientadas a la maximización de las oportunidades y fortalezas y a la atención y disminución de las debilidades y las amenazas de los diferentes recursos provinciales⁶.

El diseño de políticas públicas en la región que incorporaban el naciente ETDR, dio la pauta para orientar la política hacia la promoción del desarrollo participativo y comunitario con énfasis en el desarrollo sostenible y valorando conceptos como el ecodesarrollo y la integración territorial, de tal manera que se pudieran concentrar los esfuerzos de los diferentes actores locales involucrados y se buscara una mejora sustancial en los niveles de calidad de vida de la comunidad rural de la provincia (Entrevista No. 5: Abril 13, 2007).

6. Metodología de Investigación

El carácter del presente proyecto implicó el desarrollo de dos tipos de tareas analíticas, el análisis del concepto y el análisis del caso. La primera de ellas a través de dos aspectos diferentes, la evolución del enfoque territorial y sus definiciones y las diferentes formas en que varios países de América Latina lo han incorporado en el diseño de sus políticas públicas. La segunda orientada al contexto socioeconómico y político en el que Mendoza se encontraba y que dio lugar al diseño del Plan de Desarrollo Rural. Metodológicamente se persiguieron dos objetivos:

⁶ El diseño del plan de desarrollo rural de Mendoza y los diferentes procesos que llevaron al mismo, aparecen reseñadas de manera general en los diferentes documentos de sistematización que reposan en la oficina técnica de la Subsecretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía provincial, que estuvo encargada de la formulación de nuevas estrategias para el manejo integral de los problemas de la ruralidad mendocina y que fueron facilitados por las diferentes autoridades de la subsecretaría para el desarrollo de la presente investigación.

por un lado, el análisis de las categorías conceptuales en las que se fundamenta el ETDR y por el otro, la aplicación de estas categorías al diseño del Plan de Desarrollo Rural de Mendoza 2004.

Para el desarrollo de esta investigación se trabajaron fuentes primarias, durante el primer semestre del año 2007, y se recurrió al análisis de diferentes fuentes secundarias durante 2007 y 2008. Las primarias implicaron el desarrollo de seis entrevistas a profundidad, tres con especialistas en desarrollo rural y tres con funcionarios que participaron en el diseño de la política rural de Mendoza (Ver Anexos: Detalle de Entrevistas). Para el caso de los especialistas, éstos manejan en su mayoría temas en desarrollo rural, enfoque territorial y análisis de políticas rurales del continente, en particular desde el ámbito de las agencias de cooperación técnica internacional (como el caso de Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). Durante el año 2009 se llevaron a cabo dos entrevistas telefónicas para conocer el estado actualizado del proceso de implementación del Plan en el momento de concluir el documento (Ver Anexo: Detalle Entrevistas Telefónicas).

Adicionalmente, se realizó el análisis de diferentes documentos de sistematización de las experiencias del plan, documentos técnicos de evaluación y diagnóstico y actas de los diferentes procesos que se llevaron a cabo, particularmente el participativo con los agentes locales. Las fuentes secundarias partieron en gran medida de documentos académicos y analíticos particularmente sobre desarrollo rural, enfoque territorial y ruralidad en América Latina.

Para el análisis del sistema de relaciones interinstitucionales de la Provincia, se utilizó la metodología DIA –Diagnóstico Institucional Abreviado- propuesta por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. Esta metodología fue desarrollada por

la Dirección de Desarrollo Sostenible del Instituto y su objetivo es poder construir una visión de los procesos institucionales que tienen lugar en un espacio territorial determinado. Cuenta con dos niveles de análisis: el primero que busca identificar la naturaleza de las organizaciones que actúan en el territorio y las dinámicas entre ellas y, el segundo, reconstruir la historia de las organizaciones claves en la vida del territorio. Para los alcances de esta investigación se utilizó únicamente el primer nivel, en el cual se debe realizar un inventario de organizaciones e instituciones con injerencia en el territorio rural, de acuerdo a su ámbito y nivel territorial. A partir de este inventario, DIA propone construir un mapa institucional de acuerdo a las funciones de cada entidad u organización inventariada. (IICA, 2002).

7. Plan de Tesis

Además de la actual introducción, los diferentes temas abordados en el desarrollo de esta investigación son presentados en este documento a lo largo de cinco capítulos.

El primero de ellos, *El Enfoque Territorial en Concepto y Contexto*, describe el proceso que dio origen al enfoque territorial del desarrollo rural, teniendo en cuenta sus diferentes antecedentes en materia de políticas rurales. De igual manera se presentan las definiciones básicas del enfoque y se definen teóricamente las diferentes categorías del mismo. Finalmente este capítulo aborda las experiencias en políticas públicas rurales de los diferentes países de la región que han aplicado de una u otra forma el enfoque territorial en su diseño y las implicaciones que éstas han tenido, hasta el momento, para la gestión de lo rural.

El capítulo titulado *La Provincia de Mendoza - Argentina* contextualiza la Provincia objeto de la presente investigación en cuanto a su delimitación física, su caracterización socioeconómica y el

diagnóstico general del sector rural. Adicionalmente se presenta en el desarrollo de este capítulo un panorama general de la composición institucional de la provincia, sus entidades de carácter mixto y las organizaciones de base que completan el rico desarrollo de capital social mendocino.

El siguiente capítulo, *El Plan de Desarrollo Rural de Mendoza 2003-2004*, busca describir el proceso de diseño del plan a partir del documento constitutivo del mismo. En primera medida enmarca el diseño de la política rural provincial en el contexto de la política rural Argentina como referente de los enfoques que se manejaban a nivel nacional. Enseguida se presenta una descripción de la forma en que se originó el proceso de diseño del plan, las actividades previas que derivaron en su formulación y los actores participantes. Posteriormente se describen los objetivos del plan, los fundamentos de la política, sus estrategias y finalmente sus planes y programas. El capítulo cuenta además con una descripción de los actores que el Plan identificó como estratégicos dentro de su diseño, así como la estructura general del presupuesto fundamental para la viabilidad del Plan. Finalmente el capítulo aborda de manera muy general el contexto de implementación del Plan a manera de referencia.

En cuarta instancia, el capítulo *La Aplicación del Enfoque Territorial en la Política Rural Provincial* presenta el análisis de coherencia en dos niveles: de un lado, entre las categorías conceptuales del enfoque y el documento de diseño del Plan de Desarrollo Rural mendocino, y del otro, entre los planteamientos propuestos por el enfoque en relación a la institucionalidad de los países y el desarrollo de las estructuras institucional y presupuestaria de la Provincia. Para este análisis se separaron los componentes del plan y sus propuestas en cada uno de los tipos de categorías, y en las referencias a la institucionalidad provincial y al presupuesto del Ministerio de Economía Provincial, ente encargado del diseño de la política, buscando establecer la existencia

de puntos críticos al momento de asumir el ETDR como marco general de política rural en Mendoza.

A partir de este análisis, se identificaron tres aspectos críticos en la relación entre el Enfoque y el diseño del Plan: 1) no hay una relación directa entre los fundamentos del Plan, orientados por el enfoque, y los programas y proyectos que constituyen la operatividad de la política; 2) hay escasos canales de comunicación interinstitucional para lo local y pobres incentivos para la participación de los actores en la gestión de proyectos territoriales; y 3) no hay una asignación clara de los recursos presupuestarios para los programas del Plan ni mecanismos de financiación propios.

Finalmente, se desarrolla un capítulo, *Del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural a la Gestión Territorial*, que presenta las conclusiones surgidas en el desarrollo de la investigación, sobre las principales limitaciones del ETDR a la luz del caso mendocino, estableciendo los aspectos críticos en los planteamientos del enfoque y reflexionando acerca de la incorporación de determinados enfoques en el diseño políticas públicas en general. De igual manera se presenta, una serie de elementos sugerentes sobre la gestión de lo rural desde una visión territorial, apuntando a un enfoque diferente en políticas públicas.

El Plan de Desarrollo Rural tuvo varios inconvenientes para su implementación en los años siguientes a su diseño, entre ellos aspectos políticos de cambios de gobierno y orientación de las políticas de la gobernación, falta de presupuesto propio y limitación en el trabajo interinstitucional y con los actores locales por parte la entidad elegida para llevar a cabo esta implementación: el Instituto de Desarrollo Rural –IDR-. Estos inconvenientes exceden la

intencionalidad de la presente investigación, sin embargo cabe decir que de haberse implementado el Plan, tal como está diseñado, podría decirse que no cumpliría cabalmente la premisa de inscribir sus fundamentos en el ETDR como afirma en su diseño, cuando menos no con el detalle de las diferentes categorías del enfoque.

Los puntos críticos identificados plantean una serie de dudas, más allá de la política rural mendocina, en relación a la viabilidad de aplicación del enfoque territorial en las políticas rurales del continente. Lo que se ve según este análisis es un enfoque con grandes dificultades para 1) incorporar en sus planteamientos las singularidades de los territorios rurales; y para 2) impulsar un cambio en el modelo de gestión de lo rural.

A partir de estas conclusiones, esta investigación planteará y desarrollará, en este último capítulo, una reflexión general: el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural requiere evolucionar, si se permite decirlo, hacia el impulso de un modelo de gestión territorial transversal en tres ejes fundamentales: el nivel territorial, el ámbito de gestión y la articulación de políticas, de acuerdo a principios de descentralización, participación y corresponsabilidad.

II. El Enfoque Territorial en Concepto y Contexto

La aplicación del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural –ETDR- en las políticas públicas latinoamericanas es relativamente reciente. Hace cerca de 12 años, se inició en la región una discusión acerca de un cambio de visión sobre el sector rural, buscando incorporar un nuevo enfoque a las políticas que atañen a los territorios rurales, siendo la incorporación del mismo en el diseño de las políticas particulares mucho más reciente aún. En este sentido cabe preguntarse por los antecedentes y orígenes de este enfoque, su definición y los conceptos que maneja y las experiencias de aquellos países que, de una u otra manera, han adoptado el ETDR como visión en sus estrategias de gestión del mundo rural.

El presente capítulo busca abordar esos interrogantes a partir de 1) la descripción histórica de la evolución de los enfoques en política rural en América Latina, 2) el abordaje de los orígenes y definiciones básicas del ETDR, 3) la estructuración de una serie de categorías conceptuales que propone el enfoque al ser aplicado en políticas públicas y 4) una aproximación a los avances en política rural territorial en algunos países de la región.

1. Evolución de los enfoques en política rural

La evolución de los enfoques con los que se han abordado las estrategias de desarrollo rural en América Latina ha estado determinada por los diferentes paradigmas de desarrollo económico que marcaron, a lo largo del siglo XX, a los países de la región, de un lado el paradigma de sustitución de importaciones y del otro el neoliberal.

Los enfoques de política rural que derivaron de cada modelo se presentaron casi de forma paralela en toda Latinoamérica, y a partir de la década de los cincuenta determinaron la forma en que se asumía el desarrollo de los sectores rurales; desde una valorización incipiente del papel de la agricultura como eje único, pasando por modelos de incorporación productiva de los sectores rurales y la liberalización de los mercados, hasta aquellos en los que se buscaban atender a los pequeños productores principalmente.

Con el modelo de sustitución de importaciones que se dio desde finales de los treinta hasta los años setenta, el énfasis puesto en los procesos de urbanización y modernización como técnicas para el aumento de la productividad llevó a una política activa hacia el sector agrícola, de tal manera que produjera una mayor oferta de alimentos y materias primas para suplir la demanda interna, a la vez que se buscaba generar capital y ahorrar divisas. Las principales líneas estratégicas de esta política sectorial apuntaban a los subsidios para los productores, modernización tecnológica, impulso a la investigación agropecuaria e incremento en el uso de insumos modernos, facilitando el acceso a la tierra y desarrollando una institucionalidad agrícola de gran envergadura, dedicada a los procesos de producción, asistencia técnica, crédito y distribución de la tierra (Pérez Correa y Farah Quijano, 2002).

Producto de este tipo de paradigmas surgieron los enfoques llamados de la revolución verde y la reforma agraria que fueron aplicados en gran parte de los países de la región, como en el caso de Bolivia, Cuba, Chile, Perú, Nicaragua, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Venezuela (Jaramillo, 2000). Durante este periodo, las políticas rurales se pueden caracterizar como proteccionistas y arancelarias, donde es el Estado el encargado de fijar la mayor parte de los precios de la economía.

Según la CEPAL, la producción agrícola regional creció a una tasa anual del 3.5% entre 1959 y 1975. Argentina, Perú y Chile crecieron a ritmos más moderados que países como Brasil, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (David, Morales y Rodríguez, 2001). Sin embargo, las políticas impulsadas por estos enfoques llevaron a la poca participación del sector privado en el desarrollo de la economía, a una fuerte inhibición de formación de mercados de recursos y bienes, y a privilegiar el mercado interno mientras que se dio un desarrollo sesgado del mercado externo, siendo notable sólo los productos tropicales y algunos *commodities* como granos y carne (Pérez y Farah, 2002)

El paradigma neoliberal se generalizó en la región en la década del ochenta y noventa, aunque tuvo inicio en algunos países desde mediados de los setenta. El principal objetivo de este paradigma apuntaba a procesos de liberalización comercial que se dieron de manera muy rápida, en especial, en los años noventa. Esta apertura comercial aleja al Estado del papel protagónico de la economía, dejando que sean los mercados de bienes y recursos los que determinen las variables macroeconómicas y comerciales. En este sentido la agricultura se convierte en un sector más de la economía y se aceleran los procesos de liberalización con la venta de agroindustrias y agrocomercios públicos (Pérez y Farah, 2002)

Es durante estos años que se diseñan políticas rurales a partir de enfoques propios de modelos empresariales y de mercado, donde son eliminados los subsidios, desregularizados los mercados y reordenadas las legislaciones y regulaciones institucionales. La institucionalidad desarrollada durante las décadas anteriores pierde fuerza e inicia un proceso de desintegración y sustitución de programas orientados a la salud, educación, vivienda e infraestructura por mecanismos de mercado. Los servicios que quedaron fueron objeto de profundas reformas y se presentó la

desaparición de los programas especiales de crédito para el sector, así como de los programas destinados a atender a los agricultores más pequeños (David, Morales y Rodríguez, 2001)

Las políticas rurales pasan a formar parte de los paquetes de políticas sociales en las agendas de los países, con una orientación particular hacia la disminución de la pobreza rural. La política sectorial apunta a consolidar los mercados externos y a importar lo que sea necesario para abastecer el mercado interno, lo que lleva a una heterogeneización entre empresas, regiones y productores, a la vez que genera una creciente polarización económica y social, como se puede ver a través de los altos índices de concentración del ingreso en la región (Cruz, 2002)

El siglo XXI llegó con una enorme preocupación por las grandes crisis del sector y el reconocimiento generalizado de los grandes vicios que la aplicación de los paradigmas previos habían tenido sobre la ruralidad latinoamericana, lo que dio paso a discusiones sobre el enfoque territorial cuya tendencia empieza a ser más evidente en varios países la región. En este sentido, entonces, pueden mencionarse como grandes antecedentes seis enfoques centrales: el modelo de economía dual, la revolución verde, la reforma agraria, el desarrollo rural integrado -DRI-, modelos empresariales y de mercado y el denominado desarrollo rural sostenible⁷ (Ver Tabla No. 2).

⁷ Los enfoques de políticas rurales se presenta aquí de manera consecutiva en el tiempo, pues su desarrollo más fuerte se dio en las décadas mencionadas. Sin embargo, cabe aclarar que muchos de los planteamientos de cada uno de ellos ha evolucionado en el surgimiento de los siguientes, siendo en algunos casos paralelos entre los países de la región. Para efectos del análisis presentado en esta investigación, se analizan de manera lineal como antecedentes del enfoque territorial.

Tabla No. 2
Evolución de los Enfoques de Desarrollo Rural

Enfoque	Características Principales	Periodo	Paradigma
<i>Economía dual</i>	Procesos de modernización urbana Agricultura como sector rezagado y exclusivo Desarrollo Comunitario Tenencia de la Tierra	1940-1960	Sustitución de Importaciones
<i>Revolución Verde</i>	Enfoques de transformación Transferencia de Tecnología Mecanización	1950-1970	
<i>Reforma Agraria</i>	Extensión Agrícola Agricultura como motor de crecimiento en el sector Los campesinos participan de dinámicas económicas como agentes racionales	1960-1970	
<i>Desarrollo Rural Integrado -DRI-</i>	Redistribución con crecimiento y Cubrimiento de necesidades básicas Políticas Agrícolas Estatales Se inicia el modelo de créditos agrícolas por parte del Estado Encadenamiento del desarrollo rural en las políticas de estado	1970-1980	No asociado
<i>Modelos Empresariales y de Mercado</i>	Liberalización de mercados Sistema de precios Retracción del Estado Sistemas de investigación y evaluación rural y de producción Inicio de programas de seguridad alimentaria Programas de alivio de la pobreza	1980-1990	Neoliberal
<i>Desarrollo Rural Sostenible</i>	Microcrédito Evaluación Rural Participativa Investigación y desarrollo orientado por los actores Redes de seguridad rural Énfasis en desarrollo humano Valoración del capital social, humano y de género Discusiones globales sobre sostenibilidad y ambiente	1990-2000	

Fuente: Basado en Figura 1 de Ellis y Biggs (2001: 439) Modificado de Sepúlveda, et. al., (2003:36)

a. Economía Dual

La principal característica de este enfoque se centra en la diferenciación entre dos sectores que se encuentran en oposición, uno más orientado a lo tradicional y otro considerado como moderno (Feis y Ranis, 1964). Esta dualidad rigió la visión sobre lo rural durante la década del cincuenta,

presentándose una enorme división entre rural y urbano, siendo el primero tomado como el sector tradicional y el segundo el moderno. Las principales diferencias que se reconocían entre estos dos sectores se presentaban en términos de sus diferencias ocupacionales, de actividades económicas entre la economía agraria y la industrialización y los servicios, características ambientales, de densidad de población, de integración social, la oposición entre homogeneidad y heterogeneidad, la estratificación y complejidad social, la movilidad social, y la dirección de sus procesos migratorios⁸, principalmente (Gómez, 2002).

El énfasis de este modelo fue el impulso a una transición entre estos dos sectores diferenciados, buscando hacer el paso de una sociedad tradicional a una sociedad moderna ((Sepúlveda, et.al., 2003) Las políticas rurales características de este enfoque impulsaban el cambio a instituciones diferenciadas que atendieran los fenómenos de una creciente agroindustria exportadora, con procesos de tecnificación, privilegiando las alternativas hacia lo urbano y buscando desarrollo comunitario para el sector rezagado de la economía campesina. Las tesis desarrollistas que surgieron en esta década trajeron consigo una constante preocupación por la tenencia de la tierra, lo que posteriormente derivó en la reforma agraria como centro de política pública (Bengoa, 2002).

b. Revolución Verde

Este enfoque se centró en el desarrollo y expansión de semillas, particularmente de cereales como el maíz, el trigo y el arroz, buscando variedades de alto rendimiento y una mayor

⁸ Esta concepción asumía que lo tradicional era el campo frente a la ciudad y que las diferencias estaban marcadas por la suposición extendida de que lo rural es agrícola, pequeño, de menor densidad que las ciudades, con una población más homogénea, más simple, con menor movilidad e integración social. Para más detalles acerca de este enfoque ver: GOMEZ, S., (2002).

tecnificación de la producción agrícola, y en algunos casos también en la selección genética para encontrar razas de ganado más productivas. Este desarrollo particular se dio a a partir de la alta preocupación por la seguridad alimentaria de los países en vías de desarrollo, impulsado principalmente por la FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - (Gutiérrez, 2005).

A partir del Congreso Mundial de la Alimentación 1963, se propició la búsqueda de estas variedades con el lanzamiento del Programa de Desarrollo Agrario Mundial, y gracias a los trabajos de institutos como el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo de México, que había iniciado un proceso de revolución verde desde 1948, y del International Rice Research Institute de Filipinas. Las variedades que se produjeron resistían mejor las condiciones climáticas y permitían hasta tres cosechas al año, sin embargo para ello requerían de grandes cantidades de pesticidas y productos químicos, que también fueron desarrollados gracias a la ciencia en este periodo.

Según cifras recolectadas en este periodo y asociado a los resultados de este enfoque, los países de América Latina y del Sudeste asiático crecieron notablemente durante la década del setenta, a casi un 2% anual entre 1961 y 1980. En cada país los procesos de tecnificación y productividad fueron diferentes, siendo un gran logro en el corto plazo, dada la creciente explosión demográfica y la inminente crisis alimentaria en el planeta. Para el continente africano, sin embargo, no representó mayores cambios. Se calcula que en 1980 el 27% de las semillas en el conjunto de países en desarrollo correspondían a variedades de alto rendimiento, que en América Latina eran del 44% y en África apenas llegaban al 9% (Crump, 1998).

Pese a estos indicadores, en el largo plazo, la revolución verde tuvo efectos negativos, en especial en relación al medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales, generando problemas de contaminación, erosión y salinización de suelos, y agotamiento de yacimientos acuíferos, dada la alta necesidad de uso de agua y sistemas de riego complejo que requieren este tipo de semillas (Gutiérrez, 2005).

Dentro de las principales críticas que se le hacen a este enfoque de manera retrospectiva, se pueden mencionar los problemas de producción asociados a este tipo de semillas, cultivos que requieren grandes cantidades de insumos como pesticidas, abonos y otros materiales químicos, al mismo tiempo que son muy vulnerables al tipo de suelo en el que deben ser cosechadas, lo que aumenta los costos de producción y pone en desventaja al pequeño productor (Shiva, 1991) En este sentido, el incremento de las desigualdades sociales entre pequeños y grandes productores fue muy marcada durante la aplicación de este tipo de políticas, ya que las necesidades de estas cosechas estaban fuera del alcance de los campesinos más pobres, a la vez que disminuía el comercio de las variedades naturales cultivadas tradicionalmente (Gutiérrez, 2005). Más aún, generaba procesos de alta dependencia de los productores con los proveedores de estas semillas, que debían ser compradas anualmente ya que el cereal cosechado no es apto como semilla.

c. Reforma Agraria

El enfoque de reforma agraria que orientó las políticas rurales de los años sesenta y setenta tuvo importantes antecedentes en los procesos de transformación agraria de países como China, Taiwan y Japón en la década del cuarenta y en un estudio de la FAO de 1950 dónde se estudió la relación entre el régimen de la propiedad rural y el grado de desarrollo de los territorios rurales

((Sepúlveda, et.al., 2003). La CEPAL por su parte planteó de igual manera la necesidad de una reforma en la estructura de tenencia de la tierra que permitiera elevar el nivel de calidad de vida de la población rural, favorecer la movilidad social, satisfacer la demanda en seguridad alimentaria y aprovechar el potencial de ahorro (Grupo Esquel, 1989).

Las recomendaciones en política que surgieron de estos planteamientos fomentaron medidas de transformación de los regímenes de tenencia de la tierra, mediante la sustitución de sistemas de arrendamiento por sistemas de propiedad, la creación de cooperativas de crédito y comercialización, el establecimiento de servicios de capacitación y asistencia tecnológica y el fomento de la industria rural ((Sepúlveda, et.al., 2003).

Un importante impulso para los procesos de reforma agraria estuvo representado por el respaldo externo, en gran medida de Estados Unidos, proveniente de la Alianza para el Progreso a finales de los cincuenta. La Alianza para el Progreso específicamente impulsaba a los programas de reforma agraria que modificaran el régimen de latifundio por sistemas de propiedad con acceso a créditos, asistencia técnica y comercialización⁹.

En América Latina a lo largo del siglo XX, se dieron varios procesos de reforma agraria, en distintas circunstancias y momentos, con diferentes resultados. Se puede hablar de tres tipos de reforma agraria en los países de la región: 1) producto de grandes revoluciones populares, 2) por

⁹ La Carta de Punta del Este de 1961, con la cual se creó la Alianza para el Progreso, apunta textualmente a “impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientadas a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia de la tierra, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad de tal manera que, mediante el complemento de crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad”.

vía de la institucionalización del régimen de tierras y 3) cifrada en la atención a la estructura distributiva (Arruda, 2005).

Las dos grandes revoluciones populares, que dieron pie a reformas agrarias profundas se sucedieron en México (1910) y en Bolivia (1952). Este tipo de reforma agraria se caracterizó por una extensa entrega de tierras a familias campesinas (cien millones de hectáreas en el caso mexicano), creación de ejidos y minifundios, apertura de la frontera agrícola y el fomento a una agricultura comercial y agroindustrial más sólida (Warman, 2002) . Sin embargo, en ambos casos la pobreza rural no se redujo, se han dado procesos de migración hacia las ciudades de gran magnitud y se han presentado casos de tercerización de la economía y protestas y conflictos sociales (Dipp, 1997).

El segundo tipo de reforma agraria se dio a través de la institucionalización del régimen de tierras, provocando alteraciones significativas en los índices de concentración de la tierra. Además de la transferencia sustancial “de tierras de grandes terratenientes a familias de campesinos, [...] se creó una agricultura reformada que pasó a constituir un subsector intermedio en el marco de una agricultura dividida entre un sector comercial moderno –hegemonizado por el agronegocio- y un sector campesino tradicional dedicado tanto a la producción de subsistencia como a la venta de excedentes en el mercado” (Arruda, 2005:16). Entre los países que aplicaron este tipo de reforma se pueden mencionar Guatemala, Chile, Perú, Nicaragua y El Salvador. Al igual que con las reformas producto de las revoluciones populares, los índices de pobreza, la crisis del sector y las protestas sociales no mostraron resultados positivos para la reforma agraria.

Finalmente, países como Brasil, Venezuela, Colombia, Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Honduras aplicaron reformas superficiales que básicamente buscaban atender a la estructura distributiva de las tierras. Este tipo de reformas propiciaba incentivos para la distribución de grandes propietarios a campesinos en el marco de la Alianza para el Progreso, buscando generar un colchón de granjeros medianos entre la masa campesina tradicional y la gran propiedad comercial moderna. Los resultados de este tipo de reformas han sido muy pobres, a la vez que se generaron burocracias pesadas que no fueron capaces de prestar un adecuado soporte técnico y financiero para los asentamientos rurales producto de la reforma (FAO, 2008).

d. Desarrollo Rural Integrado –DRI-

A partir de los años setenta, surge entre los especialistas de lo rural la necesidad de abarcar de manera más general las problemáticas propias del sector, buscando una concurrencia disciplinaria y un equilibrio entre las variables que intervienen en los procesos rurales (Herrera, 2008). Esta nueva búsqueda se da en un momento de cambio de modelo económico en América Latina, de transición entre el modelo de sustitución de importaciones y el modelo neoliberal.

El origen de este enfoque puede rastrearse como resultado de la estrategia para *la planificación del desarrollo* elaborada por el Banco Mundial y la ONU, con el fin de redistribuir los ingresos y erradicar la pobreza extrema de la población de los países en desarrollo. La estrategia de los organismos multilaterales tenía como objetivo principal el “crecimiento con equidad”, el cual implicaba una reducción en la distribución de la renta, la creación de empleo y el acceso a los bienes y servicios públicos en los países subdesarrollados (Ceña, 2002).

El desarrollo rural, en este contexto, surge a partir del reconocimiento de dos hechos fundamentales: de un lado, que el aumento de la pobreza se localizaba principalmente en las zonas rurales y, del otro, la revelación de la agricultura como cuello de botella del desarrollo global (Ploeg, 2000). Este desarrollo rural, este hablar de lo rural desde una perspectiva más completa, teniendo en cuenta factores sociológicos, económicos y sociales, es la base del DRI como enfoque de política.

La idea central del enfoque apuntó a un conjunto de acciones de carácter multidisciplinario relacionadas a la productividad agropecuaria, de tal manera que generaran un alto impacto en el bienestar de las comunidades rurales de la región. Para ello, se puso gran énfasis en la participación institucional, el desarrollo de la acción colectiva y el fomento a iniciativas de autodesarrollo local y desarrollo endógeno (Cabello, 1991).

Este enfoque se basó en tres premisas básicas: a) que el crecimiento del sector agrícola es la clave del desarrollo rural, b) que el desarrollo de la agricultura exige un desarrollo concomitante del sector secundario y terciario y 3) que las fuerzas sociales cumplen un papel importante en el desarrollo agrícola. “Dado que la producción agrícola es llevada a cabo por una multitud de productores individuales, la buena voluntad de los mismos y su habilidad para participar en todo programa de cambio constituyen un factor crucial” (Weitz, 1981:17).

De manera práctica, el enfoque del DRI veía una relación inequívoca entre productividad y desarrollo, constituyéndose la primera en el elemento clave para la erradicación de la pobreza rural, ya que asumía que un aumento en la productividad repercutiría en la satisfacción de las necesidades básicas asociadas de la población total de las áreas rurales (Herrera, 2008). Para ello

se planteaba, incluso y de ser necesario, una redistribución de los medios de producción como mecanismo central para conseguirlo.

La adopción de este enfoque en los países latinoamericanos implicó un sesgo hacia lo agrícola y lo sectorial, llevando a su vez a la continuación de prácticas de extensionismo agrícola, verticalismo y tecnicismo (Sevilla, 1999), particularmente en cuánto se planteó la redistribución de los medios de producción agrícola.

Dentro de las fallas más puntuales que se asocian a la aplicación de este enfoque, los especialistas coinciden que al buscar incluir los aspectos más integrales de la realidad rural, se caía en la generalización lo que a su vez llevó a la exclusión de dinámicas propias del sector (Cabello, 1999). De manera puntual:

1. El análisis multidisciplinario que planteó el DRI en sus inicios no avanzó lo suficiente para abarcar la aplicación de políticas directamente en lo local con la misma lógica, cayendo en sesgos sectoriales y excluyendo actores importantes en el proceso.
2. La estrategia práctica de la redistribución de los medios de producción no estuvo acompañada de un desarrollo interinstitucional que permitiera al Estado intervenir de manera más integral, ya que este enfoque procuraba que éste tuviera una importante participación en lo local.
3. La racionalidad del enfoque no tuvo en cuenta la racionalidad del campesino, y dentro de la integralidad que procuraba no incluyó el proceso de toma de decisiones de los actores rurales.

e. Enfoque Empresarial y de Mercado

La década del ochenta estuvo marcada en general por la entrada en vigencia del paradigma neoliberal que se generalizó en la región. Estos postulados llevaron a un ajuste estructural de las políticas de Estado, caracterizado básicamente por la retracción del mismo, la liberalización de los mercados, los incentivos a la competencia productiva y el desarrollo de políticas sociales compensatorias. Estos paradigmas representaron para las políticas rurales un giro en su concepción, buscando la eficiencia económica de un lado y la contención de la pobreza rural del otro (Candia, 1998).

Ya desde la década del sesenta y con los aportes brindados por el DRI, el agricultor y la agricultura se veían como motores del crecimiento, por su aporte en la provisión de mano de obra, capital, alimentos y divisas ((Sepúlveda, et.al., 2003). Con esta racionalidad y los planteamientos del paradigma neoliberal, el sector rural se ve enfrentado a un enfoque de mercado, políticas de apoyo a la productividad, los incentivos a la comercialización y la rentabilidad, con políticas orientadas a la liberalización de los mercados y la agroindustria, buscando como objetivo central la mejora sustancial de la productividad (Ellis y Biggs, 2001).

A partir de esta concepción de incentivar la productividad, se empieza a dar en los países de la región el surgimiento de sistemas de evaluación y seguimiento a la producción agrícola y un cambio hacia el desarrollo tecnológico de lo agrícola (Ruttan, 2002). El planteamiento central de este enfoque asume que los factores de cambio son exógenos, como la tecnología, y que el mercado es el que se encarga de regularizar el sistema de precios para hacer competitivos los productos de la población rural.

Sin embargo, los pequeños productores no tienen la capacidad de entrar en la lógica del mercado y empiezan a ser atendidos por políticas sociales focalizadas que buscan básicamente el alivio de la pobreza rural. En ese mismo sentido, se da el inicio al desarrollo de programas de seguridad alimentaria, con el fin de disminuir los crecientes niveles de desnutrición crónica, principalmente infantil, en la región (FAO, 2008).

A finales de la década del ochenta, una serie de políticas y recomendaciones impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, conocidas como el Consenso de Washington, dominaron el panorama económico del crecimiento en América Latina. Estas medidas fueron en general orientadas al ajuste fiscal, la apertura comercial y el libre mercado. Algunos autores han identificado un Consenso de Washington sobre Alimentación, Agricultura y Desarrollo Rural (Ashley y Maxwell, 2002) cuyo principal objetivo era incrementar la productividad agrícola a través de la aplicación de mejores tecnologías (Sepúlveda, et al., 2003).

Este enfoque empresarial, generó, además de una fuerte división de políticas para grandes y pequeños productores, una serie de inconvenientes relacionados con los incentivos y la capacidad del desarrollo productivo. En este sentido se afirma que “[...] la agricultura sufre de un inadecuado apoyo cuantitativo, de impuestos altos y de políticas macroeconómicas, comerciales e industriales discriminatorias; las instituciones encargadas del mercadeo agropecuario han sido ineficientes, poco competitivas en la provisión de servicios a los agricultores y poco vinculadas a los mercados mundiales; los sistemas de financiamiento rural han fallado en su capacidad de estimular y capturar los ahorros agrícolas para canalizarlos después hacia el mismo sector agropecuario; las instituciones que atienden el sector son débiles, tanto las públicas como las privadas; la inversión en el mejoramiento de la tierra se ve inhibida

por la debilidad de los sistemas de derechos de propiedad; y los subsidios y las políticas agrícolas de los países desarrollados afectan a los países pobres, obstaculizando el acceso a los mercados, deprimiendo los precios mundiales, induciendo una mayor volatilidad de precios, e inhibiendo procesos de agregación de valor” (Sepúlveda, et al., 2003: 46).

f. Desarrollo Rural Sostenible

La racionalidad del enfoque de mercado de la década del ochenta, los grandes problemas de hambruna y la preocupación creciente por los problemas del medio ambiente llevaron, entre otras razones, a que la Asamblea General de las Naciones Unidas convocara la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo –CNUMAD- que se celebró en Río de Janeiro, Brasil, en Junio de 1992. Los principales objetivos de la Cumbre apuntaban a lograr un “[...] equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes” (ONU, 1997:2).

De la Cumbre de Río surgieron tres grandes acuerdos que fueron la base para el desarrollo de políticas en desarrollo rural sostenible: el Programa Agenda 21, que buscaba como elemento central la promoción del desarrollo sostenible, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en la que se definieron los derechos civiles y las obligaciones de cada Estado, y una Declaración de Bosques, para la ordenación sostenible del recurso forestal del mundo. Surgieron

además dos instrumentos jurídicos, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y un Convenio sobre Diversidad Biológica (Morrison, 2006).

A la trayectoria de programas para la productividad agrícola, la producción y la seguridad alimentaria, se sumaron aspectos socioeconómicos, culturales y ambientales que reconocían la existencia de dinámicas integrales propias de la ruralidad, así como la necesidad de incorporar políticas que velaran por la sostenibilidad de los medios de vida de la población y los recursos naturales (CNUMAD, 2002). El Programa Agenda 21, en su capítulo 14, determinó específicamente las acciones a tomar para el fomento de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, buscando ante todo aumentar la producción de alimentos de manera sostenible y mejorar la seguridad alimentaria, reconociendo la diversidad del sector rural. Para ello, se propuso que los países adoptaran “iniciativas en materia de educación, la utilización de incentivos económicos y el desarrollo de tecnologías nuevas y apropiadas, para así garantizar suministros estables de alimentos nutricionalmente adecuados, el acceso de los grupos vulnerables a esos suministros y la producción para los mercados; el empleo y la generación de ingresos para aliviar la pobreza; y la ordenación de los recursos naturales y protección del medio ambiente” (ONU, 1992: 57).

Uno de los principales aportes que surgen de este enfoque es el reconocimiento de que no todos los pobladores rurales son agricultores y que existen y son necesarias políticas de reconversión productiva para que se pueda atender a los factores que afectan la forma de vida de los individuos y así eliminar la pobreza (Sepúlveda, et al., 2003). Aspectos como las prioridades de los pobladores rurales, las estrategias que adoptan para alcanzarlos, las instituciones, políticas y organizaciones que determinan el acceso a los activos y sus beneficios, empezaron a impregnar

las preocupaciones de los analistas de política y especialistas rurales y se han constituido en los antecedentes más cercanos del enfoque territorial del desarrollo rural.

2. Origen y definiciones básicas del ETDR

Las características que han determinado la concepción del ETDR parten de la experiencia LEADER en Europa, condensada en la declaración de Cork en 1996. Es importante aclarar en este punto, que los enfoques de desarrollo rural que se presentaron en el aparte anterior están referidos a la experiencia en América Latina y el Caribe. Mientras que en la región se aplicaban políticas neoliberales, de apertura del mercado, liberalizaciones y estrategias de mercados en sus políticas rurales, Europa apostaba con esta y otras declaraciones a enfoques más integrales, que fortalecieran el proceso de integración firmado en 1992.

En esta declaración se establece que:

“las políticas de desarrollo rural deben conceptualizarse de modo multidisciplinario y aplicarse multisectorialmente con una clara dimensión territorial, dada la diversidad de las áreas rurales de la Unión Europea, la política de desarrollo rural debe seguir el principio de la subsidiariedad. Debe ser tan descentralizada como sea posible y basada en la asociación y cooperación entre todos los niveles involucrados (locales, regionales, nacionales y europeos). El énfasis debe estar en la participación y en un enfoque de abajo hacia arriba que aproveche la creatividad y la solidaridad de las comunidades rurales. El desarrollo rural debe ser local e impulsado por la comunidad dentro de un marco europeo coherente” (Schejtman y Berdegué, 2003: 22).

En 1991 y planteado por tres años, se lanza el programa LEADER¹⁰ que buscaba establecer principios de subsidiaridad, sostenibilidad y diversificación en territorios definidos por la Comisión Europea como “zonas rurales atrasadas y comarcas rurales deprimidas”, es decir con un 75% o menos del ingreso medio europeo y dominadas por actividades agrícolas en decadencia (Luzón, 2002). Posteriormente surge una segunda etapa denominada LEADER II (1994-1999), que amplía la cobertura del programa y luego LEADER + (2000) que busca reforzar la competitividad de los territorios europeos y favorecer la integración del desarrollo rural en una Política Agrícola Común (Schetjman y Berdegué, 2003).

De este programa se pueden extrapolar elementos claves que constituyeron puntos de partida importantes para el debate sobre el ETDR en América Latina y el Caribe. De estos elementos se destacan (i) el proceso de toma de decisiones en un nuevo enfoque “de abajo hacia arriba” dando prioridad a las políticas orientadas por la demanda y no dadas por la oferta, (ii) la creación de colegiados como los Grupos de Acción Local (GAL) y los Grupos de Desarrollo Rural (GDR), en los cuales los actores locales se convierten en socios del desarrollo de sus territorios y (iii) el impulso a la descentralización financiera, que da protagonismo a los Fondos Estructurales creados para la cohesión económica y social europea, el destino de los cuales es una decisión de los colegiados (Schetjman y Berdegué, 2003).

En América Latina, con el auge del enfoque de valoración de los recursos naturales y medios de vida sostenibles, a finales de la década del noventa, y a partir de las experiencias adelantadas en Europa, la mirada hacia el territorio empezó a ser cada vez más directa y los especialistas en

¹⁰ Su traducción literal, viene del acrónimo francés: Liaison Entre Actions de Developement de l'Europe Rural, en español vínculos entre acciones de desarrollo de la Europa rural. (Schetjman, A., y Berdegué, J., 2003)

desarrollo rural de las agencias internacionales inician un camino de discusiones acerca de las maneras en que podrían ser atendidos estos recursos y la población que requiere de ellos para su subsistencia, dada la persistencia de la pobreza rural en nuestros países.

Agencias como el Instituto Iberoamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) de la OEA, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de la ONU, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han impulsado debates entre los responsables de políticas públicas, introduciendo elementos propios del enfoque territorial de desarrollo rural.

El IICA presentó en 2000 sus planteamientos sobre un enfoque territorial a través de asumir una nueva ruralidad en América Latina y el Caribe. La propuesta central partió de ver el desarrollo como un esfuerzo focalizado en unidades territoriales, reconociendo el carácter multidimensional de los espacios de apropiación territorial en el mundo rural (Shejtman y Berdegué, 2003). El principal objetivo de la propuesta fue favorecer estrategias que busquen obtener el mayor provecho de la diversidad de los recursos de los territorios rurales. Los elementos de diagnóstico que son aducidos por la entidad como fundamento para plantear recomendaciones hacia políticas públicas con visión territorial abarcaban el reconocimiento de la heterogeneidad espacial y socioeconómica del sector rural en los países de América Latina y el Caribe, la diversidad institucional, las diferencias ecológicas de las unidades territoriales y la relación entre estas diferencias y la economía de los países (Sepúlveda, et al., 2003).

La estrategia regional de FIDA 2002-2006 giró en torno al empoderamiento de los pobres rurales y a la descentralización como factor de oportunidades para que ellos puedan influir en las

instituciones, políticas y decisiones que los afectan directamente (Schejtman y Berdegú, 2003). La concepción de lo rural que se presentó en esta estrategia tiene elementos importantes en relación a una visión territorial del desarrollo. En primera instancia afirmaba que el desarrollo de las poblaciones pequeñas y la promoción de corredores económicos son entornos propicios para la reducción de la pobreza rural. El segundo elemento relaciona directamente el bienestar de la población y el fortalecimiento institucional local. Finalmente, en tercera medida, reconocía que el incremento en los ingresos familiares y el desarrollo de oportunidades de empleo en el mundo rural no pueden circunscribirse a la producción agropecuaria, sin contemplar los servicios del territorio y la agroindustria entre otros (IFAD, 2002).

La estrategia que la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas - FAO- planteó, en 2002, apuntaba a la creación de alianzas productivas para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Dentro de este tipo de alianzas se mencionaban los clusters productivos, que se constituyen en uno de los elementos claves del enfoque. Desde 1998, la FAO estableció como áreas prioritarias la seguridad alimentaria, la inserción en el mercado externo, la gestión sustentable de los recursos naturales y la reconstrucción institucional rural, que siguen vigentes en las estrategias de la FAO contra la pobreza rural actualmente. El desarrollo de estas áreas ha permitido aproximar procesos de descentralización y desarrollo de capacidades locales en los territorios rurales de los países de la región, dando aportes importantes como la idea del multiempleo en el campo, políticas diferenciadas, encadenamientos productivos y las instituciones como mediadoras entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (Schejtman y Berdegú, 2003: 15).

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) propusieron a su vez, estrategias donde el carácter multisectorial, la focalización en el territorio, y la construcción de alianzas entre los actores locales fueran prioridades para las políticas públicas, como elemento clave para reducir la pobreza rural de los países de la región (Schetjman y Berdegúe, 2003).

El Banco Mundial lanzó, en 2003, una estrategia basada en el impulso de programas definidos por la dotación de activos de los hogares rurales, sean estos o no agrícolas, incentivos a la inversión en salud, nutrición y educación rural, y la construcción de alianzas con los *stakeholders* de los territorios rurales (World Bank, 2003). Por su parte el BID adoptó un enfoque de desarrollo territorial multisectorial, en el cual se plantearon el fortalecimiento de las instituciones locales y de la participación social, el desarrollo de instancias descentralizadas de decisión que sean vinculantes en los diferentes niveles (local, regional y nacional) y la delimitación de espacios autónomos –o microrregiones- en los cuales el Estado actúe a través de la producción de bienes públicos (IADB, 2005).

El antecedente de la política rural europea y los elementos propuestos por las diferentes agencias multilaterales introducen en los países de la región y en las discusiones sobre desarrollo rural la idea de un enfoque territorial del desarrollo donde lo primordial es un giro en la visión y el objeto de la política para lo rural, el territorio. Un territorio que no se refiere únicamente a las características de un espacio geográfico determinado, ni tampoco a las delimitaciones políticas de las diferentes naciones, sino a una construcción multidimensional y a una apropiación por parte de las comunidades que en ellos habitan.

Para diferentes autores en la definición de ETDR es clave la concepción del territorio como unidad básica de gestión. El ETDR no existe sin territorio. Especialistas como Sergio Sepúlveda conciben el territorio rural como un producto histórico, al que reconoce valores de heterogeneidad y ética social y cultural, constituyéndolo en unidad central de gestión. De esta manera se busca integrar las diferentes realidades económicas y multisectoriales de la ruralidad, tanto sociales, como políticas, culturales y ambientales, para favorecer dinámicas de desarrollo más acordes a la multidimensionalidad del territorio y al reconocimiento de su intertemporalidad (Sepúlveda, et al., 2003).

Según autores como Schetjam y Berdegué, el territorio no es un espacio físico, o como lo llaman “objetivamente existente”; por el contrario, es una construcción social, un conjunto de relaciones sociales que dan origen, expresan identidad y dan un propósito común a los agentes públicos, sociales y privados localizados en un espacio geográfico (Schejtman y Berdegué, 2003: 40).

Las principales características del enfoque apuntan a una economía orientada por la eficiencia social, la competitividad territorial que produzca riqueza social y rentas territoriales, el reconocimiento de la multisectorialidad y multidimensionalidad del territorio, el fortalecimiento y reestructuración institucional en torno a esquemas de cesión de competencias y la conformación de colegiados territoriales que concentren fenómenos de descentralización, cooperación y participación de los actores locales (Cordero-Salas, Chavarría, 2003).

La multidimensionalidad se da, según algunos especialistas de desarrollo rural y consultores de las agencias que han recomendado este enfoque, a partir del reconocimiento de las múltiples dimensiones que conforman e interactúan de manera interdependiente en el territorio. Se habla

de una dimensión ambiental que recoge de los espacios naturales características físicas, climáticas, geográficas y de dotación de recursos, permitiendo que se desarrollen diferentes ecosistemas interactuantes, dentro y fuera del territorio (Entrevista No. 2: Mayo 28, 2007), a partir de la cual se desprenden dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales, que son determinadas por el grado de interacción de los actores con su medio físico (Sepúlveda, et al., 2003).

Otro aspecto central en la definición del enfoque apunta al reconocimiento de la multisectorialidad territorial. Según especialistas como Sepúlveda y Echeverri, un territorio no está fundamentado en una sola actividad o por un solo sector económico; en las dinámicas cotidianas de los territorios rurales se pueden distinguir otro tipo de actividades de acuerdo a diferentes dinámicas de acción, ligadas a productos agrícolas, de transformación o de servicios (Sepúlveda, et al., 2003).

Algunas actividades (como la agricultura, la minería y la pesca) se hallan determinadas por los recursos naturales del territorio y están relacionadas al capital natural. Se tienen también actividades de transformación, referidas a la industria en general; y actividades determinadas por el mercado local que apuntan a los servicios públicos, construcción o infraestructura. Otro grupo de actividades está determinado por los servicios, ya sean servicios a la producción relacionados con el comercio y el transporte, entre otros; provisión de servicios a las personas enfocados a servicios personales, educación y salud; y servicios del gobierno y financieros (Sepúlveda, et al., 2003).

El enfoque aduce además el impulso a la competitividad territorial, lo que implica, según estos autores, la búsqueda de la riqueza social. El concepto de competitividad territorial tiene en sí mismo un importante sentido económico, sin embargo, plantea un concepto ampliado del mismo. Según el observatorio de la Comisión Europea de Agricultura, “un territorio adquiere carácter competitivo si puede afrontar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la viabilidad medioambiental, económica, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación interterritorial” (Farrell, Thirion y Soto, 1999: 5).

La competitividad territorial, en este sentido, es un proceso que está compuesto por dos tipos de competitividad: la privada y la sistémica, sin ninguna de las cuales no podría darse. A partir de la búsqueda de competitividad territorial se construye el modelo de economía que maneja el ETDR, en el cual las firmas son socialmente responsables y producen rentas territoriales, no exclusivamente privadas, contribuyendo al crecimiento integral del territorio (Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2003).

La competitividad privada es entendida como la competitividad de las firmas y cadenas, es la capacidad que tienen éstas de generar riqueza privada. Esta competitividad depende de factores internos a ellas, tales como la capacidad y habilidad del empresario, la calidad de los procesos e insumos, el manejo del capital invertido y la eficiencia en el manejo de recursos (Sobrino, 2005).

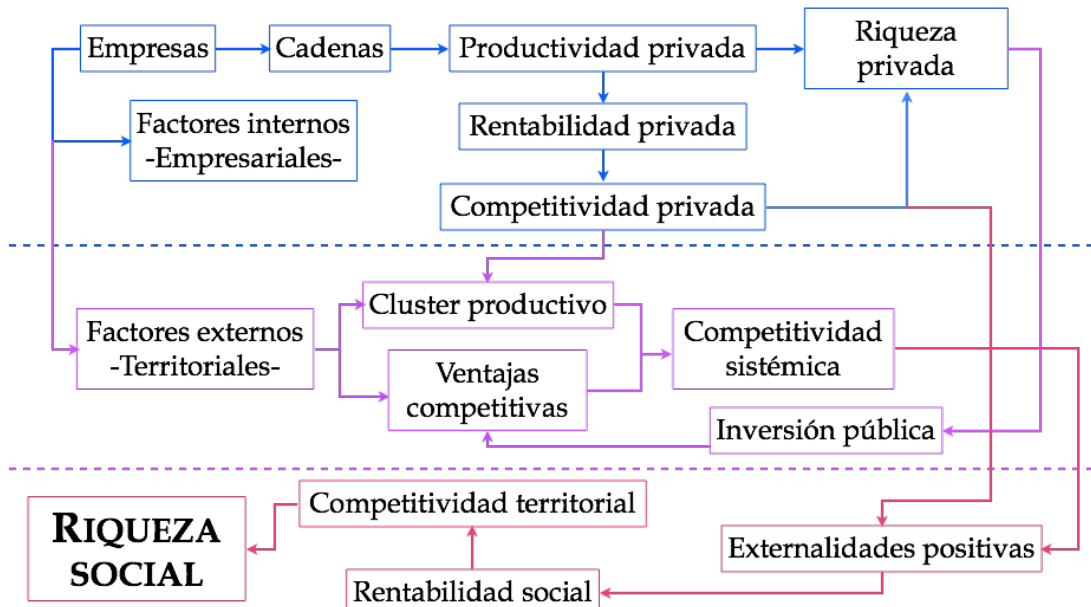
El segundo tipo de competitividad, la sistémica, está determinada por el proceso de productividad privada, pero incluye la reflexión sobre los factores externos a la firma que afectan su desempeño. Estos factores son en su mayoría localizados, es decir, relacionados con el territorio y las dinámicas de relación entre actores, tales como los flujos comerciales, la dotación

de bienes públicos territoriales, la innovación y difusión tecnológica, la infraestructura, la institucionalidad y reglas de juego, y el capital social, entre otros (Entrevista No. 2: Mayo 18, 2007). Estos elementos permiten a las firmas, además de mejorar sus propios procesos, organizarse en clusters productivos para aprovechar las ventajas competitivas que da el territorio dónde se localiza la firma (Canzanelli, 2004).

La competitividad sistémica, entonces, es aquella que se produce por la aglomeración productiva de las firmas en busca de mejores ventajas, aprovechando las dinámicas territoriales y creando oportunidades de inversión pública, de tal manera que se mantengan dichas ventajas (Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2003).

El manejo económico en este sentido, según lo plantea el enfoque, favorece el desarrollo de actividades productivas con altas externalidades positivas. Estas externalidades contribuyen al crecimiento de la rentabilidad social, por cuanto son el resultado indirecto de una economía socialmente responsable, que toma en cuenta su contexto y contribuye con su actividad a mejorarlo. Esta rentabilidad social es la que se consolida como competitividad territorial y a la vez crea riqueza social (ver gráfica No. 2) (Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2003).

Gráfica No. 2
Modelo de Economía Territorial según el ETDR



Fuente: tomada y modificada de Sepúlveda, Rodríguez, y Echeverri, 2003

El último elemento de construcción de una definición del ETDR apunta a la institucionalidad territorial como marco fundamental en la cual se inscriban las acciones de políticas articuladas, determinadas por la demanda territorial en busca de la riqueza social. En este sentido, el ETDR promueve la reestructuración hacia una “nueva institucionalidad -abierta, pluralista y democrática- capaz de expresarse en espacios y territorios de diferentes jerarquías y de atender, correctamente, a la sociedad rural en su conjunto. Un sistema institucional que funciona según las pautas del desarrollo sostenible es un sistema capaz de generar mecanismos que permitan la participación activa de la ciudadanía; es decir de toda la gama de actores sociales que conforman la sociedad rural, independientemente de su edad, género, adscripción cultural y étnica o filiación organizativa” (Sepúlveda, et al., 2003: 93).

El debate acerca de las definiciones de ETDR está abierto. No hay una gran claridad entre los responsables de las políticas públicas rurales, ni entre los especialistas en desarrollo rural, acerca de los términos con los cuales se aproximan a la tendencia de aplicación de elementos como la articulación sectorial, los procesos de participación y el impulso de estrategias de reconversión productiva, que se ha venido dando a lo largo del presente siglo en las políticas rurales de nuestros países. Según Schejtman y Berdegú, estas tendencias aún no han adquirido el estatus de teoría para la acción dado que no hay suficiente integración de los avances disciplinarios teóricos necesarios, no hay suficiente evidencia empírica de los resultados a largo plazo de este tipo de políticas y los gobiernos han dado sus primeros pasos en torno al diseño de este tipo de políticas pero no a su completa aplicación (Schejtman y Berdegú, 2003: 4).

3. Categorías conceptuales

El ETDR maneja una serie de características o categorías conceptuales, que permiten identificar rasgos distintivos del enfoque al momento de ser aplicadas en políticas públicas específicas. Entre lo que interesa al desarrollo de este trabajo, estas categorías se clasificaron en tres tipos¹¹: a) categorías sociales (integración territorial y cohesión social) que apuntan a un sentido de inclusión de la sociedad en la gestión de su propio desarrollo, ampliando el concepto de igualdad hacia conceptos de integralidad en la economía y la política; b) categorías económicas (desarrollo endógeno, desarrollo regional y su mecanismo operativo de clusters productivos) que reúnen conceptos de la estructura productiva de los territorios rurales y son propuestos dentro del ETDR como centrales para el bienestar de la población; y c) categorías político-institucionales

¹¹ La clasificación de estas categorías se realizó particularmente para el desarrollo de esta investigación. En los referentes teóricos aparecen como tales en general, sin clasificación alguna.

(diseño de políticas orientadas desde la demanda, red de políticas y consejos territoriales) que resumen las propuestas generales del ETDR en torno al desarrollo de una nueva institucionalidad con características de cesión de competencias, creación de consensos y pactos sociales.

a. Categorías Sociales

Las categorías sociales a las que apunta el ETDR incluyen el sentido de integración e inclusión, ampliando el concepto de igualdad hacia la integralidad de la economía territorial con las capacidades sociales del territorio. Parte fundamental de esta visión es la preocupación por una visión complementaria de los proyectos territoriales en un esfuerzo conjunto de los actores sociales involucrados (Entrevista No. 2: Mayo 18, 2007).

La primera de las categorías sociales es la *integración territorial* como aspecto clave en el ordenamiento del territorio y los procesos de integración de diferentes niveles territoriales. Partiendo de los modelos de integración de la Unión Europea, en el cual la integración territorial es un principio constitutivo complementario a los objetivos de cohesión económica y social, se plantean elementos que buscan reducir los desequilibrios territoriales (EC, 2003).

La definición de integración territorial viene en su gran mayoría de la experiencia europea, entendiéndola como el ordenamiento del territorio de tal manera que la distribución de las actividades humanas sea equilibrada y se dé el acceso equitativo de los ciudadanos y los agentes a los servicios de interés económico, social y político general, independientemente del sector al que pertenezcan (ORATE, 2004).

Esta categoría habla, entonces, de establecer un ordenamiento territorial que determine las competencias de los agentes de acuerdo al nivel que corresponda buscando en esencia que todos

los ciudadanos tengan acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo que brinda el territorio local y su interacción con los demás niveles territoriales.

La segunda categoría social es la *cohesión social* que surge como atributo del desarrollo complementando las estrategias de atención a los territorios rurales. La cohesión social puede definirse, en este contexto, como el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto común, dando prioridad a las percepciones de los actores y no a los mecanismos necesarios para conseguirlo (Sojo, 2007).

Hay perspectivas que asocian la cohesión social al capital social entendido como patrimonio simbólico de la sociedad en términos de la capacidad de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, que se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad. De esta manera, se plantea como central al desarrollo por cuanto determina las capacidades existentes en una sociedad para resolver disputas, impulsar consensos, concertar al Estado y el sector privado (Kliksberg, 2006:14).

Según algunos autores, las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones al ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2004). También se aduce que las políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades, como las impulsadas por el ETDR, requieren un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad, y un contrato de tal naturaleza supone el apoyo de una amplia gama de actores, dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos (Sojo, 2007).

Por esta razón, la creación de pactos y acuerdos entre los miembros de la comunidad se constituye, dentro de las miradas del ETDR, en base central para crear la confianza necesaria entre los actores de los territorios locales, de tal manera que se transformen en socios de su propio desarrollo. La creación de este capital social es impulsado por las estrategias de trabajo intersectorial y de desarrollo de una nueva institucionalidad como los colegiados territoriales, que concentren las decisiones que atañen al territorio rural (Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2003).

b. Categorías Económicas

Existen una serie de categorías conceptuales y operativas a las que apunta el ETDR con sus estrategias económicas. Estas categorías buscan ante todo cumplir con el objetivo de una economía territorial socialmente responsable, que genere externalidades positivas y por ello favorezca la riqueza social.

Dentro de la perspectiva del ETDR, como se ha mencionado antes, el territorio se concibe como una “estructura activa [...] y no solamente como un perímetro receptáculo de las actividades productivas. [...] Los territorios no son campos de maniobras, sino actores” (Moncayo, 2004:46). Es a partir del reconocimiento de este espacio que surge en primera instancia la idea del crecimiento interno de cada territorio local (desarrollo endógeno), con capacidad de relacionarse y crecer en conjunto con otros territorios locales (desarrollo regional) a través de mecanismos o figuras operativas como los clusters productivos.

La categoría del *desarrollo endógeno* aparece directamente ligada al crecimiento interno a partir del cual se construyen esquemas que responden a opciones deliberadas de los agentes

económicos y sociales, en los que entran a jugar como determinantes no sólo funciones de utilidad y producción, sino dinámicas propias de los territorios locales como el conocimiento, el capital humano y la innovación cultural (Fernández, 2004).

En esta medida, el desarrollo endógeno de una unidad territorial local estaría cifrado en la capacidad de dicho territorio para progresar y crecer económica, social, política y culturalmente en virtud de sus capacidades internas (Vásquez, 2002). Es una teoría de acumulación, pero no en los términos tradicionales, sino orientado a la acumulación de capital físico, capital humano y conocimiento de los agentes principales del territorio local (UNIDA, 2005).

Dentro de esta categoría endógena, se identifica una senda de desarrollo autosostenido ya que los factores que contribuyen al proceso de acumulación de capital generan economías, externas e internas que reducen los costes generales y los costes de transacción y favorecen las economías de diversidad (Vásquez, 2002).

La segunda categoría económica del ETDR es la del *desarrollo regional* que apunta a un panorama de relación entre territorios locales alrededor de una región geográfica específica, dónde las dinámicas de competitividad dejan de ser sectoriales, para ser procesos localizados en escenarios de región-ciudad, configurados a partir de las características propias de las actividades funcionales de la zona y buscando modelar las economías regionales para hacerlas más competitivas en la economía nacional y global.

En este contexto se busca que se empleen políticas regionalizadas de educación, entrenamiento, innovación tecnológica, de riesgo y de dotación de infraestructura, generando un cambio en el

centro institucional en torno al cual funcionan los procesos políticos y económicos (Moncayo, 2004)

La globalización ha determinado retos particulares en torno a la competitividad de los territorios frente a otros territorios. Algunos autores afirman que el siglo XXI se caracterizará por la competencia entre sociedades que en sus territorios locales crean ventajas competitivas, puntualmente, una competencia entre regiones que puedan convertirse en nichos competitivos y modernos en el contexto mundial y nichos equitativos y participativos en el contexto nacional (Ramos, 1998).

En este sentido, se puede resumir el desarrollo regional como la acción planificada que se agencia a través del Estado, la población, el capital y el espacio para fortalecer las condiciones objetivas y subjetivas en que se desenvuelve una sociedad que ocupa un espacio, enfocando los esfuerzos del desarrollo al logro de activos sociales y ordenamiento del territorio regional (Boisier, 1996). El desarrollo regional, entonces, busca crear el ambiente propicio para desarrollar y aprovechar las infraestructuras (costos de transporte y comunicación), las externalidades (capacitación de la mano de obra, concentración de proveedores y de información) y las capacidades tecnológicas de un conjunto de territorios locales circundantes (Arismendy, 2007).

En tercera medida, surgen los *clusters productivos* como expresión operativa de las dos categorías mencionadas anteriormente. Existe un consenso más o menos generalizado en torno al concepto de clusters productivos. Por clusters se puede entender una concentración sectorial y/o geográfica de empresas que se desempeñan en las mismas actividades o en actividades

estrechamente relacionadas, con importantes y acumulativas economías externas, de aglomeración y de especialización (por la presencia de proveedores, productores y mano de obra especializados y de servicios anexos específicos al sector) y con la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta en la búsqueda de eficiencia colectiva (Ramos, 1998).

En otras palabras se habla de clusters como un grupo geográficamente denso de empresas e instituciones conexas, pertenecientes a un campo concreto, unidas por rasgos comunes y complementarios entre sí, que buscan el crecimiento particular a través de la colaboración y apoyo conjunto entre todas. “Los clusters adoptan varias formas dependiendo de su profundidad y complejidad [...]” (Porter, 1999: 205). Su naturaleza se construye a partir de tres factores importantes, el factor productivo -eficiencia económica-, el factor institucional -eficiencia organizativa- y el factor de cohesión -eficiencia social- (Albuquerque, 2006).

El factor productivo apunta al aumento de la eficiencia económica de los clusters frente a la economía tradicional de empresas independientes; el factor institucional se presenta en los grados de profundidad de los clusters, comprendiendo en su mayoría empresas de productos o servicios finales, proveedores e instituciones financieras, empresas de eslabones posteriores de la cadena (canales de distribución o clientes), instituciones públicas y privadas que facilitan la información, capacitación e investigación y, a veces, pueden considerarse parte del clusters, los organismos del Estado que influyen significativamente en él; y el factor de cohesión entre los participantes proporciona la confianza que asegura el funcionamiento del clusters y cuya base se encuentra en la cantidad y calidad de las interrelaciones entre los participantes (Albuquerque, 2006).

La idea de construir clusters productivos está sustentada en las grandes ganancias de productividad que traen al conjunto de empresas y establecimientos conexos. La fuente de tales ganancias de productividad son las economías de escala, las cuales se alcanzan, entre otros factores, mediante los costos fijos y las indivisibilidades, los cuales son distribuidos entre el conjunto de empresas. Las indivisibilidades se refieren a los costos fijos caracterizados por ser objetos o servicios que no se pueden dividir en elementos más pequeños, tales como los factores tecnológicos o físicos. Esta ganancia productiva no se presenta sólo en el margen económico, sino en el crecimiento y fortalecimiento de los conocimientos, la cultura organizacional y los beneficios sociales para los miembros del clusters (García y Marqueti, 2005)

La distribución y los alcances geográficos que sobre el territorio tienen los clusters productivos son muy variados, ya que pueden presentarse como pequeñas aglomeraciones de cadenas productivas a nivel ciudad, provincia o estado, o como complejos distritos industriales a niveles nacionales e inclusive internacionales. (Entrevista No. 2: Mayo 18, 2007). Estos distritos industriales son la mayor expresión de los clusters y favorecen la integración de los mercados, ya que son producciones localizadas territorialmente, de alto grado de especialización, que han alcanzado un cierto éxito económico y que se destacan en el contexto productivo internacional. (Entrevista No. 3: Junio 26, 2007).

c. Categorías Político-Institucionales

La aplicación del ETDR depende de un arreglo institucional que a través de incentivos selectivos promueva la movilización y organización de los actores sociales interesados y su participación en el proceso de toma de decisiones y de implementación de políticas públicas. El desarrollo de

este arreglo presenta características particulares de cesión de competencias no sólo en la decisión sino en la gestión de los proyectos territoriales, lo que incluye las inversiones necesarias para su desarrollo (Sepúlveda, et al., 2003).

Esta institucionalidad se presenta, para efectos de esta investigación, en tres categorías político-institucionales. En primera instancia el diseño de de *políticas públicas orientadas por la demanda*, como expresión de la cesión de competencias a los agentes locales. La propuesta del ETDR se centra en procesos de diseño de políticas públicas que partan de trabajos consensuados entre los *policy makers* y los actores territoriales locales, siendo estas políticas orientadas desde las necesidades y expectativas propias de los habitantes de las zonas rurales (Sepúlveda, et al., 2003).

Esta categoría se refiere a la adopción de procesos abiertos de participación en las etapas de diseño de las políticas públicas, no sólo en el diagnóstico de las realidades territoriales sino en la presentación de proyectos territoriales locales, manejo de los recursos existentes y cogestión durante la implementación a través de los consejos territoriales (Entrevista No. 3: Junio 26, 2007). El objeto de un proceso de políticas públicas orientado por la demanda es generar relaciones horizontales entre los actores locales y las instituciones públicas, aprovechando las redes de cohesión social y territorial que se proponen en las categorías sociales (Entrevista No. 2: Mayo 18, 2007).

En segunda instancia, se habla de la creación de una *red de políticas públicas* que permita concentrar los esfuerzos de la gestión pública en el territorio con los actores locales y favorecer la distribución de recursos orientados hacia el mismo (Entrevista No. 3: Junio 26, 2007). Una

red de políticas públicas puede identificarse como “[...] 1) una estructura configurada por los vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores públicos y privados; 2) que intercambian recursos, materiales e inmateriales, en razón de su mutua dependencia en el proceso de formulación, decisión y ejecución de las políticas públicas al interior de un determinado ámbito sectorial o subsectorial” (Porras, 2001: 723-724).

Se habla acá de “un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política” (Alarcón, 2005: 220) lo que busca, en el marco del ETDR, consolidar la creación de capital social y favorecer la acción colectiva a través de mecanismos de negociación continua que permitan a las comunidades rurales ser parte activa de la formulación e implementación directa de las acciones que competen a sus territorios (Entrevista No. 2: Mayo 18, 2007).

La última categoría político institucional surge como expresión operativa de las dos anteriores y en cierta medida de las demás categorías conceptuales, al proponer la creación de *consejos territoriales*, con amplia participación y poder de decisión a nivel territorial local. Estos consejos son propuestos como centrales en la estructura institucional del enfoque, conformados por representantes de todos los actores con injerencia en el territorio, organizaciones sociales de base, empresas privadas, instituciones públicas y gobierno. Las funciones de estos consejos dependen en gran medida de las adaptaciones propias de cada país, pero son propuestos en general con funciones consultivas, de planeación y de cogestión de las responsabilidades

gubernamentales, permitiendo mecanismos de formalización de la participación y la canalización de su acción en apoyo a las políticas públicas (Sepúlveda, 2007).

La creación de estos Consejos Territoriales tiene una especial connotación en cuanto a la definición de las competencias que les atañen, de tal manera que se concentren en los proyectos particulares de cada territorio, interactuando constantemente con los demás niveles regionales, nacionales e, inclusive, internacionales. Dentro de estas competencias el ETDR presenta en particular la distribución de los recursos para la toma de decisiones, siendo de vital importancia que el Consejo cuente con representación y participación de todos los agentes interesados (Uribe, 2006).

Conceptualmente, el ETDR se consolida a partir de las propuestas condensadas en estos tres tipos de categorías, buscando favorecer cambios importantes en la gestión pública de los territorios rurales. La siguiente tabla presenta una síntesis de los planteamientos que el ETDR plantea a partir de dichas categorías conceptuales.

Tabla No. 3
Categorías Conceptuales del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural

Categorías		Principales lineamientos
Sociales	Integración Territorial	-Ordenamiento territorial -Procesos de integración y reducción de desequilibrios territoriales -Distribución de actividades y acceso equitativo a servicios económicos y sociales
	Cohesión Social	-Consenso al interior de un grupo social sobre la pertenencia a un proyecto común -Fortalecimiento del capital social para reforzar la acción colectiva -Capacidad para resolver disputas, impulsar consensos, concertar al Estado y el sector privado -Suscripción de un contrato social

Categorías		Principales lineamientos
Económicas	Desarrollo Endógeno	-Crecimiento interno en utilidad y producción, a la vez que en conocimiento, capital humano e innovación cultural -Acumulación de capital físico, humano y de conocimiento al interior del territorio local -Progreso en virtud de capacidades internas al territorio
	Desarrollo Regional	-Dinámicas competitivas como procesos localizados regionalmente -Búsqueda de economías regionales competitivas y empleo de políticas regionalizadas -Aprovechamiento de infraestructuras, externalidades, economías de escala y capacidades tecnológicas de los territorios locales en una región determinada
	Clusters Productivos	-Concentración sectorial y/o geográfica de empresas relacionadas, con economías externas, de aglomeración y especialización -Se busca la eficiencia colectiva a partir de la acción conjunta, concertada y coordinada -De naturaleza productiva, institucional y de cohesión: eficiencia económica, organizativa y social
Político Institucionales	Políticas orientadas por demanda	-Procesos abiertos de participación en las etapas de diseño de políticas públicas -Generar relaciones horizontales entre actores locales e instituciones públicas -Aprovechamiento de redes de cohesión social y territorial
	Red de Políticas Públicas	-Conjunto de relaciones estables entre actores públicos y privados -Busca alcanzar objetivos comunes respecto a las políticas del territorio -Concentrar la acción pública en relación a proyectos, participación y recursos
	Consejos Territoriales	-Colegiados territoriales con amplia participación de agentes locales -Funciones consultivas, de planeación, cogestión de responsabilidades gubernamentales y ejecución de proyectos territoriales -Establecimiento de competencias claras y distribución de recursos

4. El ETDR en algunas experiencias latinoamericanas

El ETDR en la experiencia latinoamericana es relativamente nuevo. Su aplicación conceptual propone cambios radicales en la estructura institucional, social y de inversión de los países. Éstos se han aproximado tímidamente a la aplicación de los planteamientos del enfoque en sus políticas rurales y esos cambios no han estado exentos de grandes complejidades tanto en el Estado como en las comunidades rurales. Estas condiciones hacen que sea aún pronto para evaluar las implicaciones de largo plazo en la reducción de las problemáticas rurales de la región.

Sin embargo es posible aproximarse a los cambios que han incorporado algunos países en sus políticas rurales.

Países como México y Brasil han ido diseñando e implementando a nivel nacional políticas de desarrollo territorial rural con una visión integral del territorio, como un espacio geográfico compuesto, no sólo de características físicas, sino de componentes sociales, culturales y dinámicas de interacción política, económica y productiva. Otros países como Panamá y Guatemala han incorporado parcialmente los planteamientos del enfoque en sus estrategias de gestión de lo rural, privilegiando aspectos claves para el desarrollo de sus territorios de acuerdo a sus áreas prioritarias.

En este aparte se busca presentar un marco esquemático de la adopción del ETDR en algunos países de la región, a manera de ejemplo general de la incorporación del mismo en las estrategias rurales latinoamericanas.

a. México

Las características fundamentales de la estrategia territorial de México se han integrado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable promulgada en 2001, en la cual se establece el enfoque territorial como el marco conceptual y programático que orienta la estrategia de desarrollo en los municipios del país. Esta Ley forma parte de un marco más amplio que incluye la estructura de planeación y de gestión pública, dada en un importante proceso de descentralización, municipalización y federalización, que ha acompañado la modernización estatal.

Los ejes centrales de la estrategia de la política territorial expuesta en la Ley, se puede sintetizar en aspectos como el Programa Especial Concurrente, los sistemas y servicios para áreas

prioritarias de política, los colegiados, la planeación territorial participativa, y la municipalización de la gestión territorial.

El Programa Especial Concurrente surge como estrategia de ejecución de las políticas sectoriales federales en los niveles municipales, particularmente rurales. El programa busca una estrategia común de programación, planeación y gestión de la inversión pública bajo criterios de coordinación, articulación y concurrencia. Esto implica una relación funcional y sinérgica entre los diferentes tipos de intervención pública en los territorios. Para ello se ha establecido un presupuesto concurrente y una estructura institucional conformada por la Comisión Intersecretarial, en la cual participan 13 secretarías de Estado, coordinadas por la Subsecretaría de Desarrollo Rural, y por estructuras para la coordinación en el nivel de los estados.

La ley contempla sistemas y servicios para cada una de las áreas prioritarias de la política. Con ello se busca darle un mayor ordenamiento a la relación de oferta de políticas y demandas territoriales. Las redes de instituciones y los consejos de los sistemas son las características fundamentales de esta estrategia.

Otro aspecto de la Ley apunta a colegiados como estructura institucional de gestión en todos los niveles territoriales. Los consejos son órganos consultivos de participación, concebidos como espacios de negociación y planificación en cada nivel. Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, constituyen la unidad básica de esta estructura, y los Comités Sistema Producto, el apoyo a la política productiva, en los cuales participan productores y actores económicos así como los agentes públicos responsables de las políticas pertinentes.

La planeación territorial participativa aparece como eje central de procesos de ordenamiento de las demandas de productores, organizaciones y comunidades en los territorios. El ordenamiento de estas demandas se realiza a través de Planes de Desarrollo Rural, que determinan visiones prospectivas, ejes estratégicos de desarrollo y proyectos territoriales en diversos niveles y dimensiones sectoriales, soportados en el desarrollo de capacidades locales.

Finalmente, la municipalización de la gestión territorial se ha llevado a cabo mediante procesos de acuerdos del gobierno federal con los gobiernos locales y la coordinación con los gobiernos estatales. Estos mecanismos han conducido a la simplificación de la oferta de programas y a la descentralización en las reglas de operación.

b. Brasil

El marco político y legislativo en Brasil ha favorecido la integración territorial, la reducción de brechas regionales y la ocupación equilibrada y sustentable del territorio. Dentro de este marco general opera una red institucional del nivel federal que se constituye en fundamento de las estrategias de desarrollo territorial. Los Ministerios de Planeación, Integración, de Ciudades, de Medio Ambiente y de Desarrollo Agrario tienen responsabilidades diferenciadas dentro de un marco de coordinación, subsidiaridad y complementariedad, en el cual le corresponde al Ministerio de Desarrollo Agrario la responsabilidad del desarrollo local, particularmente en los territorios de más alta ruralidad, gestión realizada por la Secretaría de Desarrollo Territorial.

La estrategia de desarrollo local rural ha sido denominada Política de Desarrollo de los Territorios Rurales y se ha centrado en la conformación y gestión de Territorios de Identidad,

como una unidad espacial supramunicipal o microregional. Las características más destacables de esta estrategia implican:

- Una delimitación territorial basada en rasgos de identidad de agrupaciones de municipios cohesionados, que compartan características culturales, políticas, económicas, sociales y/o ambientales y que expresan capacidad social de movilización, organización y participación a partir de intereses y visiones comunes o compartidas.

- Una gestión social del territorio como estrategia de ordenamiento de las acciones de planeación y ejecución de las líneas estratégicas y los proyectos de inversión. El ciclo de gestión proporciona una estructura de trabajo y operación que constituye un marco para la participación, la cooperación local y la planeación intermunicipal en el desarrollo de programas de desarrollo territorial.

- Colegiados como instancias institucionales de participación, negociación y consenso para los procesos de planeación, gestión y orientación de la demanda territorial. Los Consejos de Desarrollo Territorial, CODETER, constituyen la base que soporta esta estructura institucional con participación social y gestión descentralizada.

- Articulación de políticas y participación social, como prioridades de un nuevo modelo de gestión pública que impacta y orienta la inversión en un modelo de ordenamiento de acciones y programas sectoriales de acuerdo con pactos establecidos entre el nivel nacional, federal, y los territorios.

c. Panamá

En las políticas de desarrollo territorial de Panamá se han venido poniendo en marcha procesos de gestión regional que abarcan proyectos supramunicipales en áreas estratégicas del país y dan prioridad a la cohesión territorial. Desde la Presidencia de la República, en consecuencia, se ha dado un proceso basado en Consejos Consultivos Territoriales que buscan un entorno de interlocución directa entre los territorios y el gobierno nacional. Igualmente se ha formulado una política de desarrollo rural que aborda el enfoque territorial como marco de orientación general de la estrategia pública.

En esta estrategia se pueden destacar los siguientes rasgos distintivos:

- Una estrategia territorial de articulación de políticas sectoriales, que reconoce la importancia de las acciones sectoriales y sus sistemas de planificación, pero que las condiciona a criterios de descentralización, participación y concurrencia.
- Participación, autonomía y corresponsabilidad de las entidades territoriales para la gestión del territorio, estableciendo mecanismos de acuerdos en la formulación y ejecución de políticas públicas y basadas en un sistema de transferencias e integración de procesos de planeación sectorial y territorial.
- Colegiados territoriales para el ordenamiento de la demanda de políticas y acciones públicas, en los cuales se convoca y vincula a los actores sociales territoriales y a los agentes públicos actuantes o intervinientes.

- Coordinación, articulación y concurrencia de las políticas sectoriales en los escenarios territoriales, con la aplicación de instrumentos de planeación y diseño de proyectos de inversión concertados y cogestionados con los actores territoriales.

d. Guatemala

El ordenamiento territorial ha sido la estrategia privilegiada de organización de la gestión pública. En el año 2002 se expidió la normatividad que consagra la descentralización como el principio estructurante de una política que busca la cesión de competencias del Estado central a favor de los municipios y de las instancias territoriales intermedias.

Esta institucionalidad tiene sus bases en la autonomía, el sistema de consejos de desarrollo, un Gabinete de Desarrollo Rural y el Sistema Nacional de Planeación Estratégica.

El principio de autonomía, otorgada a las entidades territoriales, está soportado en procesos de descentralización, y definición de prioridades, procesos y compromisos de las autoridades locales y regionales. Este esquema se ajusta a las condiciones particulares de los territorios y sus capacidades.

Se constituyó un sistema de Consejos de desarrollo con un enfoque territorial, que aborda el desarrollo urbano y rural, determinando cinco niveles de planeamiento y gestión: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. La estructura de Consejos está orientada a la gestión integral, multisectorial y territorial del desarrollo, definiendo procesos con altos grados de participación de las comunidades, de la sociedad civil y de los grupos gremiales y empresariales.

El Gabinete de Desarrollo Rural, bajo la coordinación de SEGEPLAN, con el liderazgo directo de la Vicepresidencia de la República y la participación de las instancias nacionales responsables de la política sectorial, es la máxima instancia de planeamiento del país. Este Gabinete cuenta con una secretaría técnica asumida por una Gerencia de Desarrollo Rural que es responsable del Plan de Desarrollo Rural, lo que representa un ejemplo en la redefinición de los esquemas de poder, colocando la responsabilidad del desarrollo rural en una instancia nacional y no sectorial.

El Sistema Nacional de Planeación Estratégica Territorial engloba la planeación regional y territorial como marco de los Planes Estratégicos Territoriales, formulados, concertados y gestionados con una alta participación del modelo de consejos territoriales. Estos planes tienen un carácter integral, multisectorial y de largo plazo.

III. La Provincia de Mendoza, Argentina¹²

Antes de profundizar en los aspectos generales y específicos del Plan de Desarrollo Rural que la Provincia diseñó, es necesario explorar el contexto propio mendocino en cuanto a sus características físicas, sociales, económicas y la estructura de su institucionalidad, sus entidades de carácter mixto y la rica organización social con la que cuenta. Es así como este capítulo se aproxima a una descripción básica de la Provincia partiendo de un pequeño 1) marco general de la política nacional como contexto y continuando con la 2) delimitación física y geográfica, 3) caracterización socioeconómica, 4) institucionalidad pública, 5) entidades de carácter mixto y 6) organizaciones sociales de la Provincia de Mendoza.

1. Marco de Política de Desarrollo Rural Nacional

La política de Desarrollo Rural Argentina, coordinada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, está orientada a favorecer la inserción de los pequeños y medianos productores en el agro y en la economía nacional, a través de diferentes programas que apuntan a la consolidación y expansión económico - productiva del sector, así como al desarrollo organizativo de sus instituciones.

Entre los principales antecedentes en materia de políticas de desarrollo rural en la República Argentina, se destaca el establecimiento del Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Nordeste Argentino -PPNEA- que se ejecutó entre

¹² La información presentada en este capítulo proviene del trabajo de campo realizado, para el desarrollo de esta investigación, en la Provincia de Mendoza. Se contó con el apoyo del equipo técnico de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Programación Económica del Ministerio de Economía provincial.

1992 y 1997 y benefició a 7.961 familias. Paralelo a este programa, el Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Noreste Argentino -PNOA- buscó en la década del 90 apoyar proyectos locales de los pobladores de las provincias del NOA (Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero y Tucumán).

Finalmente, se destaca la creación del PSA (Programa Social Agropecuario) en 1993, con el objetivo de aplicar alternativas más generales de Desarrollo Social en Argentina (FIDA-MERCOSUR, 2002), sirvió de marco al Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios –PROINDER-, que comenzó sus acciones en mayo de 1998 y culminó su primera etapa en diciembre de 2007.

Este marco general presenta los lineamientos que el gobierno nacional tiene para distribuir estrategias y recursos dentro de los diferentes territorios rurales del país. Sin embargo, dado el carácter federal de la República, cada Provincia tiene autonomía para diseñar y aplicar políticas independientes en sus territorios. Lo que determina que existan diferencias como la marcada entre la política nacional de desarrollo rural y el diseño de la política rural mendocina con carácter territorial.

2. Conformación física y geográfica de Mendoza

La Provincia de Mendoza se encuentra ubicada en la Región de Cuyo, en la zona centro-oeste de la República Argentina (ver gráfica No. 3), limitando al oeste con Chile por la cordillera de los Andes y con las provincias de San Juan al norte, San Luis al este y La Pampa, Neuquén y una pequeña parte de Río Negro, al sur. Es la séptima provincia del país en tamaño, con una

superficie aproximada de 150.839 Km² y su capital, Mendoza, se encuentra a una distancia aproximada de 1037 Km. de Buenos Aires.

Gráfica No. 3
Provincia de Mendoza en el contexto Argentino



Fuente: tomada del portal Wikipedia sobre la Provincia de Mendoza (Wikipedia, 2009)

El territorio mendocino está irrigado por cinco típicos ríos de montaña -Mendoza, Tunuyán, Del Sur, Diamante y Atuel- (ver gráfica No.5) que proporcionan el agua de riego, fundamental en el desarrollo social y económico de la provincia, y organizan el espacio provincial dando origen a cinco diferentes regiones, también conocidas como oasis. La Región Norte, comprende los departamentos de Capital, Godoy Cruz, Las Heras, Luján de Cuyo, Maipú y Guaymallén; la Región Noreste compuesta por los departamentos de La Paz, Lavalle y Santa Rosa; la Región Este que incluye los departamentos de San Martín, Rivadavia y Junín; La Región Centro o del Valle del Uco conformada por los departamentos de Tunuyán, Tupungato y San Carlos; y la

embalses que almacenan cerca de 1900 Hm³ y que permiten regular el abastecimiento y distribución del recurso en los diferentes periodos estacionales. Entre estos embalses el más reciente es el embalse Potrerillos en la cuenca del río Mendoza con una capacidad de almacenamiento de 450 Hm³.

El derecho de uso del agua con fines de riego está vinculado a la propiedad de la tierra y está regulado por la Ley de Aguas de 1884 en sus artículos 12 y 13, consolidada con las posteriores Constituciones Provinciales de 1894, 1900 y 1916. Este derecho reconocido, sin embargo, depende en la práctica de la disponibilidad de agua que no siempre alcanza a satisfacer las demandas totales, ya sea por problemas de drenaje y sanidad, escasez de financiamiento para la campaña agrícola, altos costos a asumir con bombeo de agua subterránea o simplemente por falta de disponibilidad de agua superficial a nivel de parcela en cantidad y oportunidad.

Gráfica No. 5 Hidrografía Provincial, Mendoza - Argentina



Fuente: tomada del portal Wikipedia sobre la Provincia de Mendoza (Wikipedia, 2009)

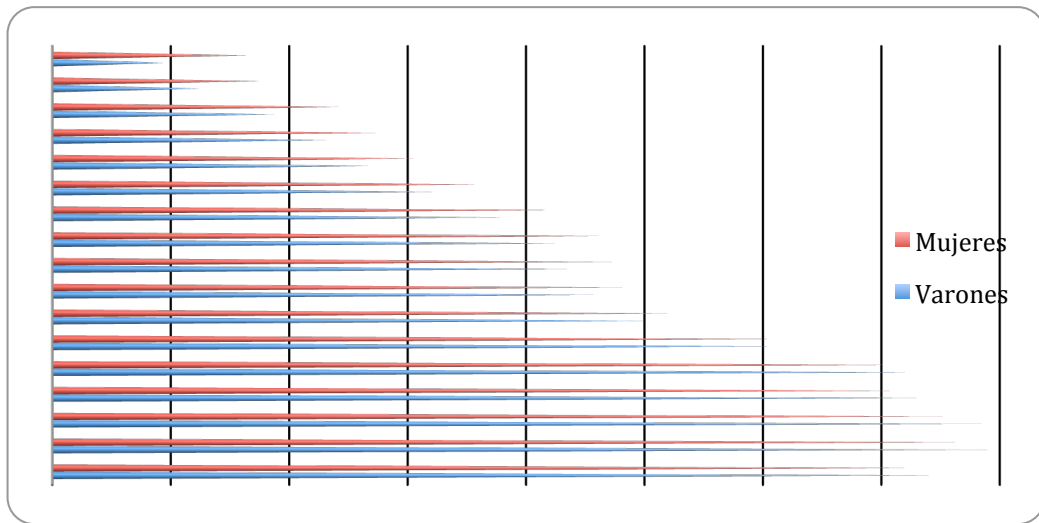
La Provincia cuenta con una red de riego de casi 3000 Km. de canales principales, incluyendo 550 Km. de arroyos y vertientes, que conducen aguas derivadas de ríos y canales madre a través de diques derivadores. Los principales métodos de riego y manejo del agua son por gravedad, excepto en aquellas áreas dónde se ha introducido el riego presurizado por aspersión y goteo. El régimen de distribución de agua se basa en la disponibilidad y superficie empadronada, sin tomar en cuenta, la mayoría de las veces, los criterios propios de la demanda productiva, como la necesidad de agua y el área cultivada. La eficiencia de distribución a nivel provincial se

encuentra en un rango del 70% al 90%, dependiendo del estado de conservación de los canales. La demanda de agua es complementada por los recursos acuíferos subterráneos, convirtiéndose en la provincia con mayor explotación de aguas subterráneas en Argentina (18.344 pozos tubulares).

3. Caracterización socioeconómica

Para 2001, en el último censo realizado en el país, la provincia registró una población total de 1.596.833 habitantes, en su mayoría adultos jóvenes (ver gráfica No. 6), con una tasa anual de crecimiento poblacional de cerca del 1.16%, lo que representa el 4.36% de la población total del país en ese año. De acuerdo a las proyecciones estimadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República de Argentina –INDEC- para el 2009, la población total de la provincia asciende a 1.747.801, manteniendo la relación proporcional del 4.35% del total nacional (INDEC, 2005: 31).

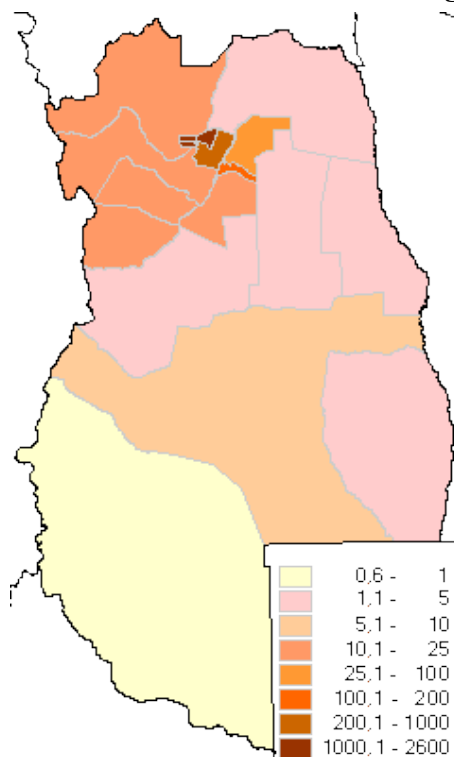
Gráfica No. 6
Población por Grupos Quinquenales Mendoza – Argentina



Fuente: Realizado a partir de los del Censo 2001 (INDEC, 2001: 34)

Una de las principales características de la población mendocina es su alto grado de concentración espacial con más del 60% de la población ubicada en cerca del 3% del territorio provincial. La mayor concentración se presenta en los oasis Norte y Este, siendo la zona del Gran Mendoza la que concentra más de la mitad de la población total, con más de 800.000 habitantes (ver gráfica No. 7).

Gráfica No. 7
Densidad de Población Mendoza – Argentina



Fuente: Tomado del portal “mapas de argentina” (Mapas Argentina, 2009)

Tal como se ve en la siguiente tabla, la distribución espacial se concentra en localidades urbanas¹³, con tan sólo aproximadamente el 9% viviendo en áreas dispersas.

Tabla No. 4
Porcentajes de población en áreas cercanas o distantes a localidades urbanas
Por región/departamento, Provincia de Mendoza – Argentina

Región	Departamento	Cercanas	Distantes
Norte	Mendoza	97,40	2,60
	Godoy Cruz	90,10	9,90
	Las Heras	94,60	5,40
	Luján de Cuyo	88,90	11,10
	Maipú	87,10	12,90
	Guaymallén	95,00	5,00
Noreste	La Paz	97,70	2,30
	Lavalle	90,10	9,90
	Santa Rosa	88,20	11,80
Este	San Martín	94,90	5,10
	Rivadavia	88,40	11,60
	Junín	95,80	4,20
Centro	Tunuyán	86,30	13,70
	Tupungato	90,10	9,90
	San Carlos	93,50	6,50
Sur	San Rafael	86,50	13,50
	Gral. Alvear	91,20	8,80
	Malargüe ¹⁴	54,40	45,60
TOTAL		90,50	9,50

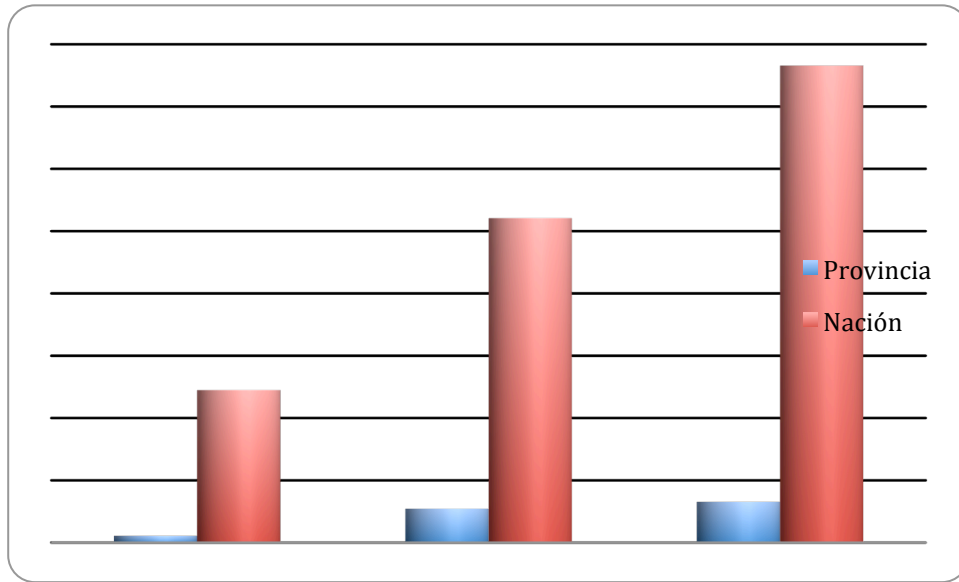
Fuente: Desafíos Territoriales de Mendoza sociodemográficos (Lettelier, 2008)

La población rural mendocina en 2001 era de 326.964 habitantes, lo que representa el 20.69% de la población total de la provincia y el 8.54% del total de la población rural del país, localizados de manera agrupada el 16.6% (54.278 habitantes) y de manera dispersa el 83.39% (272.686 habitantes) (ver gráfica No.8).

¹³ Según la clasificación oficial un territorio es considerado urbano cuando tiene 2.000 y más habitantes y población rural a la que se encuentra agrupada en localidades de menos de 2000 habitantes o dispersa en campo abierto (INDEC, 2001).

¹⁴ La concentración del departamento de Malargüe tiene una caracterización diferente a los demás departamentos de la Provincia, contando con casi la mitad de su población en áreas dispersas, particularmente dado el carácter productivo de éste cuya principal actividad es la industria petrolera.

Gráfica No. 8
Relación Población Rural Provincia Mendoza – Argentina



Fuente: Realizado a partir de los datos del censo 2001 (INDEC, 2009)

A diferencia de la mayoría de los territorios rurales en América Latina, las condiciones de calidad de vida de la población rural mendocina son relativamente más altas, con niveles de cobertura y acceso a servicios públicos más amplios e índices de pobreza e indigencia rural no tan altos en comparación a los que se pueden presentar en otros países de la región, sin que esto minimice las problemáticas propias de la provincia (ver Tabla No. 5).

Tabla No. 5
Condiciones socioeconómicas
América Latina, Argentina y Provincia de Mendoza
En porcentajes

Lugar	Pobreza		Indigencia	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
América Latina	34.1	52.1	12.6	28.1
Argentina ¹⁵	20.6	47.8	5.9	21.3
Mendoza ¹⁶	10.5	43.7	4.2	19.8

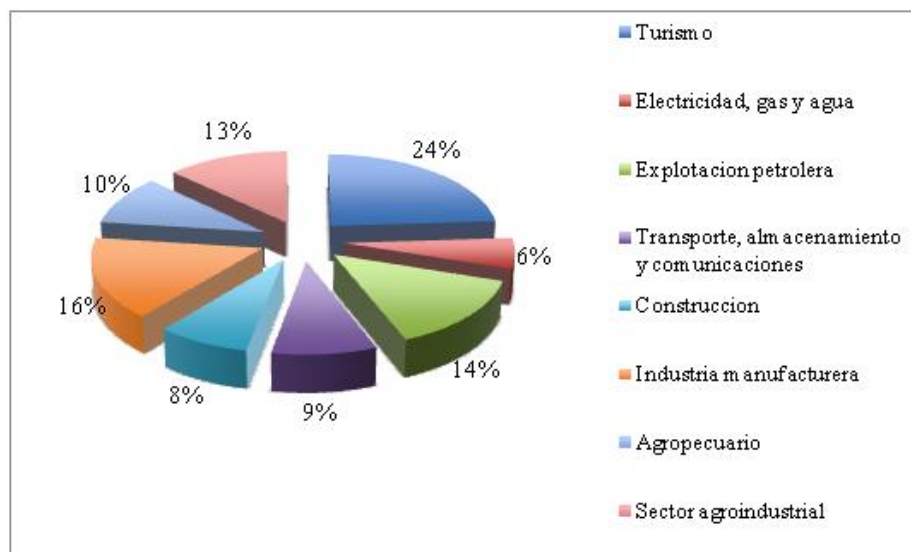
Fuente: Construido a partir cifras de la Comisión Económica Para América Latina –CEPAL-, el Instituto Nacional De Estadística y Censos –INDEC- y el Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la Provincia de Mendoza –DEIE-, 2007

La actividad económico-productiva de la provincia presenta una caracterización de alta diversidad, destacándose los sectores de turismo con el 24% de la participación económica, la elaboración manufacturera con el 16%, la explotación petrolera con una participación cercana al 14%, el sector agroindustrial con el 13% y el sector agropecuario con el 10% (ver gráfica No. 9). La crisis macroeconómica que vivió Argentina en el año 2001 le representó a la provincia, al igual que al país en general, una alta volatilidad en la consolidación de los diferentes sectores productivos, dada las características de cada una de las actividades económicas.

¹⁵ Es importante aclarar que el país no realiza mediciones oficiales de pobreza rural, las cifras que se encuentran provienen de trabajos particulares. Los datos de esta tabla surgen de Guardia y Tornarolli, 2010: 20-21

¹⁶ Los datos sobre pobreza e indigencia rural en Mendoza provienen de Mathey, 2007: 19

Gráfica No. 9
Diversidad Productiva Mendoza - Argentina



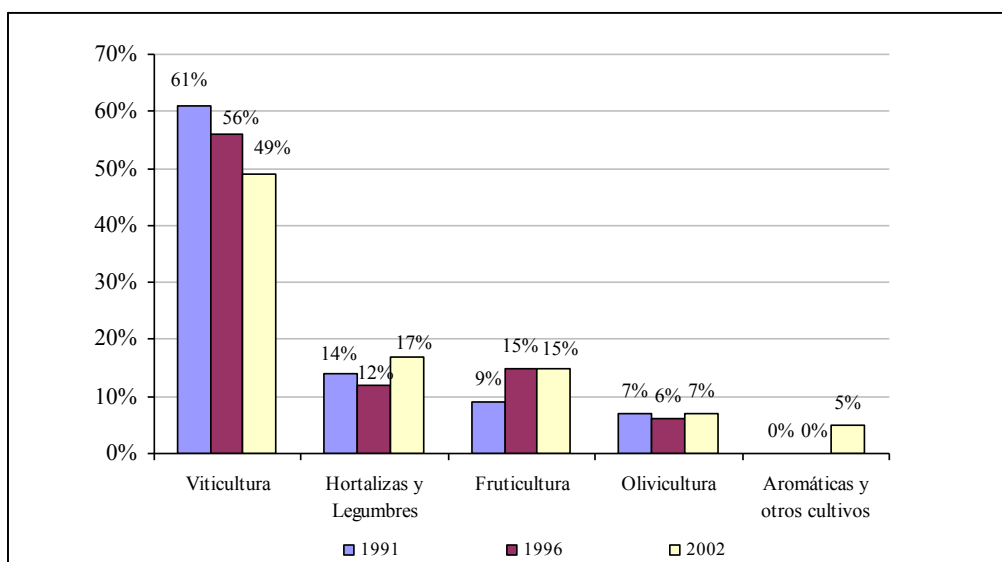
Fuente: Construido a partir los datos proporcionados por el Ministerio de Economía Provincial

La participación del sector agropecuario en la economía provincial ha tenido una tendencia creciente en los últimos años. Sin embargo, aproximadamente el 43% de la explotaciones se desarrolla en superficies de menos de 5 ha, cuyas unidades son demasiado reducidas para una explotación agropecuaria económicamente rentable, aún en áreas de agricultura intensiva y mono producción de vid.

La viticultura, las hortalizas y legumbres, la fruticultura, la olivicultura, y las aromáticas y otros cultivos son las principales actividades agropecuarias de la región, que conforman cerca del 95% del Valor Agregado Bruto del sector. La convertibilidad y la ruptura del esquema económico durante el año 2002 hicieron que la distribución de recursos en el sector experimentara una serie de incentivos para que la orientación productiva se diera hacia aquellas actividades con mayor

rentabilidad relativa, sin embargo la inversión ha sido inestable particularmente en aquellos sectores dónde el flujo de ingresos es de largo plazo, como es el caso de los cultivos perennes (ver gráfica No. 10).

Gráfica No. 10
Participación relativa de las Principales Actividades del Sector Agropecuario
Mendoza - Argentina



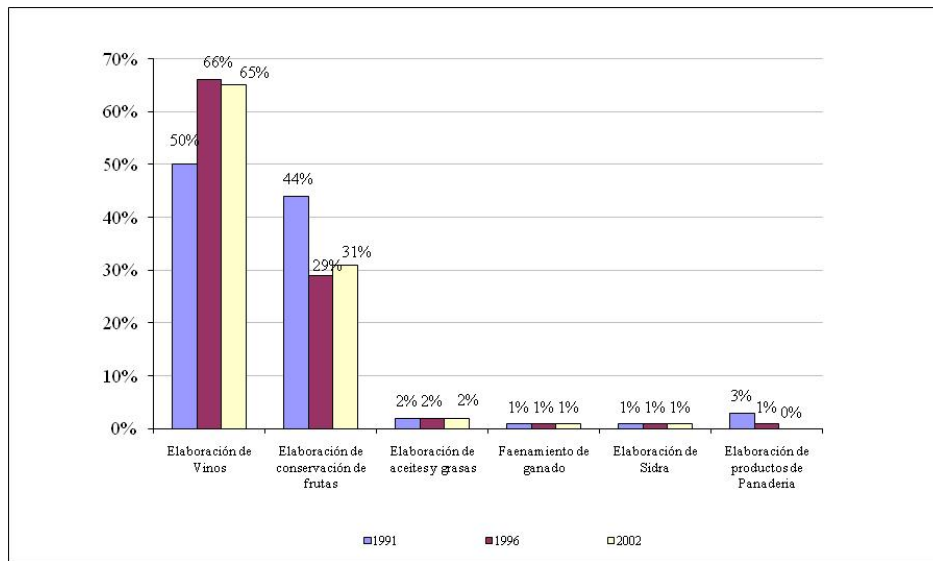
Fuente: Plan de Desarrollo Rural, Ministerio de Economía (Mineconomía Mendoza, 2004)

El subsector agroindustrial forma parte importante del desarrollo productivo de la provincia pese a la crisis que experimentó a principios de siglo debido a la caída de la demanda interna producto de la crisis macroeconómica del país. Dentro de las industrias agroalimentarias se pueden destacar el rol de las industrias vitivinícola y conservera, tanto de frutas como de hortalizas, y la elaboración de aceites de oliva, pulpas y deshidratadoras, secaderos de frutas y galpones de empaque.

La participación más alta la tienen las industrias de elaboración de vinos y la elaboración y conservación de frutas. Ambas representan alrededor del 95% del Valor Agregado Bruto del

sector. Las demás actividades no superan cada una más del 3% de la participación relativa. Entre estas se pueden mencionar la elaboración de aceites y grasas, el faenamiento de ganado, la elaboración de sidra y la elaboración de productos de panadería (ver Gráfica No. 11).

Gráfica No. 11
Participación relativa de las Principales Actividades del Sector Agroindustrial
Mendoza – Argentina



Fuente: Plan de Desarrollo Rural, Ministerio de Economía (Mineconomía Mendoza, 2003)

La elaboración de vinos constituye un rubro fundamental dentro del sector de la industria de base agroalimentaria. La mayor parte de la demanda interna se encuentra altamente concentrada en pocas empresas, bodegas y/o fraccionadoras, y la oferta está atomizada en gran cantidad de bodegas pequeñas y trasladistas. El consumo del mercado interno al país es muy importante, particularmente en vinos de mesa. Las exportaciones predominantes se orientan más al comercio de vinos finos, especialmente hacia Estados Unidos y Reino Unido.

Las características propias del mercado y de la Provincia en general presentan enormes potencialidades y condiciones básicas de desarrollo rural, incursión en mercados diferenciados y una ventaja importante frente al mercado debido a la baja presión de plagas, lo que aumenta las posibilidades de un comercio nacional e internacional en condiciones de competitividad y rentabilidad (Almenara, 2007). Las demandas sociales en materia de protección ambiental, seguridad alimentaria y sanidad animal y vegetal le representan al sector rural un importante desafío en materia de calidad de producción y comercialización (Entrevista No. 5, Abril 13, 2007). Sin embargo, la concentración de la población y del desarrollo económico provincial han propiciado grandes desigualdades entre lo rural y lo urbano y en la distribución del ingreso, situación que se agudizó con la crisis macroeconómica que sufrió el país en el año 2001.

4. Institucionalidad Pública

En el marco del desarrollo de la presente investigación fue de vital importancia realizar un análisis de la realidad institucional de la provincia, particularmente la que atañe al desarrollo rural y al diseño de la política rural de 2004, dado los criterios operativos del enfoque que ponen a la institucionalidad territorial en un papel central en la formulación, diseño y ejecución de las políticas públicas.

Dentro de las entidades públicas se mencionan las de carácter gubernamental como los ministerios, en especial el Ministerio de Economía y los municipios, los entes descentralizados como el Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria, la Entidad de Programación del Desarrollo Agropecuario y los entes autónomos como el Departamento General de Irrigación y el Instituto de Desarrollo Rural.

a) Estructura Gubernamental (Ministerio de Economía y Municipios)

En 1996 se promulga la ley No. 6366 conocida como “ley de ministerios”, a partir de la cual se establece la distribución del poder ejecutivo en diferentes ministerios que cumplan con los fines establecidos en el artículo 131 de la Constitución Provincial. En este sentido se establecen como Ministerios:

- Gobierno
- Hacienda
- Desarrollo Social
- Ambiente y Obras Públicas
- Seguridad
- Economía
- Salud
- Turismo y Cultura

El diseño de las políticas rurales es responsabilidad directa del Ministerio de Economía, cuya estructura y funciones generales están determinadas por la promulgación de la ley No. 6489 y su decreto reglamentario 746 de 1997. Según esta reglamentación, es función del Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza:

“Formular las políticas y ejecutar las acciones del Gobierno para la preservación y promoción productivas para el fortalecimiento de la competitividad de los sectores productivos y teniendo presente el desarrollo sustentable, equilibrado y equitativo de los distintos sectores y regiones económicas de la provincia”

Su estructura organizativa se basa en el trabajo de dos grandes subsecretarías, de Programación Económica y de Promoción e Inversiones, que orientan el desarrollo de planes y atienden las demandas de acuerdo a los diferentes temas de su competencia. Adicionalmente tienen la función

de elevar el presupuesto anual, autorizar las erogaciones del sector, mantener el control y coordinar la ejecución de los fondos del sector, e intervenir en materia de contrataciones, licitaciones y selección de personal.

Cada subsecretaria se subdivide en diferentes direcciones, tal como puede verse en la Tabla No. 6, cuyas principales funciones comunes apuntan al entrenamiento laboral del personal, la transferencia de personal dentro de la unidad, elevar al subsecretario las propuestas de capacitación del personal, determinar la extensión de la jornada de trabajo, solicitar viáticos, manejar pedidos de licencias, permisos, autorizaciones y certificados, resolver peticiones, recursos y reclamos, y determinar la delegación de funciones.

Tabla No. 6
Estructura General Ministerio de Economía
Gobierno de la Provincia de Mendoza

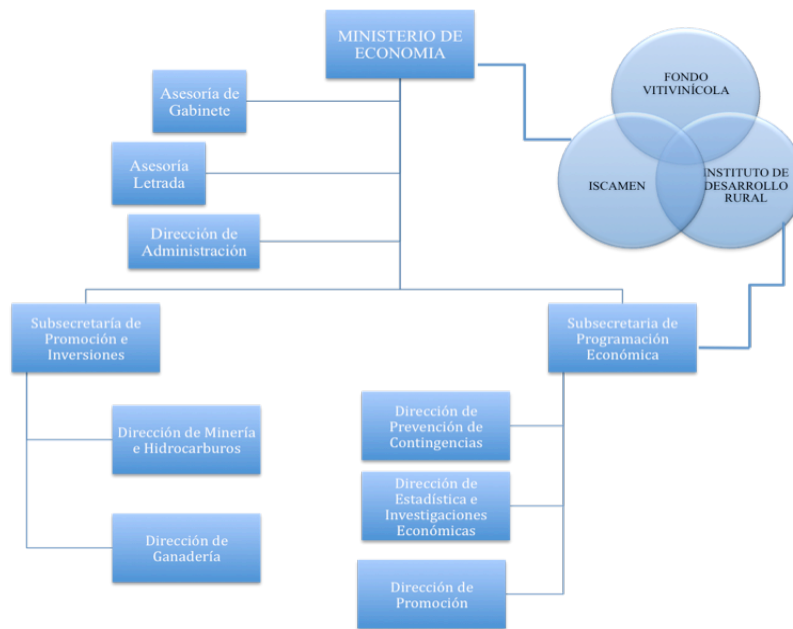
Subsecretaria de Promoción e Inversiones	Subsecretaria de Programación Económica
<ul style="list-style-type: none"> - Dirección de Minería e Hidrocarburos - Dirección de Ganadería 	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección de Prevención de Contingencias - Dirección de Estadística e Investigaciones Económicas - Dirección de Promoción PYME

Dentro de esta estructura general (ver Gráfica No. 12), cabe mencionar los organismos asesores como la Asesoría de Gabinete, la Asesoría Letrada y la Dirección de Administración, encargada de administrar el uso de los recursos materiales, humanos y financieros del ministerio.

Completando la estructura organizativa del Ministerio, se cuenta con el trabajo de organismos descentralizados, entes autónomos provinciales y fundaciones de carácter mixto, que contribuyen desde sus propias funciones y son canalizados por el poder ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía, y en particular por la Subsecretaría de Programación Económica. Entre estos, el

Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria –ISCAMEN- (coordinador de la política sanitaria provincial), la Fundación ProMendoza (responsable de la promoción de la exportación), el Instituto de Desarrollo Rural –IDR- (encargado de los planes, programas y actividades de desarrollo rural), y el Fondo Vitivinícola de Mendoza (responsable de la difusión de la industria vitivinícola).

Gráfica No. 12
Organigrama General del Ministerio de Economía Mendoza – Argentina



Fuente: Construcción a partir de la documentación oficial Ministerio de Economía (DEIE, 2003)

La responsabilidad directa del desarrollo rural está en manos de la Subsecretaria de Programación Económica, como parte integral de su responsabilidad sobre las estrategias de desarrollo, no sólo del área rural sino también urbana, lo que le permite contar con un amplio marco para la gestión territorial.

Dentro de sus funciones más específicas se cuenta el diseño, organización y dirección de las estrategias de promoción económica mediante políticas destinadas a favorecer el ahorro y el consumo, acceso al financiamiento y prevención de contingencias climáticas. Realiza un trabajo conjunto con las demás subsecretarías en la organización de planes y programas de desarrollo económico y con las demás instituciones provinciales y actores locales, privados y mixtos en los proyectos que afectan las áreas de influencia agropecuaria y rural.

Forman parte operativa de esta subsecretaría la Dirección de Prevención de Contingencias - DAPC-, la Dirección de Estadística e Investigaciones Económicas -DEIE- y la Dirección de Promoción de PYME. La DAPC está a cargo de la gestión e implementación del seguro agrícola, del apoyo al programa de lucha activa contra el granizo del Departamento de Aeronáutica, el pronóstico y alerta de heladas, registro permanente de uso de la tierra, la inscripción obligatoria para productores, la caracterización agroclimáticas, el manejo de mapas de riesgo de granizo por oasis, pronóstico diario y extendido del tiempo, datos mensuales y anuales de parámetros meteorológicos, investigación agroclimática, y capacitación, asesoramiento y organización de los productores, entre otros.

La DEIE concentra todo el manejo estadístico económico de la provincia a través de la investigación, actualización y coordinación de banco de datos, publicaciones e información económica general que afecte el desarrollo provincial. En este sentido coordina el Centro de Atención Usuaría y Consulta Estadística (CAUCE) dónde se puede acceder a publicaciones estadísticas tanto de la DEIE como de otros organismos provinciales y nacionales, banco de datos con cuadros estadísticos de información social y económica. La DEIE maneja publicaciones como la Reseña Estadística de Mendoza, Estadísticas Municipales, Exportaciones

de Mendoza, Caracterización al Turista, Satisfacción de Usuarios de Transporte Público de Pasajeros, Comercio Exterior, Minería de Mendoza y Situación Social de la Mujer, entre otras. También se encarga de prestar asesoramiento e informes a entidades públicas y privadas para realizar encuestas, organizar relevamientos o capturas, procesamiento estadísticos especiales, brindar orientación metodológica y capacitación específica sobre diseños muestrales.

Dentro de la estructura pública, cabe mencionar a los municipios ya que juegan un papel fundamental en el Plan de Desarrollo Rural, por cuanto se constituyen en las unidades básicas de gestión a nivel local. Dentro de la estrategia de desarrollo rural se han constituido en las unidades centrales de planeación territorial, en cabeza de sus intendencias y a través de las oficinas públicas que dependen de ésta y que atienden diferentes asuntos relacionados con la gestión pública.

b) El Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuario –ISCAMEN-

El ISCAMEN es el organismo autónomo responsable del control sanitario agrícola y pecuario de la provincia, y encargado de optimizar las condiciones agroecológicas mejorando la sanidad y la calidad de los productos vegetales y animales producidos y consumidos en el territorio mendocino, de tal manera que se aumenten las posibilidades competitivas a nivel nacional e internacional.

Sus principales objetivos se centran en lograr la erradicación de plagas y enfermedades ocasionales o cuarentenarias, impedir el ingreso de nuevas plagas y enfermedades, impulsar investigaciones, experiencias y prácticas agropecuarias para la preservación del medio ambiente de contaminaciones y degradaciones a través del manejo racional de sistemas integrados de

control de plagas y enfermedades endémicas. Tiene además funciones de protección, fiscalización del ingreso y egreso de los productos de origen animal y vegetal, seguimiento de cargas con productos hospederos de moscas de los frutos, aplicación de la legislación nacional sobre aftosa y tránsito federal de carnes, así como las resoluciones sobre desinsectación y tratamientos cuaternarios, la legislación nacional y provincial sobre semillas y recursos naturales renovables.

El ISCAMEN busca, además, establecer sistemas de evaluación que permitan determinar las demandas fitosanitarias y formular estrategias de intervención, mejorar los procesos de certificación de calidad de los productos agropecuarios de la provincia, realizar estudios sobre historia de enfermedades provinciales, medir las pérdidas reales en producción evaluando el impacto económico a nivel regional y generar proyectos de supresión, control, erradicación y extensión.

c) Entidad de Programación del Desarrollo Agropecuario –EPDA-

Es la entidad que tiene a su cargo los procesos de asesoría, formulación, evaluación y seguimiento de las políticas y programas sectoriales de la provincia. En este sentido dentro de sus funciones se cuenta el elaborar propuestas de política agropecuaria para el mediano y el largo plazo; proponer y coordinar con otras dependencias del sector la realización de estudios básicos y análisis de políticas a nivel micro y macroeconómico; participar en la elaboración, puesta en marcha y seguimiento de los proyectos del sector agropecuario; supervisar y coordinar la identificación, formulación y evaluación de los proyectos con financiamiento provincial, nacional o internacional, participando en la selección y supervisión de la evaluación externa;

supervisar y coordinar el desarrollo de normas metodológicas de identificación, formulación y análisis económico, financiero y ambiental; asesorar otras unidades del sector en la materia de su especialización; y servir de enlace entre la Unidad Ejecutora Central (UEC), la Unidad Ejecutora Provincial (EPAF) y las Unidades Ejecutoras de los Proyectos PROSAP (UEPs).

d) Departamento General de Irrigación –D.G.I.-

Como ente autónomo provincial, el Departamento General de Irrigación entra a desempeñar una función fundamental en el desarrollo de la provincia, por cuánto es el organismo encargado de la regulación y administración del agua, aplicando justicia en los temas de acceso y uso del recurso. Para esto el Departamento se sirve de una serie de mecanismos e instrumentos jurídicos y legales que buscan brindar a la provincia una estrategia de uso y manejo adecuado del agua que permita garantizar la sostenibilidad que requieren los sistemas de riego vitales en el desarrollo económico de Mendoza.

Su objetivo principal es la preservación, distribución y regulación de las aguas, a fin de aprovechar todos sus usos posibles, ejerciendo el control directo respecto a las concesiones otorgadas e instando aquellas que se deban otorgar, realizando los estudios necesarios para luego instar la correspondiente Ley de Concesión ante la Honorable Legislatura de la Provincia.

Dentro de las incumbencias del D.G.I. se encuentra la potestad de vigilancia sobre el recurso hídrico con el objeto de preservar la salud pública y promover el bienestar común de los habitantes de Mendoza. Además de administrar el recurso hídrico superficial, también tiene a su cargo el aprovechamiento general de las aguas subterráneas.

e) El Instituto de Desarrollo Rural –IDR-

Las labores del IDR dieron inicio en 1999 con la misión de contribuir con el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales, a partir de la información económica que genera y de los programas que ejecuta en el ámbito rural. En este sentido posee líneas de acción centradas, por una parte, en el relevamiento, análisis y comunicación de la información sobre la dinámica del sector agropecuario con el fin de favorecer la toma de decisiones adecuadas para el escenario rural, y por la otra, en actividades de capacitación enfocadas fundamentalmente hacia el fortalecimiento de las herramientas de gestión de los pequeños productores, mediante el asesoramiento y la formación en temas relacionados con la organización y la comercialización de productos.

El objetivo general del Instituto apunta a favorecer las condiciones necesarias para el fortalecimiento de los procesos de desarrollo a nivel municipal y local en cada uno de los oasis. Este contacto directo con los agentes locales de los territorios rurales de la Provincia lo convierte en el aliado central en la estrategia rural provincial y en la etapa de implementación del Plan de Desarrollo Rural. Para esto y para el desarrollo de los demás proyectos que maneja, ha emprendido proyectos mancomunados con los municipios de la provincia, a través de los cuales pretende cubrir las necesidades de éstos en cuanto a la adquisición de métodos comunitarios para instalar procesos de desarrollo integrado. La implementación de estas actividades se realiza a través de programas de capacitación y formación de formadores, asistiendo técnicamente a los responsables comunales y locales de los procesos de capacitación regional.

Dentro de sus funciones cabe mencionar el apoyar la realización de estudios, planes experimentales, formulación de proyectos y otras iniciativas que contribuyan al desarrollo rural; difundir, apoyar y proponer las correctas prácticas culturales y medioambientales, que permitan la sustentabilidad del medio rural; generar sistemas de información y análisis de los sectores productivos agrícola, agropecuario y agroindustrial, para dar base a la toma de decisiones de los sectores público y privado; brindar un marco institucional y participativo dónde se pueda discutir la realidad económica de los distintos sectores de la vida rural y diseñar los planes estratégicos que optimicen su actividad y brinden alternativas de producción; y servir de nexo entre el sector estatal y el privado, en todos los asuntos vinculados a la actividad agropecuaria.

5. Entidades de Carácter Mixto

Mendoza cuenta con una importante cantidad de entidades de carácter mixto, compuestas por entidades del estado provincial y del sector privado, que trabajan coordinadamente en la formulación y puesta en marcha de diferentes estrategias de producción, comercialización y competitividad económica de Mendoza. Entre estas cabe mencionar la Fundación ProMendoza y el Fondo Vitivinícola.

a) Fundación ProMendoza

ProMendoza es el encargado de apoyar, incentivar y estimular el proceso de exportación e internacionalización de las empresas de Mendoza, en especial las PYMES, brindando servicios de información y asistencia técnica para aprovechar al máximo las oportunidades de la globalización económica. Está compuesta por cuatro actores centrales en el desarrollo económico

provincial: el Gobierno de la Provincia, la Unión Comercial e Industrial, la Bolsa de Comercio y la Federación Económica de Mendoza.

La Fundación trabaja en unificar los programas de exportación de cada uno de los socios fundadores obteniendo así la participación de todos los actores de la producción en Mendoza, para consolidar un Programa Único de Exportaciones que atienda las necesidades y particularidades sectoriales de la economía de la provincia.

Sus objetivos particulares se pueden resumir en la creación de una cultura exportadora a través de la consolidación de la base exportadora provincial, la incorporación de nuevas empresas exportadoras, la formación de grupos estratégicos, la diversificación de mercados y el posicionamiento de la marca *Mendoza* en los mercados internacionales. Así mismo busca la consolidación institucional de la provincia al trabajar como vínculo entre el estado provincial y los sectores privados y sociales.

b) Fondo Vitivinícola

Con la misión de promover el consumo del vino en Argentina, la difusión de su cultura y el crecimiento de la industria, a través de estrategias y acciones de comunicación, el Fondo Vitivinícola de Mendoza es un organismo público no estatal dedicado específicamente a la promoción del consumo de vinos en el país.

Está compuesta por cerca de once entidades entre públicas y privadas: la Asociación de Cooperativas Vitivinícolas de Mendoza, la Asociación de Viñateros de Mendoza, la Cámara Argentina de Fabricantes y Exportadores de Mosto, la Cámara de Agricultura, Industria, Comercio y Ganadería del Valle de Tupungato, la Cámara de Comercio, Industria y

Agropecuaria de San Rafael, la Cámara de Comercio, Industria, Agricultura y Ganadería de General Alvear, la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Tunuyán, la Cámara Empresaria de Rivadavia, el Centro de Viñateros y Bodegueros del Este, el Gobierno de Mendoza, la Unión Vitivinícola Argentina.

Su política de promoción se basa en una fuerte apuesta a la calidad de los vinos argentinos. Fue creado en 1994 y en él participan entidades vitivinícolas del sector privado y el Gobierno de la Provincia de Mendoza. El Fondo Vitivinícola de Mendoza provee datos sobre la industria a instituciones y es una importante fuente de información para productores, bodegas y medios de comunicación. Organiza y financia la realización de eventos de trascendencia turística, cultural, social y económica de interés para la vitivinicultura.

6. Organizaciones sociales de base y entidades productivas privadas

Dentro del desarrollo del ETDR, el empoderamiento de las comunidades rurales y la expansión de espacios de participación, cooperación y negociación son centrales. Es por esta razón que para el desarrollo de la presente investigación era vital construir un mapa de las organizaciones sociales que tiene la provincia y que, dadas las características de construcción del proceso de diseño del plan, participaron en las convocatorias hechas desde el gobierno provincial para participar de él (Entrevista No. 4: Abril 11, 2007).

Las organizaciones sociales tienen un peso importante en el desarrollo local de los planes y proyectos que el gobierno acerca a los territorios rurales. En este aparte se hace distinción entre las organizaciones de base, como aquellas que reúnen los esfuerzos de los pobladores rurales en

general, de aquellas de carácter productivo privado que involucran productores agropecuarios específicos.

Para efectos descriptivos se mencionan los grupos de organizaciones y entidades más significativos como son la Sociedad Rural Argentina, diferentes Federaciones Económicas y Agrarias, las Cámaras Industriales y de Comercio, las Organizaciones Civiles sin ánimo de lucro, las Uniones Vecinales, las Asociaciones de Productores Provinciales y Locales y las Organizaciones Económicas Cooperativas (ver Tabla No. 7)

Tabla No. 7
Organizaciones Sociales de Base y Entidades Productivas Privadas
Provincia de Mendoza - Argentina

Tipo Organización	Ejemplos/Representación	Objetivos
Sociedad Rural Argentina –SRA-	Asocia a productores agropecuarios, industriales y empresarios del sector en la Provincia	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar apoyo a las instituciones de actividad agropecuaria • Realizar cursos de capacitación
Federaciones Económicas y Agrarias	Federación Agraria Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Representación de pequeños y medianos productores • Ejercer funciones gremiales • Provisión de insumos y apoyo técnico
	Federación Económica de Mendoza	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda microempresarial a pequeños productores
Cámaras Industriales y de Comercio	Cámara de Comercio, Industria y Agropecuaria de San Rafael	<ul style="list-style-type: none"> • Liderar procesos de organización empresarial y gremial
	Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de San Martín	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a iniciativas empresariales provinciales
	Cámara de la Fruta Industrializada	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la producción de vinos de alta calidad
	Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Tunuyán	<ul style="list-style-type: none"> • Coordina las iniciativas de comerciantes, industriales y agricultores del departamento
	Cámara Agropecuaria, Industrial y Comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Representación gremial
	Cámara Empresaria de Rivadavia	<ul style="list-style-type: none"> • Representación de productores agropecuarios
	Cámara Empresaria del Nuevo Junín	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo y asesoramiento a productores agropecuarios y comerciantes en general
	Cámara de Empacadores Industriales y Agropecuarios de Las Heras	<ul style="list-style-type: none"> • Representación gremial
	Cámara de Comercio, Industria y Producción de Luján de Cuyo	<ul style="list-style-type: none"> • Representación gremial empresarial

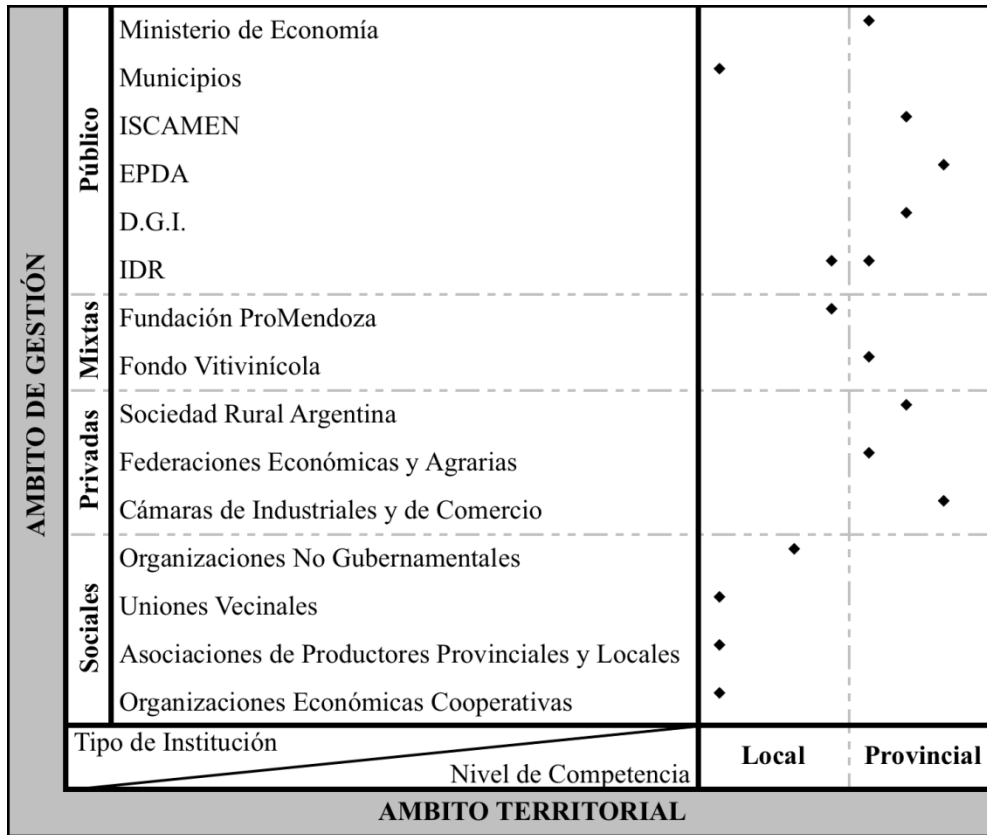
Tipo Organización	Ejemplos/Representación	Objetivos
Organizaciones Civiles sin ánimo de Lucro	Fundación Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución de la pobreza en áreas rurales
	Unión Comercial e Industrial de Mendoza	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a productores y comerciantes
	Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agropecuaria	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación técnica, empresarial y metodológica • Experimentación e investigación • Transferencia de información
Uniones Vecinales	Hogar Rural de Trabajo Limitada	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de fuentes de trabajo (en especial mujeres rurales) • Prevención de la migración interna rural-urbana • Proveer una fuente de ingresos adicional a familias rurales
Asociaciones de Productores Provinciales y Locales	Asociación de Productores de semilla de papa de Malargüe	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa de intereses de pequeños productores de papa
	Asociación de Productores y empacadores de ajo, cebolla y afines	<ul style="list-style-type: none"> • Representación de productores y empacadores
	Unión Avícola Regional Andina	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del desarrollo de la actividad avícola
	Asociación Cuyana de Apicultores	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoramiento a productores
	Grupo Calle 4	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo hortícola
	Grupo Ganadero “El Trece”	<ul style="list-style-type: none"> • Cría de vacunos
	APIUCO	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de miel, propóleo, cera y polen • Servicio de polinización
	Grupo Jardín de Mendoza	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo con pequeños y medianos productores asociados en Pymes • Comercialización de frutas frescas
	Grupo Nuevo Horizonte	<ul style="list-style-type: none"> • Exportación de variedades de la zona este
	Grupo San Carlos Semilla	<ul style="list-style-type: none"> • Producción, empaque y comercialización de semillas hortícolas
	Grupo El Algarrobal	<ul style="list-style-type: none"> • Reconversión de viñedos • Incorporación tecnológica en bodega • Exportación de vinos
Grupo San Carlos	<ul style="list-style-type: none"> • Producción y comercialización de semilla hortícola 	

Tipo Organización	Ejemplos/Representación	Objetivos
	Grupo Carlos Stoppel	<ul style="list-style-type: none"> • Asesoramiento a campo • Capacitación para aumento de producción y calidad de viñedos
Organizaciones Cooperativas	FECOVITA: Federación de Cooperativas Vitivinícolas	• Reunir cooperativas y productores vitivinícolas
	Cooperativa vitivinícola “El Poniente”	• Vinificación de vinos finos con productores, asociados en Pymes
	Cooperativa de Flores	• Producción y comercialización de flores
	Cooperativa Viñas de Uco	Apoyar la producción de vinos de alta calidad
	Cooperativa Agricultores del Valle	<ul style="list-style-type: none"> • Transformación y comercialización de productos agrícolas • Trabajo con minifundistas
	Cooperativa Hogar Rural -Sección Aromáticas y Sección Apícola-	• Producción y comercialización de orégano
	Cooperativa Agrícola Vitivinícola 1º Zona Ltda	• Elaboración y fraccionamiento de la uva
	Cooperativa Viñas de Medrano Ltda	• Producción, elaboración y fraccionamiento vitivinícola
	Cooperativa Rural de Servicios Públicos “La Libertad”	• Captación, purificación y distribución de agua
	Cooperativa agraria Productores del Este	• Elaboración y fraccionamiento de vinos
	Cooperativa Agrícola La Marzolina	• Producción de vinos
	Cooperativa Vitivinícola Nueva California	• Elaboración y fraccionamiento de vinos
	Cooperativa Agraria Real del Padre	• Industrialización y comercialización vitivinícola
	Cooperativa de Floricultores de Mendoza	• Promover el desarrollo de flores

El enfoque territorial propone favorecer, generar y fortalecer el capital social de los territorios rurales buscando una base local de trabajo interinstitucional para la construcción de los Consejos Territoriales y la Cohesión Social mencionada en las categorías del ETDR. Mendoza es un caso particular en este sentido, ya que como se pudo apreciar antes, cuenta con un desarrollo especial de capital social, organizaciones consolidadas y trabajo entre diferentes sectores, lo que fue central en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Rural Mendocino.

El siguiente mapa quiere resumir la gran multiplicidad de instituciones, entidades de carácter mixto y organizaciones sociales orientadas a lo rural según corresponden sus ámbitos de gestión y el nivel territorial¹⁷ al que pertenecen.

Gráfica No. 13
Mapa Institucional y de Organizaciones de la Provincia
Mendoza – Argentina



El mapa corrobora la existencia de un importante capital social en la Provincia que determina una característica especial para la aplicación de las premisas del ETDR.

¹⁷ El ámbito de gestión apunta a establecer el tipo de institución u organización a la que corresponden cada una de las entidades mencionadas, sean sociales en el sentido de población general, privadas con carácter productivo, mixtas como unión de públicas y privadas o públicas como tales. El ámbito territorial habla del nivel de competencia que tiene cada entidad.

IV. El Plan de Desarrollo Rural 2003-2004

Desde finales de la década de los noventa, la provincia dio inicio a una discusión especial sobre la forma de implementar planes más acordes a su población rural y a las necesidades identificadas como prioritarias y particulares del territorio. Este proceso tuvo un fuerte carácter participativo, convocando la estructura organizacional local existente en la provincia que se describió en el capítulo anterior y tuvo como enfoque central al naciente Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, dando origen al diseño de un Plan de Desarrollo Rural muy particular, con estrategias integrales entre lo social y lo productivo y con un gran número y diversidad de programas.

En este sentido, el presente capítulo busca abordar de manera descriptiva el documento constitutivo del Plan de Desarrollo Rural a la luz de las diferentes etapas que componen el proceso de diseño de políticas públicas que se presentó en la introducción de este documento.

De manera puntual se presentan 1) la génesis del diseño del Plan de Desarrollo Rural, incluyendo las condiciones en las que se dio el proceso y el diagnóstico de la problemática directa que se buscó atender a través del Plan, 2) la formulación de los fundamentos, objetivos y programas, 3) la identificación dentro del diseño de los recursos y actores centrales para su puesta en marcha y 4) la aproximación a la situación del Plan en lo que sería su etapa de implementación, a manera de contexto.

1. Génesis del Plan y diagnóstico de la realidad rural

La Provincia de Mendoza se enmarcó en una discusión general acerca de las necesidades de su población rural desde finales de la década del 90, en un contexto en el que los debates internacionales sobre estrategias de desarrollo se sucedían sobre la búsqueda de alternativas para superar los graves problemas rurales en la región, en particular la pobreza e indigencia rural. Como encargado de la política rural de la Provincia, esta discusión estuvo dirigida desde el Ministerio de Economía y en particular por la Subsecretaría de Programación Económica quien convocó a diferentes actores centrales en el desarrollo rural provincial como el IDR, la Fundación ProMendoza, el ISCAMEN, la EPDA y organizaciones sociales locales (Entrevista No. 4, Abril 11 de 2007).

El principal marco de debate en el que se inicia la búsqueda de nuevas y renovadas políticas provinciales parte de la revalorización del papel de las instituciones en el desarrollo productivo y social del sector, con fuertes cambios en la descentralización administrativa, en la organización de los productores y las organizaciones sociales de base y en la declaración de objetivos de competitividad territorial¹⁸. Desde esta perspectiva se plantearon una serie de planes estratégicos de trascendencia para la provincia tales como el Plan Estratégico 2010, el Turplan y el Plan Estratégico Vitivinícola (Entrevista No. 4, Abril 11 de 2007).

A partir del año 2002 se realizó un ejercicio de análisis de las diferentes cadenas agroalimentarias por sectores, buscando establecer una relación de las fortalezas, oportunidades,

¹⁸ El inicio del proceso de diagnóstico y formulación del Plan de Desarrollo Rural se sucede durante el gobierno de Alianza –Unión Cívica Radical y Frente País Solidario- del Lic. Roberto Iglesias (2000-2003), que ascendía a la gobernación luego de doce años de gobiernos justicialistas.

debilidades y amenazas de cada una de ellas (IDR, 2006). En este análisis participaron actores involucrados en cada cadena, tales como las asociaciones económicas cooperativas y las asociaciones productivas provinciales y de cada oasis (Entrevista No. 6, Abril 16, 2007), así como las instituciones que trabajan en el sector, tales como el Ministerio de Economía, el Instituto de Desarrollo Rural y en algunas ocasiones el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA-¹⁹.

Los resultados de estas reuniones de diagnóstico fue validado en diferentes foros sectoriales que reunieron a la comunidad organizada ya por región y no sólo por cadena (Entrevista No. 4, Abril 11, 2007). Estos foros sectoriales buscaban como principal objetivo el establecimiento de líneas estratégicas para el abordaje de cada una de las cadenas agroalimentarias y recolectar información de primera mano para el diseño y formulación de una política pública orientada a la maximización de las oportunidades y fortalezas y a la atención y disminución de las debilidades y las amenazas de los diferentes recursos provinciales (Entrevista No. 5, Abril 13, 2007). El resultado de este diagnóstico podría resumirse en la siguiente tabla:

¹⁹ Las bases de datos de los participantes en las reuniones de análisis de cadenas agroalimentarias se encuentran sistematizadas en la oficina técnica de la Subsecretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía Provincial, las que fueron facilitadas para el desarrollo de este trabajo.

Tabla No. 8
Problemáticas Generales del Sector Rural
Diagnóstico Provincia de Mendoza - Argentina

Problemáticas Identificadas	
Productivas	Sociales/Culturales/Políticas
Insuficiente desarrollo de la red de frío	Falta de información e imposibilidad de utilizarla y traducirla en beneficio de la empresa rural
Riesgos potenciales generados por efectos climáticos (lluvia, viento, incendios, sequías, heladas y particularmente el granizo)	Barreras culturales particularmente debido a las distancias y los bajos niveles de capacitación de la comunidad
Producción con bajo valor agregado y muy bajo nivel de diferenciación (commodities)	Alto costo social producto de la escasez de comunicaciones
Baja rentabilidad en las explotaciones agrícolas como consecuencia del bajo tamaño de las mismas y de la falta de continuidad en la aplicación de técnicas de cultivo	Escasez de políticas públicas con visión de largo plazo

Con esta información validada en los foros participativos y con fondos provinciales, se consolidó un equipo de técnicos de la Subsecretaría de Programación Económica, representantes del ISCAMEN, IDR, Fundación ProMendoza y del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales y se convocó a dos consultores internacionales²⁰. El objetivo era diseñar un Plan de Desarrollo Rural de vanguardia que buscara abordar las líneas estratégicas para el desarrollo de la población rural, inicialmente en relación al potencial de las cadenas agroalimentarias provinciales (Entrevista No. 5, Abril 13, 2007).

²⁰ Los consultores externos fueron el Dr. José Emilio Guerrero de la Universidad de Córdoba y el Dr. Victor Ortiz Somovilla de la Junta de Andalucía, ambos españoles, según consta en el documento constitutivo del Plan de Desarrollo Rural de la Provincia de Mendoza.

Para fortalecer el diagnóstico se planteó la necesidad de abordar las problemáticas productivas desde una perspectiva social, utilizando los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de Hogares Rurales²¹ que se realizó en el 2004 y permitiendo identificar problemáticas más integrales en relación a niveles de calidad de vida de la población rural mendocina (Entrevista No.5, Abril 13, 2007).

Las discusiones iniciales se centraron en establecer los fundamentos de productividad, desarrollo social y competitividad internacional para la ruralidad mendocina, en lo que los dos consultores internacionales contratados fueron fundamentales (Entrevista No. 6, Abril 16 de 2007). Esta discusión sirvió a dos propósitos, de un lado abrió la puerta para considerar alternativas de transferencia y capacitación que permitieran a los productores un acceso más equitativo a los mercados internacionales, con características de alta competencia y calidad. Del otro permitió mirar hacia lo que se estaba adelantando en materia de políticas rurales en otros países (Entrevista No. 4, Abril 11 de 2007).

Las experiencias recientes en ese momento daban cuenta de políticas públicas con un enfoque integral, que dieron la pauta para plantear una política provincial que promoviera el desarrollo participativo y comunitario con énfasis en el desarrollo sostenible. Pensando en concentrar los esfuerzos que ya venían adelantando las diferentes organizaciones y entidades hacia una mejora sustancial en los niveles de calidad de vida de la comunidad rural de la provincia se propuso que la política valorara conceptos como el ecodesarrollo y la cohesión territorial y social (Entrevista No. 5, Abril 13, 2007).

²¹ Esta encuesta se realiza con cierta continuidad aproximadamente cada dos años, contando con una permanente retroalimentación de la información consignada y está a cargo del Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza, desde la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas

Con estos aspectos determinados se realizaron nuevas reuniones con representantes de las asociaciones productivas, cooperativas y uniones vecinales, así como con miembros de las entidades de carácter mixto y de otros ministerios. Estas reuniones buscaron establecer una visión de largo plazo para la comunidad rural de la Provincia y establecer los fundamentos de lo que se llamó el *Plan de Desarrollo Rural de la Provincia de Mendoza* (Entrevista No. 5, Abril 13 de 2007).

Con el diagnóstico de las cadenas agroalimentarias sistematizado, las organizaciones sociales interesadas en los nuevos procesos participativos y el antecedente de políticas territoriales el Ministerio de Economía provincial presentó el documento preliminar del Plan como una política de largo plazo, eficiente, útil y eficaz en el desarrollo territorial provincial (Entrevista No. 5, Abril 13 de 2007).

“Nuestro compromiso con los productores, familias, e instituciones rurales ha sido constante y permanente, en este marco es imperativo prever la implementación de políticas activas a largo plazo y la coordinación a nivel provincial de las políticas existentes. Abordar el desarrollo rural generará un cambio de rumbo en las tradicionales políticas agropecuarias, así nos dirigimos a mejorar la calidad de vida del sector rural.

Este Plan implica una nueva perspectiva, ya que abarca desde los aspectos esenciales de la comunidad rural, hasta el sistema agroalimentario.

Por lo expuesto ponemos a disposición de la sociedad este documento preliminar que nos permitirá lograr un proceso de debate e integración que determine un cambio trascendental en la vida misma de nuestra comunidad”²²

²² Prólogo firmado por el Ministro de Economía Lic. Gabriel Fidel y el Gobernador de la Provincia Lic. Roberto R. Iglesias (Mineconomía Mendoza, 2003:2).

El Plan fue avalado con la firma del gobernador para su presentación a las instituciones y a las comunidades rurales, quedando establecido como documento técnico²³ de la Subsecretaría de Programación Económica mientras se establecía la responsabilidad institucional de su implementación (Entrevista No. 5, Abril 13 de 2007).

Posteriormente se determinó que sería el Instituto de Desarrollo Rural –IDR- el encargado del proceso de coordinación de acciones para la implementación del Plan de Desarrollo Rural, a través de actividades de integración institucional, divulgación, capacitación de promotores locales, coordinación del proceso de validación y elocución del Plan para lo que se otorgó en julio de 2004 un subsidio de \$520.000,⁰⁰ (Decreto 1413, 2004).

Con estas figuras jurídicas el Plan quedó aprobado en su diseño y delegado al IDR para preparar su implementación. El proceso que le siguió fue de validación del Plan con las organizaciones sociales y las entidades privadas, a la vez que un fuerte trabajo interinstitucional, para que todos los actores involucrados se apropiaran de las estrategias propuestas (Entrevista No. 4, Abril 11 de 2007). Adicionalmente se inició el proceso de capacitación de los promotores locales y el trabajo de comunicación del Plan a los municipios²⁴ (Entrevista No. 6, Abril 16 de 2007).

Varios de los programas propuestos dentro de la política rural eran programas ya existentes en las acciones de los diferentes ministerios, en particular del de Economía, por lo que éstos siguieron su marcha generándose una especie de trabajo paralelo de validación y capacitación del

²³ El documento aparece reseñado según expediente No. 00505-E04-01282 del Ministerio de Economía de la Provincia de Mendoza.

²⁴ El proceso de comunicación del Plan, así como la capacitación de los promotores locales se sucedió durante el gobierno del radical Julio Cobos (2004-2007), en una continuidad de planes del gobierno de Iglesias.

diseño del Plan y la implementación de algunas de sus acciones durante los dos años siguientes²⁵ (Entrevista No. 4, Abril 13 de 2007).

2. Proceso de formulación del Plan

El proceso de formulación de la política pública apuntó al establecimiento de una visión de largo plazo y un enfoque que orientara los parámetros de la política y a la vez respondiera a las expectativas de los actores involucrados en el proceso de diseño. Se presentan a continuación una descripción general a manera de contexto de los diferentes componentes de formulación del Plan.

a) Visión y enfoque

El trabajo del equipo interinstitucional que diseñó el Plan determinó cuatro *preceptos* como estructura de visión de política: “fortalecer y fomentar la preservación de la identidad local rural [...], generar procesos de base local, endógenos, descentralizados y participados por los propios actores [...], promover el desarrollo integral, equitativo y sustentable [...] e impulsar al sector agroalimentario para que sea sostenible con responsabilidad ambiental y factibilidad económica [...]” (Mineconomía Mendoza, 2004: 10).

²⁵ Para el momento de esta investigación, el Plan se encontraba en un momento de evaluación y sistematización que permitiera reorganizar el panorama institucional, fortaleciera la participación de los actores locales y diera inicio formal a su implementación por parte del IDR. En las elecciones de 2007, fue elegido el Lic. Celso Jaque (2008-2011), del partido justicialista, dando un cambio en el partido de gobierno y solicitando una revisión de los diferentes planes que el gobierno anterior tenía en marcha, lo que sumado a factores institucionales y presupuestales estancó el proceso de implementación del Plan tal como fue diseñado en 2004 (Entrevista Telefónica No. 1: Abril 21, 2009).

Tabla No. 9
Fundamentos del Plan de Desarrollo Rural

Preceptos	Planteamientos
Fortalecer y fomentar la preservación de la identidad local rural	-Crear espacios de reconocimiento de las formas de relación y representación de los habitantes con su entorno -Privilegiar elementos que identifiquen a los habitantes y produzcan sentido de pertenencia
Generar procesos de base local, endógenos, descentralizados y participados por los propios actores	-Reconocer la importancia de los actores locales en el autodesarrollo -Fomentar procesos de autonomía, redistribución de poder en la gestión de proyectos locales
Promover el desarrollo integral, equitativo y sustentable	-Fomentar alternativas de protección de recursos y distribución equitativa de bienes y servicios
Impulsar el sector agroalimentario para que sea sostenible con responsabilidad ambiental y factibilidad económica	-Apoyo a las producciones agropecuarias en un contexto de protección y preservación medio ambiental

Fuente: Mineconomía Mendoza, 2004: 10

El Plan plantea en su justificación que “[...] lo rural trasciende lo agrario; en el medio rural además de desarrollarse las actividades propiamente agropecuarias, se desarrollan actividades artesanales, forestales, servicios, industriales, agroindustriales y de turismo; por lo tanto, los programas y proyectos de desarrollo rural no pueden ser sólo agropecuarios, sino que deben involucrar todas las actividades rurales” (Mineconomía Mendoza, 2004: 3) dando pie a la idea que de ser una política inscrita en un enfoque más integral que sectorial.

En este sentido el documento constitutivo del Plan dice buscar:

“[...] una visión multifuncional que enfoque los problemas de la población rural en todas sus dimensiones, que facilite un proceso de desarrollo integral, que se inscriba en un marco de base solidaria, complementando lo privado – público y por lo tanto de acción coordinada y conjunta. El desafío es entonces construir una estrategia homogénea, consensuada política, social y comunitariamente, a partir del reconocimiento, valoración e integración en la práctica de la heterogeneidad y diversidad de los actores, es decir, de los productores, sus familias y las instituciones que con ellos trabajan” (Mineconomía Mendoza, 2004: 3).

Estos aspectos justificativos del modelo que busca seguir la política rural en su concepción y los preceptos fundamentales que estructuran la visión de largo plazo para la ruralidad en la Provincia de Mendoza, coinciden con las premisas básicas que desarrolla el ETDR por lo que explícitamente queda establecido éste como el enfoque que orienta el diseño de estrategias y programas de la política rural mendocina (Entrevista No. 6, Abril 16 de 2007). De manera puntual, dentro del primer capítulo del documento constitutivo del Plan se establece que “[...] los fundamentos que sostienen la pertinencia del Plan se apoyan en criterios de Desarrollo Rural Territorial, en sus modos de gestión y de aplicación en la práctica” (Mineconomía Mendoza, 2004: 18).

b) Objetivos

De acuerdo al documento de diseño, el objetivo principal del Plan es “mejorar la calidad de vida de la población del ámbito Rural de la Provincia de Mendoza, mediante la generación y ampliación de oportunidades y el incremento de la capacidad social, económica y productiva de su territorio” (Mineconomía Mendoza, 2004: 11). Presentado de esta forma el objetivo general maneja dos parámetros centrales, que merecen ser vistos en detalle: de un lado, la calidad de vida de la población rural y, del otro, la capacidad social, económica y productiva del territorio.

En relación con la calidad de vida de la población rural, el diseño del plan la presenta como pivote central de todos los esfuerzos en desarrollo rural, reconociendo la necesidad de mejorar las condiciones en las cuales los habitantes de los territorios rurales realizan sus tareas diarias, establecen sus relaciones de identidad y pertenencia, y crecen de manera dinámica como parte de

un espacio geográfico, social y cultural. Estas condiciones de calidad de vida, van más allá de lineamientos meramente económicos y productivos, pero a la vez forman parte de ellos.

Del otro lado, el diseño del plan propone la generación y ampliación de oportunidades y el incremento de la capacidad social, económica y productiva de su territorio como herramienta para mejorar la calidad de vida de la población rural. Se presenta, con esto, un reconocimiento por parte de la planeación provincial de las capacidades intrínsecas del territorio, buscando ampliarlas y orientarlas de manera conjunta hacia el desarrollo (Entrevista No. 6, Abril 16 de 2007).

De manera particular, el plan presenta nueve objetivos específicos que determinan la priorización de los elementos más importantes identificados durante el proceso participativo de diagnóstico:

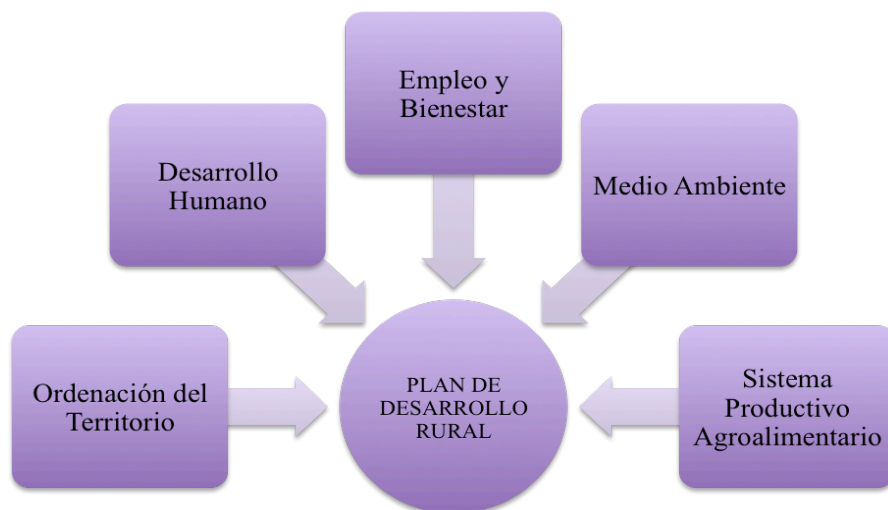
- “Impulsar la actividad agroalimentaria de forma competitiva optimizando sus ventajas comparativas
- Promover el sector agroalimentario de manera tal que su producción responda a las demandas de los mercados en cuanto a calidad, seguridad y sanidad
- Fomentar proyectos educativos y culturales en la comunidad rural promoviendo interacción e inclusión social
- Promover proyectos de inversión en infraestructura rural
- Consolidar al sector agroalimentario, a fin que contribuya con la generación de riqueza, empleo, cohesión social, económica y territorial para todo el ámbito rural.
- Incrementar el valor agregado por el sector, mediante la integración de etapas, el mejoramiento de la industrialización y la comercialización de sus productos, servicios e industrias relacionadas.

- Fomentar capacitación de los actores sociales de la comunidad rural, a fin de permitir su participación en el logro de los objetivos del plan.
- Promover la protección del medioambiente
- Impulsar los cambios necesarios para adecuar la producción agropecuaria a las demandas del mercado”

(Mineconomía Mendoza, 2004:12)

Para el logro de estos objetivos el plan presenta una metodología que incluyó capacitación, transferencia de tecnología, desarrollo organizacional y económico, fortalecimiento institucional, producción de información y difusión de la misma para estos sectores, generación de proyectos socio – económicos sustentables y asesoramiento a empresas, entidades intermedias, medianos y pequeños productores, según las necesidades y requerimientos según diferentes áreas prioritarias (Ver gráfica No. 14).

Gráfica No. 14
Áreas prioritarias de la metodología de implementación
Plan de Desarrollo Rural 2004 Mendoza – Argentina



Fuente: Tomado del Plan de Desarrollo Rural (Mineconomía Mendoza, 2004:13)

c) Estrategias, programas y proyectos²⁶

A partir de la metodología propuesta y de los objetivos determinados el equipo técnico a cargo del diseño de la política rural estableció once estrategias centrales que concentraran a la vez programas y proyectos que la Provincia venía implementando con anterioridad con aquellos que surgieran de la formulación del Plan.

Como se puede ver en la siguiente tabla, cada estrategia tiene un propósito en relación a los fundamentos del Plan buscando contribuir al cumplimiento de los objetivos diseñados (Entrevista No. 5, Abril 16 de 2007):

Tabla No. 10
Estrategias - Plan de Desarrollo Rural, Mendoza – Argentina

ESTRATEGIA	PROPÓSITO
Apoyo a la integración, organización y capacitación	Está orientada a capacidades de la población rural que permitan construir redes estables de trabajo local y regional reconociendo estos parámetros como elementos básicos de modernización
Mejoramiento de la infraestructura rural	Reconoce la necesidad de infraestructura rural de calidad que permita la movilización de recursos, la correcta prestación de servicios sociales y rurales y el mejoramiento de los parámetros de calidad y sanidad de la producción.
Incorporación de mujeres y juventud rural a la actividad agropecuaria, al sector social y cultural	Busca reconocer la realidad integral de la población rural y el papel de actores tradicionalmente marginados de los procesos y políticas sociales y productivas en el ámbito rural
Mejora de la sanidad de producciones vegetales y animales	A partir del impulso a procesos productivos con calidad sanitaria, se fomenta el fortalecimiento de las capacidades de los productores mendocinos y se puede garantizar la presencia de éstos en mercados altamente competitivos
Promoción de la investigación, desarrollo, transferencia y extensión de tecnología	Busca fortalecer la productividad, reconociendo la potencialidad de la revolución tecnológica en el mundo rural utilizando los recursos que el medio produce de manera eficiente y efectiva
Fomento de los sistemas de información como herramienta de apoyo, facilitando el acceso y la interpretación de datos	Responde a uno de los principales problemas identificados durante la etapa del diagnóstico, relacionada a la pérdida de información en las instancias finales de las políticas públicas
Disminución de riesgos e incertidumbre de la empresa agropecuaria	Reconociendo los riesgos generales y específicos que tiene la actividad agropecuaria en la provincia, busca fortalecer los programas ya existentes de lucha contra riesgos climáticos e incorporar acciones nuevas que brinden alternativas eficaces en casos fortuitos

²⁶ Esta información proviene del análisis del documento de diseño del Plan de Desarrollo Rural que fue facilitado por las autoridades competentes a efectos de esta investigación (Mineconomía Mendoza, 2003).

ESTRATEGIA	PROPÓSITO
Establecimiento de mecanismos o estrategias de negocios, financiamiento y comercialización	Busca ampliar las posibilidades de inversión en los territorios rurales de la provincia, fortaleciendo los instrumentos de crédito y creando espacios para nuevos desarrollos empresariales de la comunidad rural
Coordinación de políticas entre diferentes instituciones ejecutoras del plan	apunta a fomentar y fortalecer redes de políticas públicas que concentren los esfuerzos de las instituciones presentes en el territorio para potencializar la capacidad estatal en lugar de sobreponerlos, de tal manera que se maximicen los recursos existentes
Promoción y preservación del medio ambiente	Busca fomentar actividades sociales, culturales y productivas sostenibles en el largo plazo reconociendo la estrecha relación entre las diferentes dimensiones del territorio rural y la dependencia de los recursos naturales
Consolidación territorial de la zona rural	Fomenta los procesos de ordenamiento territorial y usos del suelo, a la vez que busca establecer una planificación territorial regionalizada

Dado el carácter descriptivo de este capítulo, se presenta a continuación una tabla resumen de todos los programas, subprogramas y proyectos correspondientes a cada estrategia:

Tabla No. 11
Estrategias, programas, subprograma y proyectos
Plan de Desarrollo Rural, Mendoza – Argentina

ESTRATEGIA	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO
Apoyo a la integración, organización y capacitación	Capacitación y extensión rural	Difusión y extensión de prácticas agropecuarias	Producción hortícola experimental KM8
			Diversificación agropecuaria
			Jornadas técnicas ganaderas
			Charlas técnicas en escuelas e instituciones
			Convenio de productores demostrativos para la aplicación de tecnología de investigación
			Formación de grupos de productores con asistencia técnica
			Fomento y desarrollo apícola
			Reuniones de tranqueras abiertas
			Asistencia técnica en la producción, cosecha y post-cosecha a empacadores de fruta fresca
		Capacitación institucional	Convenio de cooperación técnica IDR-FeCoVita
			Sistema de buenas prácticas agrícolas y manufactureras
			Normas EUREGAP para ingreso de productores a la UE
			Capacitación en consorcios de exportación, alianzas estratégicas y temas vinculados al comercio exterior
			Seminarios con autoridades de la cancillería argentina
			Jornadas para la comercialización de fruta fresca
			Cursos de capacitación sobre gerenciamiento de información estadística para niveles directivos y referentes del sistema municipal
			Capacitación en sistemas de información geográfica
			Proyecto integral para el desarrollo y crecimiento de la producción de flores

ESTRATEGIA	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO
		Comunicación y difusión institucional	Fundación Instituto de Desarrollo Rural
			Fundación ProMendoza
			ISCAMEN
			Dirección de agricultura y prevención de contingencias
			Ministerio de Economía
	Integración y Organización del Sector Rural	Fomento a la integración de productores	Integración de productores con producción diversificada
			Grupos de generación y transferencia de tecnología
			Proyecto integral para el desarrollo y crecimiento de flores
		Diagnóstico y validación de cadenas agroalimentarias	Desarrollo de planes estratégicos de los distintos sectores agroalimentarios
		Interlocución pública-privada	Organización de la interlocución sectorial y social del medio rural
Mejoramiento infraestructura rural	Infraestructura rural	Mejoramiento de la infraestructura agropecuaria	Infraestructura ganadera
			Infraestructura de riego
Incorporación de mujeres y juventud rural a la actividad agropecuaria, al sector social y cultural	Desarrollo rural	Desarrollo del sector local	Centro de atención de demandas y necesidades de la comunidad rural
			Integración y capacitación de la mujer y el joven rural
			Capacitación sobre la empresa de familia
			Promoción y arraigo de puesteros en tierras no irrigadas
			Formación de productores
			Empleo rural no agropecuario
		Turismo rural – rutas alimentarias	
		Caracterización, diagnóstico y validación territorial	Desarrollo rural local
Mejora de la sanidad de producciones vegetales y animales	Sanidad y Calidad Agroalimentaria	Sanidad y calidad animal	Lucha contra la aftosa y la brucelosis
			Control de enfermedades venéreas
			Reinspección de carnes
			Ley federal de carnes
			Tranzabilidad en el sector pecuario
		Sanidad y calidad vegetal	Tranzabilidad del sector de frutas
			Calidad y sanidad en flores
			Producción agrícola diferenciada
			Producción integrada de fruta
			Producción orgánica
			Proyecto de calidad agroalimentario
			Erradicación de la mosca del mediterráneo
			Control y supresión de carpocapsa y grafolita –PROSAP-
			Fiscalización de barreras sanitarias
			Fiscalización de productos e insumos agrarios
			Calidad en el sector vitivinícola
			Bioplanta Mendoza
			Calidad institucional

ESTRATEGIA	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO		
Promoción de la investigación, desarrollo, transferencia y extensión de tecnología	Investigación y Desarrollo de Tecnología Agropecuaria	Investigación y Desarrollo Ganadero	Proyecto integrado de implantación de nuevas especies forrajeras perennes en el árido mendocino		
			Convenio CECSAGAL para el desarrollo de ganadería bajo riego		
		Investigación y Desarrollo Agrícola	Pronóstico de cosecha		
			Generación y validación de información fitosanitaria		
			Determinación de volúmenes y calibres de ajo obtenidos en Mendoza		
			Relevamiento de superficie cultivada de ajo		
			Lucha antigranizo		
		Fomento de los sistemas de información como herramienta de apoyo, facilitando el acceso y la interpretación de datos	Programa de Información	Información General	Boletín de información digital municipal
					Cálculo del producto bruto geográfico provincial
Cálculo de indicadores de coyuntura económica					
Cálculo de indicadores del sector exportador					
Cálculo del índice de desempleo y pobreza					
Censo nacional de población y vivienda					
Encuesta nacional agropecuaria					
Indicadores por microrregiones					
Indicadores de productividad					
Censo provincial agropecuario (pos-censal)					
Registro de uso permanente de la tierra					
Relevamiento turístico provincial					
Servicios de análisis complementarios del sector					
Informes y publicaciones agropecuarias					
Información Ganadera	Estadísticas ganaderas				
	Sitio web ganadero				
	Marcas y señales				
	Informe ganadero				
Inf.georreferenciada	ECOATLAS				
Sistema de información agraria	Relevamiento hortícola provincial				
	Egresos de ajo a través de barreras fitosanitarias				
	Proyecto integral para el desarrollo y crecimiento de la producción de flores y viveros				
	Análisis de las cadenas agroalimentarias				
	Unidad de información sistematizada –UDIS-				
	Informes de coyuntura de los sectores agropecuarios				
	Caracterización de la temporada vitícola				
Estudio de aspectos agroclimáticos	Caracterización agroclimática				
	Determinación de riesgos por heladas				
	Alerta de enfermedades en vid				
	Caracterización de zonas de riesgo de granizo				
	Determinación económica de pérdidas provocadas por contingencias climáticas				
	Evapotranspiración de los cultivos				
	Fenología				
Estudio de las capas térmicas					

ESTRATEGIA	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO
		Información de comercio exterior	Sistema de información en línea para el acceso a nuevos mercados para empresas de la provincia
			Sistema de información en línea para obtener datos sobre el sector exportador
		Información de mercado interno	Precios pagados a productor
			Sistema de información de precios de mercados de concentración de frutas, hortalizas y flores provinciales
Disminución de riesgos e incertidumbre de la empresa agropecuaria	Prevención de Contingencias	Contingencias Agropecuarias	Emergencias Agropecuarias
			Lucha Antigranizo por aviones
			Convenio Ministerio de Economía – UNC Facultad Ingeniería para la auditoría de la lucha antigranizo
			Relevamiento a campo de daños por Granizo
			Prevención y Control de Heladas
			Servicio Agrometeorológico provincial
		Seguro de cosecha	Seguro Agrícola Voluntario
			Seguro Agrícola Vínico
Establecimiento de mecanismos o estrategias de negocios, financiamiento y comercialización acordes con las características	Financiación y comercialización	Asistencia financiera para el sector agroalimentario	Fondo para emergencias agropecuarias
			Fondos de inversión/fiduciarios ganaderos
			Líneas de financiamiento y fomento ganadero
			Fideicomiso productivos
			Financiamiento de proyectos de innovación tecnológica
			Créditos para adelantos de exportaciones agropecuarias CFI
			Proyectos de Diferimiento Impositivo
			Promoción Forestal
			Líneas de crédito internacional para financiamiento de proyectos de inversión pública para el sector rural
			Líneas de crédito internacional para incorporación de tecnología en cultivos y agroindustrias
			Integración de productores y empresas
			Líneas de crédito para Micro, Pequeñas y Medianas empresas
			Sistemas alternativos de garantías
			Creación del mercado local de capital – riesgo
			Créditos para la diversificación productiva
			Crédito no tradicionales
			Ingeniería financiera
			Fideicomisos financieros
			Fideicomisos productivos
			PYMEXPORTA
		Apoyo a la comercialización de productos agropecuarios	Promoción Comercial en el Exterior
			Grupos Estratégicos de Exportación
			Comisiones de exportación
			Apoyo a organizaciones intermedias
		Asistencia financiera para la organización del sector rural	Apoyo a la organización empresaria
			Reconversión productiva
			Organizaciones territoriales
			Vinculación del sector financiero
			Cooperativas de crédito
		Cooperativas de servicios	

ESTRATEGIA	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO
Coordinación de políticas entre diferentes institución ejecutoras del Plan	Fortalecimiento Institucional	Mejoramiento de las relaciones interinstitucionales públicas y privadas del sector rural	Convenios de cooperación y desarrollo
			Fundación IDR
			Proinder
			ProMendoza
			EPDA-PROSAP
			Agropolis
			Aseguramiento de la calidad institucional
			Consejo de desarrollo rural provincial
Promoción y preservación del Medio Ambiente	Protección del Medio Ambiente y sostenibilidad	Calidad de aire, agua y suelo	Unidad de seguimiento y evaluación
			Componente de calidad de agua y suelo – DGI/OEI/PROSAP
			Lucha contra las heladas con métodos menos contaminantes
			Uso racional de agroquímicos
			Manejo racional del pastizal natural en el secano mendocino
			Arbolado público
Consolidación territorial de la zona rural	Consolidación territorial de la zona rural	Territorialidad rural	Control de plagas cuarentenarias con técnicas no contaminantes o biológicas
			Equilibrio social y territorial
			Ordenamiento territorial

Fuente: Mineconomía Mendoza, 2004: 59

3. Identificación de actores claves y manejo de los recursos

Dentro del diseño de la política rural de Mendoza, es muy importante establecer cómo se formuló la identificación de los actores claves y el manejo de los fondos o recursos para la posterior implementación de los programas y proyectos planteados, particularmente debido a las premisas básicas del ETDR que implican, entre otros, un reajuste institucional, corresponsabilidad en la gestión entre actores locales, privados y públicos y una redistribución de los recursos hacia el territorio.

a) Arreglo Institucional

Uno de los aspectos claves del Plan de Desarrollo Rural fue la identificación de una red de actores claves que brindaran un marco institucional estable entre los agentes locales, regionales y

provinciales, incluso, algunos nacionales e internacionales involucrados en el desarrollo rural mendocino, directa o indirectamente (Entrevista No. 6, Abril 16 de 2007).

El principal objetivo de construir, desde el diseño de la política, un marco institucional para el desarrollo rural apunta a reunir “[...] en una visión compartida las prácticas institucionales presentes, las trayectorias de éstas y la perspectivas de los actores o destinatarios” (Mineconomía Mendoza, 2004: 35). Lo que se propone es una *reconstrucción institucional* que “[...] presupone la renovación del pacto social en la esfera rural y el establecimiento de formas de reordenamiento de relaciones sociales de tal manera que se compensen y limiten los conflictos naturales entre comunidad, asociaciones gremiales, mercado y Estado” (Mineconomía Mendoza, 2004: 36).

Este arreglo institucional da cuenta de las instituciones públicas de la estructura gubernamental de la Provincia, los entes descentralizados, de carácter mixto y las organizaciones sociales y privadas que se mencionaron en el capítulo anterior, pero da cuenta también de otras instituciones del nivel provincial no directamente relacionadas con el agro, entidades académicas regionales, instituciones del nivel nacional que tienen incidencia en el territorio rural mendocino y ciertas iniciativas de cooperación internacional entre agencias multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y el Banco Mundial y la Nación. Sin embargo, no se menciona en el Plan más que sus funciones generales y no se le otorgan funciones específicas con relación a la política²⁷.

²⁷ Esta ausencia de establecimiento de funciones específicas para las entidades que hacen parte de lo que el Plan denomina *marco institucional* será tratado como una de las falencias generales en el capítulo siguiente de análisis de coherencia.

El diseño del Plan de Desarrollo Rural de Mendoza incluyó, además de las mencionadas, cuatro instituciones provinciales no agropecuarias: el **Ministerio de Salud y Desarrollo Social**, el **Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas**, la **Dirección General de Escuelas (D.G.E.)** y el **Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios (IDITS)** (Ver Tabla No. 12).

Tabla No. 12
Instituciones provinciales adicionadas al arreglo institucional
Plan de Desarrollo de Mendoza – Argentina, 2003-2004

Entidad	Funciones Generales
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> - Crear condiciones para alcanzar la realización de los habitantes de la Provincia - Favorecer la integración social - Promover el esfuerzo propio y la acción solidaria - Promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud - Proporcionar cobertura integral de salud accesible
Ministerio de Ambiente y Obras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y aplicación de políticas de preservación, protección y mejoramiento del ambiente - Promoción y coordinación de obras y servicios públicos - Legislación en energía, agua y saneamiento urbano y rural
Dirección General de Escuelas –D.G.E-	<ul style="list-style-type: none"> - Planificar y diseñar el desarrollo curricular - Formación y capacitación docente - Ejecutar las políticas de gestión educativa - Coordinación de acciones educativas
Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios –IDITS-	<ul style="list-style-type: none"> - Servir de ámbito complementario estratégico entre industria y sus proveedores, las entidades gremiales, el gobierno provincial y los organismos de investigación - Fijar políticas industriales - Generar alternativas de solución a los problemas del sector industrial y de servicios - Promover la asociatividad, la visión estratégica, la comunicación y la complementariedad

Fuente: Construido a partir de Mineconomía Mendoza, 2004 y referencias institucionales de las entidades mencionadas Ley de Ministerios, DGE e IDITS, 2009

Dentro de las entidades académicas se identificó a la **Universidad Nacional de Cuyo** como entidad de apoyo. A través de un proyecto de extensión y cooperación con la estructura institucional de la Provincia de Mendoza han trabajado en “la convocatoria a todos los actores de

la sociedad mendocina para generar y debatir escenarios posibles y futuros; el Marco Estratégico 2012; el trabajo de redacción de una nueva Ley de Usos del Suelo y Ordenamiento Territorial para Mendoza y la inserción en proyectos de desarrollo social y cultura” (UNCUYO, 2009: 4).

En el caso de las instituciones nacionales con presencia provincial, dentro del diseño del Plan, se identificaron el **Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV)**, el **Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)**, el **Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)**, el **Programa Social Agropecuario (PSA)**, el **Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)** y el **Instituto Nacional del Agua y el Ambiente (INA)** (Ver Tabla No. 13), nuevamente sin determinar funciones específicas con relación al Plan.

Tabla No. 13
Instituciones nacionales adicionadas al arreglo institucional
Plan de Desarrollo de Mendoza – Argentina, 2003-2004

Entidad	Funciones Generales
Instituto Nacional de Vitivinicultura –INV-	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalización de la genuinidad de los productos vitivinícolas - Aplicación de la Ley de Alcoholes - Control de la producción, circulación, fraccionamiento y comercialización de los alcoholes etílico y metílico - Cuerpo técnico administrativo del sistema de designación del origen de los vinos y las bebidas espirituosas de origen vínico
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – INTA-	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar el desarrollo de la investigación y la extensión agropecuarias - Contribuir a la tecnificación y mejoramiento de la empresa agraria y la vida rural - Contribuir a la competitividad del sector agropecuario, forestal y agroindustrial
Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria –SENASA-	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecutar políticas nacionales sobre calidad y sanidad animal y vegetal - Verificar el cumplimiento de la normativa vigente sobre el tema - Fiscalización de la calidad agroalimentaria - Aplicación del Código Alimentario Argentino - Planifica, organiza y ejecuta programas y planes específicos que reglamentan la producción hacia productos inocuos para el consumo humano y animal
Programa Social Agropecuario –PSA-	<ul style="list-style-type: none"> - Alivio de la pobreza rural a través de una plataforma para el desarrollo de la agricultura familiar - Promoción de la inclusión social, económica y política de los habitantes rurales - Brindar capacitación técnica y asistencia a productores

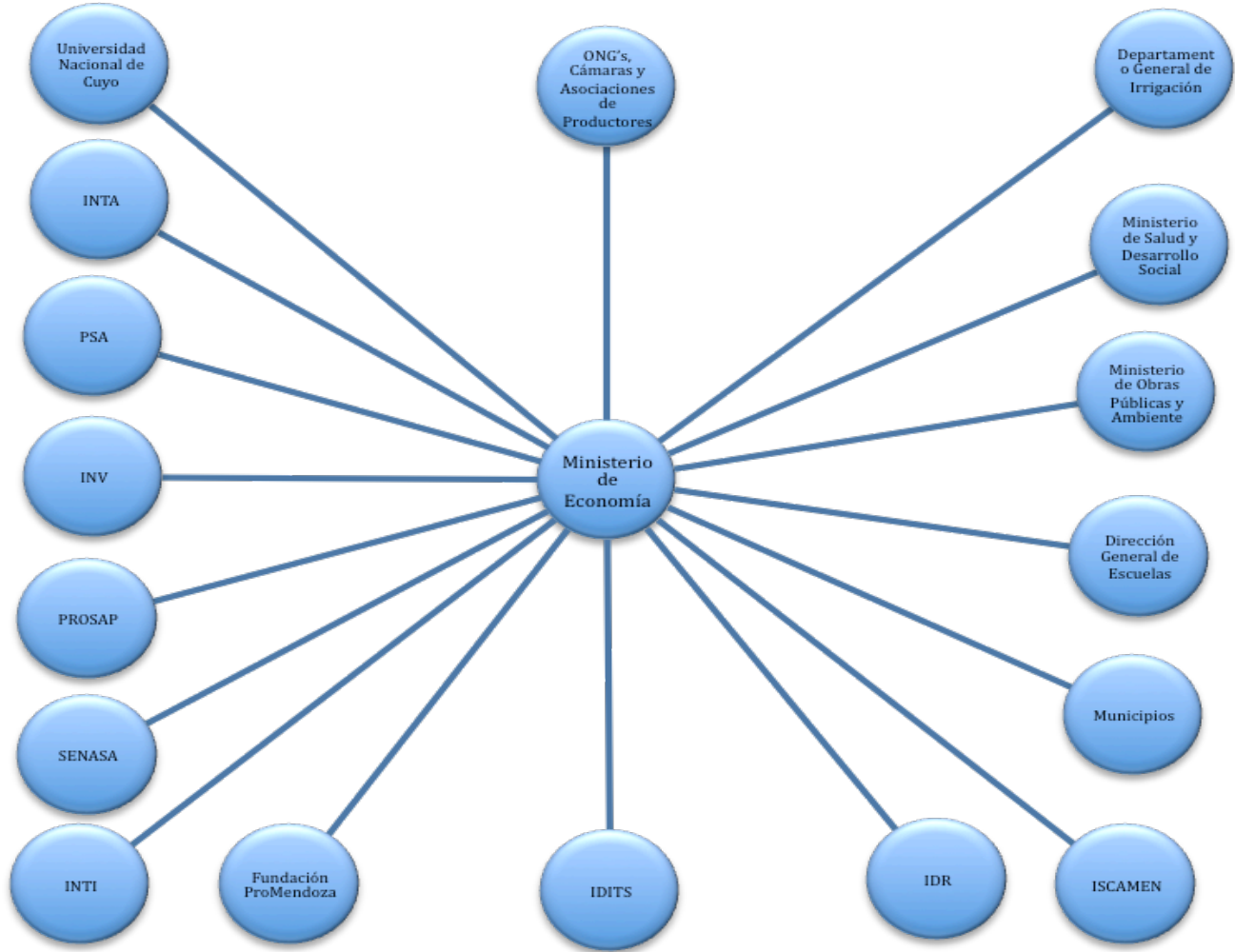
Entidad	Funciones Generales
Instituto Nacional de Tecnología Industrial –INTI-	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicar regulaciones de calidad e identidad de productos - Evaluar de conformidad como referente técnico en generación y transferencia de tecnología industrial - Brindar apoyo general y técnico al Sistema General de Calidad - Facilitar la integración de las comunidades locales al sistema productivo
Instituto Nacional del Agua – INA-	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfacer los requerimientos de estudio, investigación, desarrollo tecnológico y prestación de servicios especializados - Implementar y desarrollar la política hídrica nacional

Fuente: Construido a partir de Mineconomía Mendoza, 2004 y referencias institucionales de las entidades mencionadas INV, INTA, SENASA, PSA, INTI e INA 2009

La cooperación internacional está representada en el **PROSAP** o **Programa de Servicios Agrícolas Provinciales**, un programa federal implementado en 1996 con fondos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo –BID-. Bajo la dirección y supervisión de la SAGPyA el objetivo fundamental del PROSAP es el financiamiento de proyectos de inversión para el desarrollo agropecuario de las provincias argentinas (SAGPyA, 2009: PROSAP). En la Provincia de Mendoza se ejecuta desde 1997 en proyectos de riego, sanidad vegetal, ampliación de barreras sanitarias, construcción de la Bioplanta de Santa Rosa y en iniciativas de desarrollo rural (Gobernación Mendoza, 2009).

La siguiente gráfica representa el modelo del marco interinstitucional diseñado como parte de la identificación de actores centrales para la implementación del Plan:

Gráfica No. 15
Diagrama Interinstitucional para el Desarrollo Rural
Diseño Plan de Desarrollo Rural 2004 Mendoza – Argentina



Fuente: Tomado del Plan de Desarrollo Rural (Mineconomía Mendoza, 2004:37)

b) Recursos y Presupuesto

Otro aspecto central en políticas públicas es la determinación del manejo de los recursos o el establecimiento del presupuesto que se destinará a la implementación y desarrollo de los proyectos y programas formulados durante la etapa del diseño. El establecimiento de los recursos con los que contará la política “[...] es vital para la sostenibilidad de los proyectos, por cuanto garantiza la vida misma de los programas, cubre salarios, capacitaciones, transporte, subsidios, ...en fin, sin recursos no hay programas, es así de sencillo [...]” (Entrevista No. 6: Abril 16, 2007)

Durante el proceso de diseño del Plan de Desarrollo Rural Mendocino, sin embargo, no se determinó un presupuesto puntual y específico para la puesta en marcha de los proyectos. “El Plan de Desarrollo Rural nunca tuvo un presupuesto propio. [...] nunca se fijó por ley una pauta específica para este programa [...]” (Osorio, 2008: 1) El manejo de los recursos necesarios para las posteriores etapas de implementación y evaluación del Plan fueron establecidas durante el diseño como una estrategia general de ampliación de los recursos para *desarrollo rural* del Ministerio de Economía, a la vez que se buscaba contar con los presupuestos particulares de los programas que estaban en curso y que fueron agrupados dentro de las estrategias del Plan (Entrevista No. 5: Abril 13, 2007).

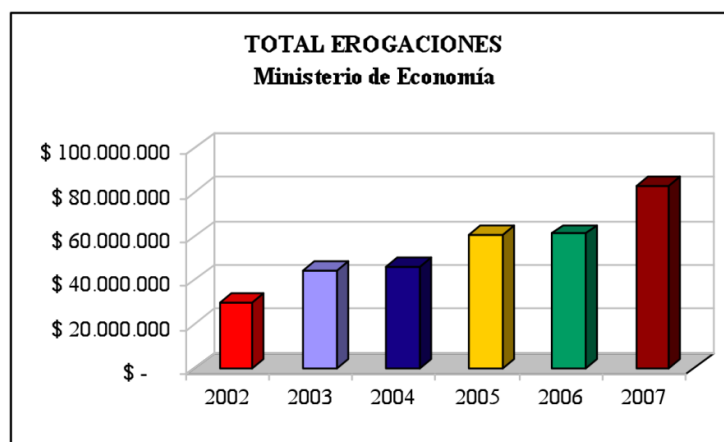
Pese a que no aparece de manera explícita en el documento de diseño del Plan, esta estrategia de ampliación de los recursos del Ministerio hacia ítems relacionados con el desarrollo rural y los programas que forman parte de él buscó establecerse con el compromiso de las instituciones

provinciales a través del trabajo del IDR (Entrevista No. 5: Abril 13, 2007), para lo cual se le otorgó al Instituto un subsidio de \$520.000 en julio de 2004 (Decreto 1413, 2004:1).

Esta investigación se aproximó a la realidad presupuestaria del Ministerio de Economía Provincia en los años previos y posteriores²⁸ al diseño del Plan, de tal manera que se pudiera establecer un marco de referencia en apoyo el análisis del diseño de la política rural.

Como punto de referencia se realizó un cuadro de evolución de las erogaciones o gastos generales del Ministerio en todas sus áreas, los que han presentado un comportamiento relativamente estable (ver gráfica No. 16), acorde a la inflación esperada con el tiempo, y a los cambios generales en las políticas provinciales, incluido el esfuerzo de diseño del Plan de Desarrollo Rural del 2004.

Gráfica No. 16
Total Erogaciones Generales
Ministerio de Economía, Mendoza – Argentina

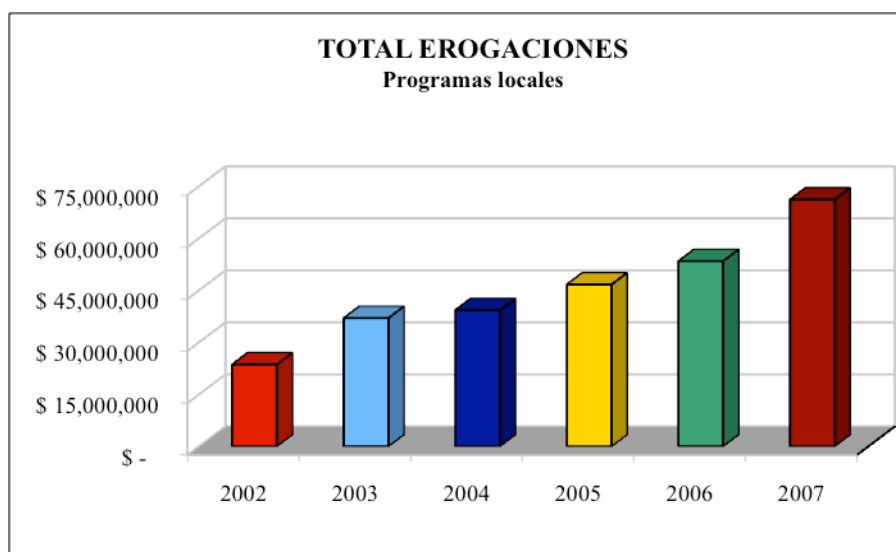


Fuente: creado a partir de la información de presupuestos del Ministerio de Economía (Gobernación Mendoza, 2007)

²⁸ Se presentan gráficos resumen por año, en el periodo escogido, del presupuesto anual del Ministerio de Economía de acuerdo a su actividad y objeto de gasto. Tablas construidas a partir de los resúmenes que mantiene el Ministerio de Hacienda anualmente desagregado por Ministerio y que fueron facilitadas para esta investigación por el equipo técnico de la Subsecretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía Provincial que participó en la etapa de diseño del Plan de Desarrollo rural.

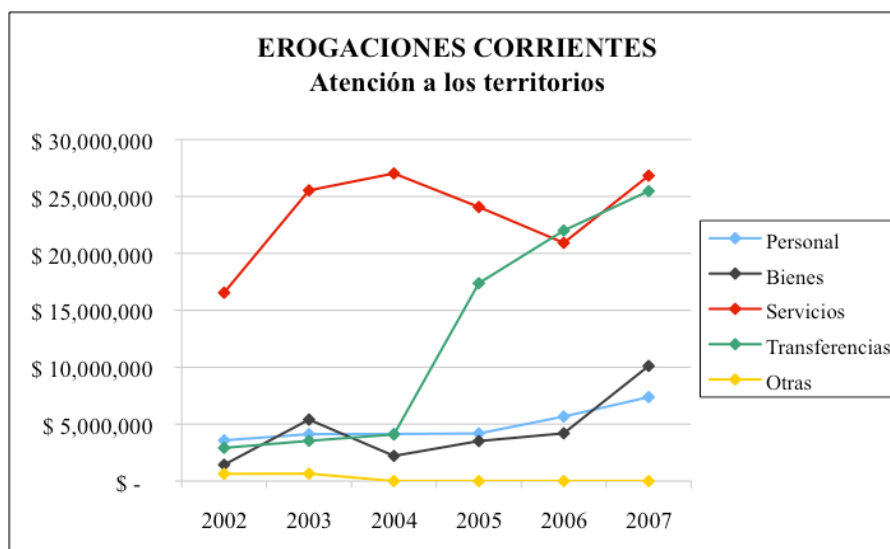
En el caso particular de aquellas actividades destinadas a los diferentes programas y proyectos que atañen a los diferentes oasis de la provincia, se percibe, de un lado, un incremento esperado teniendo en cuenta factores de inflación y crecimiento económico provincial, con el mayor incremento del nivel de gastos entre el 2002 y el 2003 -cerca del 36%-, seguido del incremento entre el 2006 y el 2007 en cerca del 25%, mientras en años anteriores había sido del 12% aproximadamente (ver gráfica No. 17). Del otro lado, se ve que las erogaciones corrientes presentan un alto nivel en el gasto correspondiente a los servicios y un interesante crecimiento potencial de las transferencias municipales a partir del 2005 (ver gráfica No. 18).

Gráfica No. 17
Total erogaciones corrientes – Programas locales
Ministerio de Economía, Mendoza – Argentina



Fuente: creado a partir de la información de presupuestos del Ministerio de Economía
(Gobernación Mendoza, 2007)

Gráfica No. 18
Erogaciones corrientes – Atención a los territorios
Ministerio de Economía, Mendoza – Argentina



Fuente: creado a partir de la información de presupuestos del Ministerio de Economía
(Gobernación Mendoza, 2007)

Al desagregar los gastos de este rubro se presentan dos aspectos puntuales en relación a la ruralidad provincial: el destinado especialmente a la agricultura, ganadería y los recursos naturales renovables y el monto destinado a los proyectos de desarrollo económico y social, como el Plan del 2004. En el capítulo siguiente se analizará la relación entre estos elementos. Salvo decir por ahora que, las mayores partidas se destinan a los servicios a productores y, posterior al 2005, a un incremento notable en las transferencias municipales. Situación que no sucede en lo que podría corresponder a las iniciativas de desarrollo (Gobernación Mendoza, 2007).

4. Contexto de implementación del Plan

Dentro del documento de diseño se presentó un esquema metodológico de implementación que incluyó dos etapas previas a la ejecución de los programas y proyectos (ver tabla No. 14). El IDR, como se mencionó antes, fue el organismo encargado para la ejecución del Plan y su divulgación a través de promotores locales que se acercaran a la comunidad en cada territorio buscando la validación del Plan (Entrevista No. 4: Abril 11, 2007).

Tabla No. 14
Esquema Metodológico - Plan de Desarrollo Rural, Mendoza – Argentina

	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	CUARTA	QUINTA
ETAPAS	Elaboración del Diagnóstico por sectores	Diseño del documento preliminar	Integración de instituciones públicas y privadas que actúan en el territorio	Coordinación del proceso de validación	Ejecución del Plan
TIEMPO ESTIMADO	1 año	5 meses	5 meses	3 meses	Corto Plazo: 1 año Mediano Plazo: 4 años Largo Plazo: 7 años
INSTITUCIONES PARTICIPANTES	IDR, ProMendoza, Iscamen, Instituciones del Ministerio, Cámaras, Asociaciones de Productores	DEIE, DAPC, IDR, Dir. De Ganadería, Iscamen, ProMendoza, Prosap	Ministerio de Economía, INTA, DGI, ITU, Universidades, PSA, INV	Instituciones del Ministerio, Municipios, ONGs, Cámaras y Asociaciones de Productores	Consejo Provincial

Fuente: Tomado del Plan de Desarrollo Rural (Mineconomía Mendoza, 2004:11)

En 2007 la Subsecretaría de Programación Económica adelantó un proceso de sistematización del proceso de diseño para fortalecer la divulgación del Plan y se realizó un proceso de revisión del mismo con diversas instituciones buscando la creación de nuevas entidades territoriales que favorecieran la implementación del Plan (Entrevista No. 5: Abril 13, 2007).

La etapa de implementación que debía seguir al diseño se encontró con dos inconvenientes puntuales, uno operativo y otro de carácter político. El primero atañe a la falta de presupuesto propio para el Plan y el segundo al cambio de partido político en la dirección de la Provincia en las elecciones de finales de 2007, cuando fue elegido el Lic. Celso Jaque (2008-2011) cuya administración solicitó una revisión de los diferentes planes que el gobierno anterior tenía en marcha (Entrevista Telefónica No. 1: Abril 21, 2009). Adicionalmente, según archivos de prensa de la Gobernación, para finales de 2008 el Plan se había estancado completamente dado “[que] los recursos no se fueron incrementando [...], el desaceleramiento de muchos programas y la suspensión de 50 contratos de locación de promotores encargados de llevar a la práctica las políticas del [IDR]” (Osorio, 2008: 1).

Para 2009 se plantea la idea de realizar un proceso de rediseño del Plan, tomando en cuenta la estructura fundamental del mismo pero teniendo en cuenta los factores propios de la crisis global que afectó la rentabilidad de la producción por el incremento en mano de obra e insumos, particularmente los agroquímicos, y los factores propios de una ruralidad sin renovación generacional y con fenómenos como el abandono de tierras de producción, situación a la que se enfrenta el territorio rural mendocino hoy en día (Entrevista Telefónica No. 2: Mayo 22, 2009).

Los elementos del diseño de la política: fundamentos, objetivos, estrategias y programas, al igual que el arreglo institucional y el manejo de los recursos no ha sufrido cambios aún, pese a la realidad de la implementación que se acaba de mencionar. Estos elementos son la base para el análisis adelantado en esta investigación ya que son elementos construidos a la guía del ETDR que permitieron determinar puntos críticos en el análisis de coherencia.

V. La Aplicación del Enfoque Territorial en la Política Rural Provincial: Un análisis de coherencia

La incorporación de planteamientos conceptuales de enfoques como el ETDR en el diseño de políticas públicas es una práctica común en los países latinoamericanos. Sin embargo, este proceso no está exento de complejidades y contradicciones. En el presente capítulo se realiza un análisis de coherencia que busca identificar y recolectar elementos clave para evaluar las ventajas, desventajas y puntos críticos de esta aplicación de conceptos en el diseño de políticas públicas.

Se pretende responder cómo los planteamientos propuestos desde las diferentes categorías conceptuales del ETDR orientaron la formulación de las estrategias del Plan. Particularmente sí en la práctica del diseño efectivamente el Plan de Desarrollo Rural está orientado por el ETDR y cuáles han sido los puntos críticos de esta incorporación.

Para conseguir este objetivo, en este capítulo se abordarán en primera instancia y como marco de referencia 1) los conceptos del ETDR y los apartes del documento del Plan que apuntan a ellos y en segunda medida se hará 2) una aproximación desglosada de cada categoría conceptual definida en el segundo capítulo en comparación con los apartes del Plan que dan cuenta de ellas. Finalmente, 3) se buscará establecer una relación entre las estructuras institucionales y presupuestarias pensadas en el diseño de la política con las existentes en la Provincia.

1. Conceptualización del ETDR en el Plan de Desarrollo Rural

Retomando las definiciones del segundo capítulo, el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural se plantea como un mirada hacia un nuevo objeto en lo rural: el territorio, reconociéndole a éste su valor histórico, político, social, ambiental, multisectorial y cultural, además del concepto geográfico clásico. Con este cambio en la visión de lo rural, el enfoque adopta características de eficiencia social, competitividad territorial, fortalecimiento institucional, cesión de competencias y conformación de colegiados territoriales y el empoderamiento de la comunidad rural hacia el autodesarrollo.

En resumen, el ETDR apunta a generar una gestión pública de lo rural que combine los elementos sociales, políticos y económicos de un territorio construido históricamente a partir de la identidad y la cultura de sus habitantes. En este sentido lo que propone es un reconocimiento de la integralidad de la ruralidad a partir de las dinámicas propias de sus territorios y sus habitantes, buscando favorecer un desarrollo rural que supere lo meramente productivo.

Este fue el concepto que el Plan de Desarrollo Rural de Mendoza adoptó en su documento constitutivo en 2004:

“El Desarrollo Rural entendido como un proceso que integra no sólo lo económico sino lo territorial, cultural, ecológico, social, etc., se puede tratar desde diversas teorías. Es posible abordarlo simplemente desde la pobreza existente en un territorio o desde la planificación del uso del territorio, la modernización de la actividad agropecuaria, la ampliación de los mercados para los diferentes sectores, la calificación de las cadenas agroalimentarias y, por supuesto, la población y actores sociales que son parte de esta actividad. Desde esta última perspectiva abordaremos el concepto de desarrollo rural para nuestra provincia en este Plan.”
(Mineconomía Mendoza, 2004: 10)

En el prólogo del documento se menciona nuevamente la característica de un Plan más amplio que el de políticas anteriores “[...] Este Plan implica una nueva perspectiva, ya que abarca desde los aspectos esenciales de la comunidad rural hasta el sistema agroalimentario [...]” (Mineconomía Mendoza, 2004: 2). También en la justificación del Plan se hace alusión al carácter integral del mismo “[...] lo rural trasciende lo agrario; en el medio rural además de desarrollarse las actividades propiamente agropecuarias, se desarrollan actividades artesanales, forestales, servicios, industriales, agroindustriales y de turismo; por lo tanto, los programas y proyectos de desarrollo rural no pueden ser sólo agropecuarios, sino que deben involucrar todas las actividades rurales” (Mineconomía Mendoza, 2004: 3).

El documento es reiterativo en cuanto a la intención de reconocer la realidad de los territorios rurales, en otro aparte aclara que la pretensión del Plan es adoptar “[...] una visión multifuncional que enfoque los problemas de la población rural en todas sus dimensiones, que facilite un proceso de desarrollo integral, que se inscriba en un marco de base solidaria, complementando lo privado – público y por lo tanto de acción coordinada y conjunta. El desafío es entonces construir una estrategia homogénea, consensuada política, social y comunitariamente, a partir del reconocimiento, valoración e integración en la práctica de la heterogeneidad y diversidad de los actores, es decir, de los productores, sus familias y las instituciones que con ellos trabajan” (Mineconomía Mendoza, 2004: 3).

El Plan es también explícito en sus intenciones de favorecer una nueva forma de concebir la institucionalidad rural de la Provincia y de apoyar y estimular a los actores sociales territoriales. En la construcción de sus fundamentos, el documento de diseño del Plan apunta a la importancia de fomentar esta estructura participativa: “Es fundamental que en las políticas que se apliquen,

los productores, las familias e instituciones sean los beneficiarios de su propio desarrollo. [...] se debe estimular a la población rural para que reemplace las acciones individuales por acciones de cooperación que lleven a la creación de entes asociativos, que ejecuten parte de los servicios que actualmente están en manos del Estado o del sistema agroindustrial y comercial privado” (Mineconomía Mendoza, 2004: 7).

El discurso en el que está inmerso el documento del Plan es claro en el manejo de los preceptos institucionales del ETDR, tal como se especifica en el capítulo de fundamentos en el que habla de nuevos pactos sociales y el reordenamiento de las relaciones entre todos los actores de la esfera rural, lo que “[...] presupone que el largo proceso de reforma del Estado incorpore una nueva generación de instituciones rurales, procedimientos y mecanismos compensatorios que amplíen las posibilidades de los mercados y reconcilien una economía de mercado eficiente y competitiva con una institucionalidad que aliente una participación corresponsable de los grupos sociales en la decisión y ejecución de las acciones de regulación, fomento y bienestar social [...]” (Mineconomía Mendoza, 2004: 7).

De manera puntual en relación con los conceptos de una nueva institucionalidad que, además de interactuar más entre sí, favorezca el capital social de los territorios, el Plan especifica que lo que se busca es establecer una nueva relación entre el Estado, la comunidad y las organizaciones en la que existan “[...] nuevas formas institucionales que sin ser parte estructural del Estado, establezcan una articulación permanente y regulada con las instancias de decisión” (Mineconomía Mendoza, 2004: 7).

Según estos apartes del documento, el discurso en el que está inscrito el Plan de Desarrollo Rural de la Provincia de Mendoza en su diseño del 2004 es efectivamente el discurso del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural (ver tabla No. 15) en lo que se refiere al reconocimiento del territorio como objeto de política, sus características de multisectorialidad y multidimensionalidad, y en la proposición de una reestructuración institucional hacia nuevos pactos sociales.

Tabla No. 15
Conceptualización del ETDR desde el Plan de Desarrollo Rural
Provincia de Mendoza, 2004

ASPECTOS	PLANTEAMIENTOS DEL ETDR	PLAN DE DESARROLLO RURAL
TERRITORIO	<ul style="list-style-type: none"> - Producto histórico con valores de heterogeneidad, ética social y cultural, unidad de gestión (Sepúlveda, et al., 2003) - Construcción social que da origen, expresa identidad y propósito a los agentes públicos, sociales y privados de un espacio geográfico (Schejtman y Berdegué, 2003) 	<p>- “[...] la planificación del uso del territorio, la modernización de la actividad agropecuaria, la ampliación de los mercados para los diferentes sectores, la calificación de las cadenas agroalimentarias y, por supuesto, la población y actores sociales que son parte de esta actividad” (Mineconomía Mendoza, 2004: 10)</p> <p>- “[...] reconocimiento, valoración e integración en la práctica de la heterogeneidad y diversidad de los actores, es decir, de los productores, sus familias y las instituciones que con ellos trabajan” (Mineconomía Mendoza, 2004: 3)</p>
MULTI SECTORIALIDAD	Se distinguen varios tipos de actividades de acuerdo a diferentes dinámicas de acción, ligadas a productos agrícolas, de transformación o de servicios (Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2003).	“[...] lo rural trasciende lo agrario; en el medio rural además de desarrollarse las actividades propiamente agropecuarias, se desarrollan actividades artesanales, forestales, servicios, industriales, agroindustriales y de turismo; por lo tanto, los programas y proyectos de desarrollo rural no pueden ser sólo agropecuarios, sino que deben involucrar todas las actividades rurales” (Mineconomía Mendoza, 2004: 3).
MULTI DIMENSIONALIDAD	Se reconocen diferentes dimensiones entrelazadas e interactuantes: ambientales, físicas, climáticas, geográficas y de dotación de recursos, sociales, económicas, políticas y culturales (Sepúlveda, et al., 2003)	“[...] una visión multifuncional que enfoque los problemas de la población rural en todas sus dimensiones, que facilite un proceso de desarrollo integral, que se inscriba en un marco de base solidaria, complementando lo privado – público y por lo tanto de acción coordinada y conjunta” (Mineconomía Mendoza, 2004: 3).

ASPECTOS	PLANTEAMIENTOS DEL ETDR	PLAN DE DESARROLLO RURAL
INSTITUCIONALIDAD	abierta, pluralista, democrática, capaz de expresarse en espacios y territorios de diferentes jerarquías y de atender, correctamente, a la sociedad rural (Sepúlveda, et al., 2003)	- “[...] que incorpore una nueva generación de instituciones rurales, procedimientos y mecanismos compensatorios que amplíen las posibilidades de los mercados y reconcilien una economía de mercado eficiente y competitiva con una institucionalidad que aliente la participación [...]” (Mineconomía Mendoza, 2004: 7). - “[...] nuevas formas institucionales que sin ser parte estructural del Estado, establezcan una articulación permanente y regulada con las instancias de decisión” (Mineconomía Mendoza, 2004: 7).
PARTICIPACIÓN SOCIAL	Un sistema capaz de generar mecanismos que permitan la participación activa de la ciudadanía (Sepúlveda, et al., 2003)	. [...] se debe estimular a la población rural para que reemplace las acciones individuales por acciones de cooperación que lleven a la creación de entes asociativos, que ejecuten parte de los servicios [...]” (Mineconomía Mendoza, 2004: 7).

Sin embargo, el Plan no es tan explícito en un aspecto esencial propuesto por el enfoque en su conceptualización: la búsqueda de competitividad territorial. Para el ETDR, la competitividad territorial tiene un importante sentido económico pero en un concepto ampliado del mismo, apuntando a la competencia del mercado a la vez que a la sostenibilidad del territorio en sus diferentes dimensiones (ambiental, social y cultural), para lo cual propone aplicar lógicas de red y de articulación entre los agentes locales (Farrell, Thirion y Soto, 1999).

Tomando esta definición como marco, el discurso del Plan efectivamente aborda el impulso a la competitividad en un contexto de sostenibilidad: "En el sector Rural hay actividades altamente competitivas y netamente rentables que es oportuno sustentar. Es necesario que los empresarios con proyectos idóneos tengan la posibilidad de acceder a mecanismos de asistencia técnica, financiera y de infraestructura” (Mineconomía Mendoza, 2004: 14), pero no es demasiado enfático en los mecanismos para favorecer esta competitividad ni para establecer lógicas de red y articulación entre actores, tal como lo plantea el ETDR. En otro aparte se habla de favorecer el

desarrollo participativo como eje central de la transformación productiva y comercial del sector agroalimentario (Mineconomía Mendoza, 2004: 6) pero nuevamente no se presentan dentro de los fundamentos del Plan especificaciones en torno a la idea de red y articulación entre actores.

El tema es abordado de manera más profunda a través de la sostenibilidad de la actividad productiva, enfatizando “la necesidad de complementarla con la inclusión explícita de las dimensiones sociales y ambientales, para que esta pueda transitar hacia un estado de equilibrio estable, que nos permita un desarrollo sustentable, entendiéndose como tal al manejo racional de los recursos naturales que permite su uso sin afectar su capacidad de producción en el corto plazo y su reproducción en el largo plazo” (Mineconomía Mendoza, 2004: 6).

Esta falta de especificidad en el planteamiento sobre competitividad territorial no desvirtúa en cualquier caso la intencionalidad de la política de asumir el enfoque territorial del desarrollo rural como su visión central, lo que afirma explícitamente en su primer capítulo “[...] los fundamentos que sostienen la pertinencia del Plan se apoyan en criterios de Desarrollo Rural Territorial, en sus modos de gestión y de aplicación en la práctica” (Mineconomía Mendoza, 2004: 18).

2. Las categorías del ETDR en el Plan de Desarrollo Rural mendocino

Así como se vio, los fundamentos del Plan fueron estructurados, en su mayoría, a partir de los planteamientos básicos del ETDR. Sin embargo, al hacer un análisis más detallado del diseño de las estrategias y programas, estos planteamientos pierden fuerza, y no es tan clara la relación entre los conceptos del ETDR y el Plan como política pública de la Provincia.

En el desarrollo de este análisis se utilizaron los tres grupos de categorías conceptuales – sociales, económicas e institucionales- descritas en el segundo capítulo y se compararon con la forma en que el documento de diseño de la política rural de Mendoza reflejó o no cada una de ellas.

a) Categorías sociales: Escasez de incentivos

Tomando los planteamientos de las categorías sociales en relación a la integración entre los procesos económicos y las capacidades sociales del territorio, surge como elemento central el contar –o crear- una sólida base de capital social²⁹ en el territorio que se transforme en agente de su propio desarrollo, participando activamente de los proyectos locales (Entrevista No. 2: Mayo 18, 2007).

En este sentido, el Plan de Desarrollo Rural de Mendoza es claro y explícito en su intención de contar con los agentes territoriales como parte del proceso de política, al afirmar que “El protagonismo de los actores y la incorporación de su perspectiva permite analizar y construir los procesos de desarrollo en forma integral. [...] los actores explicitarán demandas de diversos y múltiples orígenes relativas a aspectos comerciales, económicos, financieros o de promoción social. Las instituciones líderes deberán desarrollar su permeabilidad a estas demandas y reconocer en ellas los distintos aspectos solicitados, arbitrando los medios para su satisfacción” (Mineconomía Mendoza, 2004: 14). Más aún, en la justificación del Plan afirma que “Es

²⁹ Por capital social se maneja en esta investigación la percepción de James Coleman que define el capital social como “una variedad de entidades con dos elementos en común: todas presentan algún tipo de estructura social y facilitan las acciones de los actores dentro de esa estructura” Esta definición implica por un lado una organización entre actores y por otro redes sociales que faciliten la acción colectiva, la confianza y la reciprocidad (Portes, A., 1998)

fundamental [...] que los productores, familias e instituciones sean actores y beneficiarios de su propio desarrollo” (Mineconomía Mendoza, 2004:7).

En cuanto a las referencias sobre capital social, el documento de diseño apunta a la necesidad de “estimular a la población rural para que reemplace las acciones individuales por acciones de cooperación; que lleven a la creación de entes asociativos que ejecuten parte de los servicios que actualmente están en manos del Estado o del sistema agroindustrial y comercial privado” (Mineconomía Mendoza, 2004: 7).

Desde el diseño del Plan, se impulsa la creación de este capital social de tal manera que “[...] se constituyan en aparatos abiertos de la sociedad, espacios públicos donde su capacidad para dirimir conflictos, procesar acuerdos y traducir demandas en alternativas y proyectos viables, esté directamente relacionada con la calidad y amplitud de los nexos que se establezcan con las instancias gubernamentales encargadas de definir políticas, programas y esquemas de asignación de recursos [...]” (Mineconomía Mendoza, 2004: 7).

En relación a los elementos centrales en la definición de las categorías sociales (integración e inclusión social), el diseño del Plan los menciona puntualmente al plantear uno de los nueve objetivos específicos, mencionando su interés por “fomentar proyectos educativos y culturales en la comunidad rural promoviendo interacción e inclusión social” (Mineconomía Mendoza, 2004: 12). Sin embargo, relaciona estos elementos únicamente con los sectores educativo y cultural, dejando cortos los planteamientos del ETDR en cuánto a los procesos económicos y sociales propiamente dichos.

Integración Territorial

La integración territorial, entendida como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio y el acceso equitativo de los ciudadanos a los servicios económicos, sociales y políticos, independientemente del sector de pertenencia (ORATE, 2004), apunta en suma a la búsqueda de la reducción de los desequilibrios territoriales a través de procesos de ordenamiento del territorio y de integración local, regional e incluso nacional e internacional (EC, 2003).

En el desarrollo de esta categoría es necesario identificar aspectos de ordenamiento territorial, integración regional y ampliación del acceso de la población rural a las actividades económicas y sociales del territorio. En este caso se presentan referencias puntuales en relación al ordenamiento territorial y la disminución de los desequilibrios entre la población, aunque el panorama se vuelve débil en relación a los procesos de integración entre los diferentes niveles territoriales, destacándose sólo el aspecto institucional provincial y no de los procesos económicos o sociales.

El primer elemento aparece cubierto por la estrategia No. 11: Consolidación territorial de la zona rural, que se concentra en los procesos de ordenamiento del territorio, ley de usos del suelo y planificación regional entendida en el nivel provincial, a través del programa de consolidación territorial. El tercer elemento se ve reflejado en varias estrategias, como son la No. 1: Apoyo a la integración, organización y capacitación, a través del programa de capacitación y extensión rural, la No. 3: Incorporación de mujeres y juventud rural a la actividad agropecuaria, al sector social y cultural con el programa de desarrollo del sector local, y en la estrategia No. 8: Establecimiento de mecanismos o estrategias de negocios, financiamiento y comercialización con proyectos de

asistencia financiera para el sector agroalimentario, apoyo a la comercialización de productos agropecuarios y asistencia financiera para la organización del sector rural (ver Tabla No. 16).

Tabla No. 16
Relación de la categoría de integración territorial con las estrategias del
Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004

INTEGRACIÓN TERRITORIAL	PLAN DE DESARROLLO RURAL	
ELEMENTO	ESTRATEGIA	PROGRAMA/PROYECTO
Ordenamiento Territorial	Consolidación territorial de la zona rural	Consolidación territorial
Integración regional		
Acceso a servicios económicos y sociales	Apoyo a la integración, organización y capacitación	Capacitación y extensión rural
	Incorporación de mujeres y juventud rural a la actividad agropecuaria, al sector social	Desarrollo del sector local
	Establecimiento de mecanismos o estrategias de negocios, financiamiento y comercialización	Asistencia financiera para el sector agroalimentario
		Apoyo a la comercialización de productos agropecuarios
	Asistencia financiera para la organización del sector rural	

En este caso el diseño de la política no incorpora la idea de integración regional en sus estrategias, dejando de lado uno de los aspectos claves para el ETDR en relación a la capacidad de los territorios locales de conformar grupos fuertes a nivel regional que permitan fortalecer procesos de interacción con otros niveles territoriales (nacional e internacional, inclusive).

Cohesión Social

La categoría social de la cohesión está definida como el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto común, dando prioridad a las percepciones de los actores y no a los mecanismos para conseguirlo (Sojo, 2007). Para algunos autores, la relación entre cohesión y capital social es directa, estrecha e inseparable, ya que la

cohesión se transforma en la capacidad de manejo de las normas, redes y lazos que consolidan el capital social de un territorio, permitiendo reforzar la acción colectiva y sentar las bases para la reciprocidad en el trato entre los agentes sociales (Kliksberg, 2006). Desde esta perspectiva, el ETDR busca impulsar contratos sociales que otorguen fuerza y continuidad a los proyectos territoriales a través de estrategias de trabajo intersectorial y el desarrollo de una nueva institucionalidad territorial (Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2003).

Al analizar los elementos constitutivos de la definición de cohesión social, se destacan tres nociones importantes: pactos y acuerdos, redes sociales y acción colectiva. Dentro de las estrategias del Plan de Desarrollo Rural no aparecen de manera muy clara estos elementos y hay pocas referencias que permitan inferir un impulso hacia esta construcción de cohesión social en la provincia, cuando menos desde el diseño de la política rural (ver Tabla No. 17).

Tabla No. 17
Relación de la categoría de cohesión social con las estrategias del
Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004

COHESIÓN SOCIAL	PLAN DE DESARROLLO RURAL	
ELEMENTO	ESTRATEGIA	PROGRAMA/PROYECTO
Pactos y acuerdos		
Redes sociales	Apoyo a la integración, organización y capacitación	Integración y organización del sector rural
Acción colectiva		

La estrategia No. 1: Apoyo a la integración, organización y capacitación, es la que más se aproxima a incluir en su desarrollo la idea de cohesión social, particularmente en relación a la construcción de redes sociales, al aducir estar “[...] orientada a capacidades de la población rural que permitan construir redes estables de trabajo local y regional [...]” (Mineconomía Mendoza, 2004: 25), lo que se ve reforzado con el diseño del programa de integración y organización del

sector rural, que incluye el fomento a la integración de productores y la interlocución pública-privada (Mineconomía Mendoza, 2004: 27).

Al igual que con las categorías anteriores, el diseño del Plan no refleja un elemento central para el enfoque, en este caso el favorecer la creación de pactos y acuerdos entre agentes. Los diferentes programas y estrategias que involucran a los actores locales apuntan por un lado al fortalecimiento de las capacidades de comercialización y por el otro a los elementos de comunicación o información, más no a la construcción o fomento del capital social y las diversas formas de asociativismo, la que, además, es bastante amplia en la historia de la Provincia.

b) Categorías Económicas: Sesgo productivo

Dentro de los planteamientos conceptuales del ETDR, las categorías económicas apuntan a la búsqueda de una economía territorial socialmente responsable que genere, ante todo, externalidades positivas llevando como fin principal a la riqueza social. Esta caracterización toma al territorio como estructura activa, como un actor en la productividad de las actividades y por tanto asume el desarrollo como un conjunto de relaciones complejas propias del territorio y entre los diferentes niveles espaciales (Moncayo, 2004).

Esta aproximación general sobre lo que se entiende por desarrollo podría inferirse de manera parcial del texto de diseño del Plan, cuando afirma: “La situación de desarrollo deseable es compleja por definición puesto que implica, la cobertura de una gran diversidad de factores, entre los que se encuentran los de índole económica, financiera, comercial, sociales como los más importantes.” (Mineconomía Mendoza, 2004: 14). De igual manera, podría inferirse parcialmente que la búsqueda de riqueza social a través de una economía territorial se da cuando

afirma que el propósito es la mejora en “[...] la calidad de vida de la población del ámbito Rural de la Provincia de Mendoza, mediante la generación y ampliación de oportunidades y el incremento de la capacidad social, económica y productiva de su territorio” (Mineconomía Mendoza, 2004: 11).

Desarrollo Endógeno

La categoría de desarrollo endógeno habla de la capacidad que tiene un territorio de crecer económica, social, política y culturalmente en virtud de sus capacidades internas (Vásquez, 2002). El desarrollo visto de manera endógena apunta al crecimiento no sólo en función de la utilidad y la producción sino del conocimiento, el capital humano y la innovación cultural (Fernández, 2004).

Tomando estos tres últimos como los elementos estructurales de la categoría, se ve como son adoptados por el Plan de Desarrollo Rural de Mendoza, en lo referente al conocimiento y el capital humano, al diseñar las estrategias No. 1: apoyo a la integración, organización y capacitación y la No. 3: Incorporación de mujeres y juventud rural a la actividad agropecuaria, al sector social y cultural, para el segundo elemento, y la No. 5: Promoción de la investigación, desarrollo, transferencia y extensión de tecnología y No. 6: Fomento de los sistemas de información como herramienta de apoyo, facilitando el acceso y la interpretación de datos, para el primero. El tercer elemento, la innovación cultural, no aparece tan clara en el diseño de las estrategias, programas y proyectos, dejando nuevamente adoptada de manera parcial esta categoría.

Desde los fundamentos del Plan, es clara la apuesta que se hace al impulso de las dinámicas propias de cada territorio, sus causas internas y la capacidad intrínseca de sus poblaciones, en aras del desarrollo endógeno se presentan programas generales tales como *capacitación y extensión rural, de integración y organización del sector rural, de “desarrollo rural”, de investigación y desarrollo de tecnología agropecuaria y de información, que cubren necesidades puntuales de productores* (Ver Tabla No. 19).

Tabla No. 19
Relación de la categoría de desarrollo endógeno con las estrategias del
Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004

DESARROLLO ENDÓGENO ELEMENTO	PLAN DE DESARROLLO RURAL	
	ESTRATEGIA	PROGRAMA/PROYECTO
Conocimiento	Promoción de la investigación y extensión de tecnología	Investigación y desarrollo de la tecnología agropecuaria
	Fomento de los sistemas de información como herramienta de apoyo	Información general
		Información ganadera
		Info. georreferenciada
		Sistema de inf. agraria
		Estudio de aspectos agroclimáticos
Información de comercio		
Capital Humano	Apoyo a la integración, organización y capacitación	Difusión y extensión de las prácticas agropecuarias
		Capacitación institucional
		Comunicación y difusión institucional
	Incorporación de mujeres y juventud rural a la actividad agropecuaria, al sector social y cultural	Desarrollo del sector local
		Caracterización, diagnóstico y validación territorial
Innovación Cultural		

Como se mencionó con anterioridad, no aparece una referencia concreta hacia el impulso de la innovación cultural, elemento importante dentro del desarrollo del ETDR, por cuanto apela a la necesidad de reconocer los valores culturales y de identidad de los territorios de tal manera que

se puedan constituir en actores centrales de su propio desarrollo (Entrevista No. 3: Junio 26, 2007). Lo más cercano al reconocimiento de la identidad cultural se presenta dentro del propósito general de la estrategia No. 10: Promoción y preservación del medio ambiente, cuando afirma que busca “[...] fomentar actividades sociales, culturales y productivas sostenibles en el largo plazo [...]” (Mineconomía Mendoza, 2004: 20), sin embargo, esta referencia está ligada únicamente a los recursos naturales y al mirar detenidamente el diseño de los programas y proyectos de esta estrategia no aparece ninguno en relación a la cultura territorial.

Desarrollo Regional

La definición de desarrollo regional apunta al logro de activos sociales y ordenamiento territorial (Boisier, 1996), fomentando la competencia entre regiones (Ramos, 1998) y fortaleciendo las condiciones territoriales como la infraestructura (transporte y comunicaciones), las externalidades (capacitación de mano de obra, concentración de proveedores y de información) y las capacidades tecnológicas (Arismendy, 2007). Desde la perspectiva regional, por tanto, el desarrollo adquiere un carácter localizado regionalmente y se configura alrededor de las actividades funcionales de la zona buscando modelar las economías regionales para hacerlas más competitivas en la economía global (Moncayo, 2004).

Esta definición puede desglosarse en una serie de elementos particulares que sirven de indicadores al momento de analizar el diseño del Plan de Desarrollo Rural de Mendoza. En primera instancia el ordenamiento territorial y los activos sociales como metas del desarrollo, en segunda medida las características propias de las actividades funcionales del territorio como medios para lograr dichas metas y en tercer lugar la competitividad regional como herramienta reproductora del proceso.

Dentro del diseño de las estrategias del Plan, se pueden encontrar algunos de estos elementos en varias de ellas: estrategia No. 1: Apoyo a la integración, organización y capacitación, estrategia No. 2: mejoramiento de la infraestructura rural, estrategia No. 5: promoción de la investigación, desarrollo, transferencia y extensión de tecnología, estrategia No. 6: fomento de los sistemas de información como herramienta de apoyo, y la estrategia No. 11: consolidación territorial de la zona rural, que plantean como objetivos específicos la orientación de las capacidades de la población rural, el reconocimiento de la necesidad de contar con una infraestructura de calidad, el aprovechamiento de la potencialidad de la revolución tecnológica en el mundo rural, el reconocimiento del valor de la información en la construcción social y productiva del territorio y el fomento a los procesos de cohesión social, crecimiento productivo y fortalecimiento de la identidad rural, respectivamente.

Estas estrategias apuntan a algunos de los elementos mencionados en la definición de la categoría, en particular a la búsqueda de activos sociales, programas de ordenamiento territorial y el aprovechamiento de las capacidades del territorio, en relación a la infraestructura rural, la capacitación de mano de obra, el manejo de información y la capacidad tecnológica (ver Tabla No. 18).

Tabla No. 18
Relación de la categoría de desarrollo regional con las estrategias del
Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004

DESARROLLO REGIONAL		PLAN DE DESARROLLO RURAL	
CONCEPTO	ELEMENTO	ESTRATEGIA	PROGRAMA/PROYECTO
Metas	Activos Sociales	Consolidación territorial de la zona rural	Equilibrio social y territorial
	Ordenamiento Territorial		Ordenamiento territorial
Medios	Infraestructura	Mejoramiento de la infraestructura rural	Infraestructura rural
	Externalidades	Apoyo a la integración, organización y capacitación	Capacitación y extensión rural
		Fomento de los sistemas de información como herramienta de apoyo	De Información
	Capacidad tecnológica	Promoción de la investigación, desarrollo, transferencia y extensión de tecnología	Investigación y desarrollo de tecnología agropecuaria
Herramientas continuidad	Competitividad regional		

Sin embargo, dentro del diseño de los programas y proyectos aparece un gran vacío en relación a un aspecto central de la categoría de desarrollo regional: la competitividad regional. El fortalecimiento de la competitividad de los territorios locales como conjunto aparece, dentro de la conceptualización de la categoría de desarrollo regional, como una herramienta reproductora del proceso de localización de la economía con miras a la inserción en el mercado global aprovechando las dinámicas propias de cada región y su población (Ramos, 1998). En otras palabras, es a través del fomento de la competitividad regional que se fortalecen los procesos competitivos de cada territorio local, y es por la competitividad regional que se genera un cambio en centro institucional que lleva a implementar políticas regionalizadas (Moncayo, 2004).

Las diferentes estrategias del Plan tienen en sí mismas un fuerte componente de apoyo a la producción agropecuaria, ya sea a través de la capacitación al productor, la asistencia financiera o la mejora en las condiciones de sanidad y reducción de los riesgos climáticos (Mineconomía

Mendoza, 2004). Pese a esto la competitividad es un elemento que no aparece tan claramente reflejado en las estrategias, cuando menos de manera directa, salvo por la referencia que se hace a la inversión con miras a la comercialización en la estrategia No. 8: Establecimiento de mecanismos o estrategias de negocios, financiamiento y comercialización, cuyo objetivo es aumentar las posibilidades de inversión con miras a una expansión de los desarrollos empresariales rurales, que a la larga derivarían en mayor capacidad de competencia en la economía global (Entrevista No. 5: Abril 13, 2007).

La referencia más cercana a la idea de crear un espacio ciudad-región, que pudiera pensarse como impulso a una competitividad regional, aparece en la explicación de la estrategia No. 1: Apoyo a la integración, organización y capacitación, cuando se menciona que el principal objetivo es orientar las capacidades de la población rural de tal manera que se puedan **construir redes estables de trabajo local y regional**, promocionando mecanismos y/o formas de integración de los diversos actores de la cadena agroalimentaria con el objeto de **mejorar las condiciones de competitividad** de los mismos (Mineconomía Mendoza, 2004: 37).

Desde esta perspectiva, el *desarrollo regional* como categoría conceptual carece de un elemento central para su aplicación en el diseño del Plan de Desarrollo Rural de Mendoza, lo que representa un quiebre importante en la inscripción de la política al ETDR, al menos desde la conceptualización estricta del mismo.

Clusters Productivos

Finalmente hay un importante vacío en relación al mecanismo operativo de los clusters productivos, en el que se habla de concentraciones sectoriales de empresas, localizadas

geográficamente en un mismo territorio, que se desempeñan en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas y que trabajan de manera conjunta en busca de una mayor eficiencia colectiva y aumento de la competitividad (Ramos, 1998). La idea de construir clusters productivos está sustentada en las grandes ganancias de productividad que traen al conjunto de empresas y establecimientos conexos, gracias al modelo de economías de escala³⁰.

El concepto de clusters apunta a la utilización de la proximidad territorial como ventaja competitiva y a la concentración de empresarios, productores, proveedores, instituciones financieras, públicas y privadas como herramienta para la reducción de costos de producción, transacción y comercialización, a la vez que fortalecen factores como el conocimiento, la cultura organizacional y los beneficios sociales (Albuquerque, 2006). Los alcances que tienen sobre el territorio son variados pudiendo presentarse como complejos distritos industriales a nivel nacional o como aglomeración de cadenas productivas a nivel ciudad o provincia (Entrevista No. 2: Mayo 18, 2007).

Según estas definiciones, los clusters se nutren, en cierta medida, de las cadenas productivas a nivel provincial, pero requieren que éstas se aglomeren y funcionen de manera estructurada siguiendo un modelo de economías de escala y buscando la eficiencia social. Pese a que el Plan partió del análisis de cadenas agroalimentarias como parte del diagnóstico fundamental para el mismo y de que se presentan algunos programas que apuntan a éstas, no hay un impulso ni incentivos para la formación de clusters como tal o incluso a la aglomeración de cadenas en

³⁰ Las economías de escala existen cuando los aumentos en el tamaño de la planta o volúmenes de producción van acompañados con incrementos proporcionalmente menores en los costos totales de producción, lo que hace que los costos medios sean decrecientes (Apella y Maceira, 2004). Para efectos de este trabajo, es relevante hablar de economías de escala de tipo externo, en las cuales los costos de las empresas individuales disminuyen al aumentar la escala de producción del conjunto de empresas que pertenecen a la misma rama productiva o industria (Ecofinanzas, 2009).

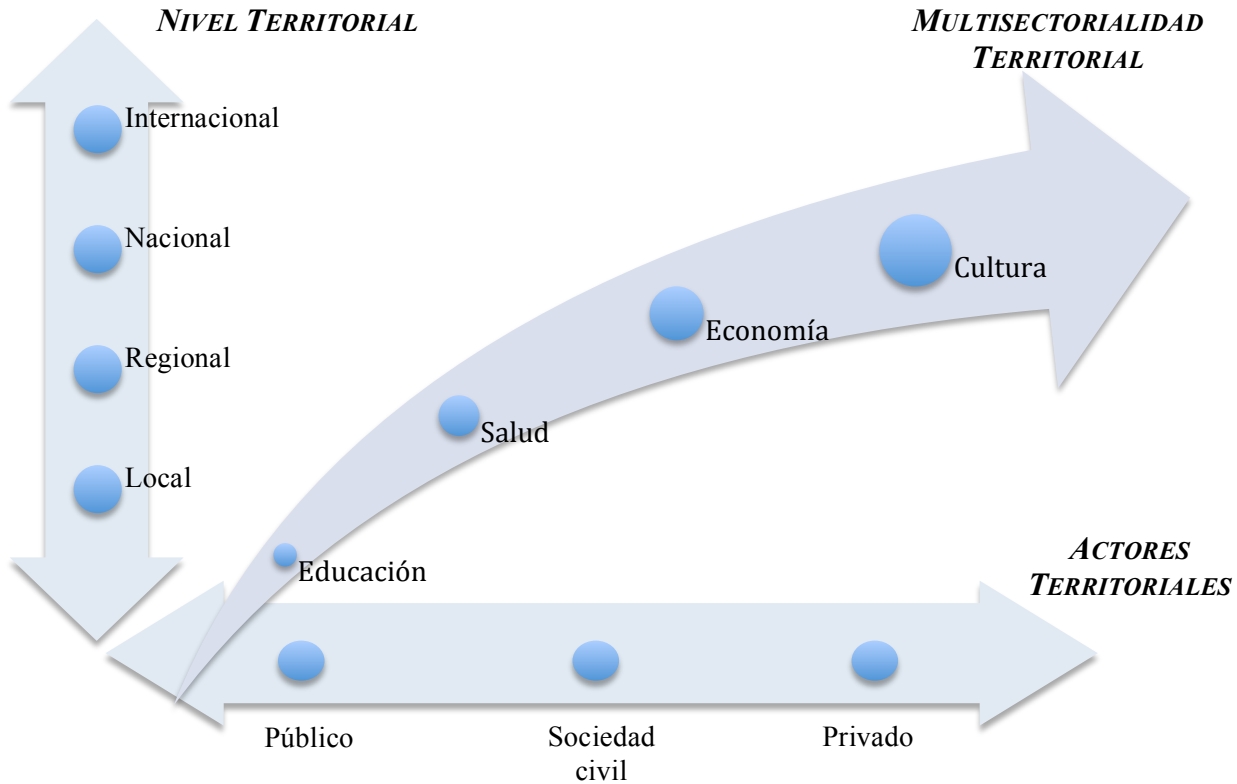
formatos estructurados. Se presenta en el documento de diseño del Plan de Desarrollo Rural tan solo dos proyectos que aluden a las cadenas agroalimentarias: de la estrategia No. 1: Apoyo a la integración, organización y capacitación, el subprograma de *diagnóstico y validación de cadenas agroalimentarias* (perteneciente al programa de integración y organización del sector rural), y el proyecto de *análisis de las cadenas agroalimentarias*, del programa de información, de la estrategia No. 6 (Mineconomía Mendoza, 2004).

Pese a que incorpora varios elementos de las categorías económicas en su diseño, el Plan pareciera quedar algo corto en conceptualizaciones centrales para el ETDR, como la competitividad regional, la innovación cultural y la creación de clusters productivos, lo que resta fuerza a la aplicación del enfoque como estructura de la política rural de Mendoza y desestabiliza la idea de una política integral en el tema productivo, objetivo fundamental del ETDR.

c) Categorías político-institucionales: Desarticulación local

Finalmente, el último grupo de categorías conceptuales corresponden a las político-institucionales que hace referencia el marco institucional y de normas propuesto por el enfoque para promover la movilización y organización de los actores sociales locales. Este marco apunta a esquemas de cesión de competencias tanto en la decisión como en la gestión de los proyectos que atañen al territorio, a la vez que al manejo de los recursos para ello (Sepúlveda, et al., 2003); lo que implica contar con instituciones fuertes y consolidadas en el nivel local, articuladas con los demás niveles territoriales en lo vertical y con los agentes sociales y privados del territorio en lo horizontal (ver gráfica No. 19).

Gráfica No. 19
Modelo de Interacción Institucional
Propuesto por el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural



Fuente: creado a partir de las definiciones del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural (Sepúlveda, et al., 2003)

Dentro de los planteamientos del ETDR este marco de relaciones entre instituciones y actores locales es la base fundamental para la aplicación de las categorías político-institucionales tal como son conceptualizadas aquí. Es contando con este marco institucional que se pueden sostener las categorías para su aplicación y desarrollo en los territorios rurales.

El Plan de Desarrollo Rural de Mendoza es explícito al afirmar la importancia de la interacción institucional de la Provincia para el logro de la política rural. Desde el proceso de formulación se

buscó trabajar de manera intersectorial e interinstitucional a la vez que con los diferentes actores locales en el diseño de la misma. En este sentido, el documento de diseño dedica todo el tercer capítulo: *Marco Institucional de la Provincia de Mendoza*, al establecimiento de las instituciones centrales en la política rural y el aparte 1.2 del primer capítulo: *Interacción de las Instituciones para la ejecución del Plan*, a explicar la importancia de esta relación entre agentes sociales e instituciones públicas, de igual manera que entre agentes privados y los demás actores locales.

Esto queda claro al exponer la necesidad de incorporar “[...] una nueva generación de instituciones rurales, procedimientos y mecanismos compensatorios que amplíen las posibilidades de los mercados y reconcilien la economía de mercado eficiente y competitiva con una institucionalidad que aliente una participación corresponsable de los grupos sociales en la decisión y ejecución de las acciones de regulación, fomento y bienestar social [...]” (Mineconomía Mendoza, 2004: 7).

Otro de los aspectos clave en la construcción de institucionalidad es expresada en el documento de diseño del Plan al plantear la necesidad de establecer “[...] un compromiso por parte de los agentes económicos y sociales de la provincia implicados directa e indirectamente [...] a convocar a los productores [...] facilitando el acceso a la información y planes del Estado” (Mineconomía Mendoza, 2004: 8).

Sin embargo el Plan carece de un elemento fundamental al establecer este marco y proponer un arreglo institucional: no establece funciones puntuales dentro de la estructura del Plan para las instituciones, entidades y organizaciones que identifica. Se limita a hacer un inventario de lo

existente en la Provincia y a identificar los actores claves, sin determinar cuál será el papel de cada uno de ellos en la ejecución de las estrategias propuestas.

Políticas Públicas orientadas por la demanda

El diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas con orientación desde la demanda habla, en términos del ETDR, de la cesión de competencias de la gestión pública central hacia los actores territoriales, ampliando los canales de participación y permitiendo la creación de relaciones horizontales entre actores e instituciones aprovechando las redes de cohesión social y territorial (Entrevista No. 2: Mayo 18, 2007). La característica central de esta categoría es reconocer las dinámicas, necesidades y expectativas propias de los habitantes de las zonas rurales al momento de diseñar y gestionar las políticas públicas que atañen a los territorios (Sepúlveda, et al., 2003).

Aunque esta categoría sobrepasa la idea del diseño de una política en particular, como es el caso que se analiza en esta investigación, si se pueden extrapolar, para buscar en su diseño, elementos fundamentales de manera tal que esta categoría pueda ser establecida a partir del Plan de Desarrollo Rural en Mendoza. En este sentido se podría hablar de la apertura de canales formales de participación, la cesión de competencias al nivel local y la recuperación de diagnósticos y expectativas de la comunidad rural.

Dentro de las estrategias del Plan, se puede ver un primer paso hacia la apertura de los canales de participación al fortalecer las vías de información entre la comunidad y la gestión pública con la estrategia No. 6: Fomento de los sistemas de información, como herramienta de apoyo a la gestión y facilitando el acceso y la interpretación de los datos, lo que permitiría contar con una

comunidad empoderada y con herramientas apropiadas para plantear demandas acordes a su realidad y a la realidad de la gestión.

En cuanto a la recuperación de diagnósticos y expectativas, la estrategia No. 3: Incorporación de mujeres y juventud rural a la actividad agropecuaria, propone el manejo de un centro de atención de demandas y necesidades de la comunidad rural, lo que permitiría contar con este insumo al momento de generar políticas públicas orientadas por la demanda (ver Tabla No. 20).

Tabla No. 20
Relación de la categoría de políticas públicas orientadas por la demanda con las estrategias del Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004

POLÍTICAS POR DEMANDA	PLAN DE DESARROLLO RURAL	
ELEMENTO	ESTRATEGIA	PROGRAMA/PROYECTO
Canales de participación	Fomento a los sistemas de información	Boletín de información digital municipal
		Informes y publicaciones agropecuarias
		Unidad de información sistematizada –UDIS-
Cesión de competencias		
Recuperación de expectativas	Incorporación de mujeres y juventud rural a la actividad agropecuaria	Centro de atención de demandas y necesidades de la comunidad rural

Sin embargo, un elemento central dentro del ETDR, es nuevamente dejado de lado en el diseño del Plan, ya que no aparecen referentes sobre un proyecto o programa o alguna iniciativa de cesión de competencias de la gestión a los niveles locales. Ni se presenta dentro del documento de diseño ninguna alusión puntual a la posibilidad de generar espacios de mayor poder de gestión para los actores locales.

Red de Políticas Públicas

Esta categoría se refiere a la creación de redes de políticas en torno a los territorios rurales de tal manera que la gestión pública local concentre esfuerzos y recursos con los actores privados y sociales del territorio, reconociendo la necesaria mutua dependencia de actores (Porras, 2001). Una característica importante de este concepto de red de políticas es su estructuración que da cuenta de relaciones estables no jerárquicas e interdependientes, incorporando en su definición además elementos de cohesión social y acción colectiva (Alarcón, 2005).

Esta categoría está plasmada parcialmente en el desarrollo de la estrategia No. 9: Coordinación de políticas entre diferentes instituciones ejecutoras del Plan cuyo programa principal es el mejoramiento de las relaciones interinstitucionales públicas y privadas del sector. Sin embargo, esta coordinación de políticas no es del todo multisectorial como en el concepto del ETDR ni habla de una articulación con todos los actores territoriales (ver tabla No. 21).

Tabla No. 21
Relación de la categoría de red de políticas públicas
con las estrategias del Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004

RED DE POLÍTICAS PÚBLICAS	PLAN DE DESARROLLO RURAL	
ELEMENTO	ESTRATEGIA	PROGRAMA/PROYECTO
Interacción Institucional Sectorial	Coordinación de políticas entre diferentes instituciones ejecutoras	Mejoramiento de las relaciones interinstitucionales públicas y privadas del sector
Estructuración intersectorial		
Articulación con actores territoriales		

Consejos Territoriales

La última categoría se refiere a la creación de *consejos territoriales de desarrollo rural* como una suerte de cuerpo consultivo, de participación y gestión de los proyectos territoriales, en los que tengan representación todos los actores que intervienen de una u otra manera en el territorio (Sepúlveda, Echeverri y Rodríguez, 2003). Este cuerpo se constituye en el nivel local pero tiene interacción y retroalimentación continua con todos los niveles territoriales para la discusión, ejecución y gestión de los planes y proyectos que afectan al sector (Sepúlveda, et al., 2003). Estos consejos dependerán de las orientaciones que cada territorio le otorgue, reconociendo sus ámbitos de competencia y contando con los recursos necesarios para la toma de decisiones con poder de acción (Uribe, 2006).

El carácter de estos consejos apunta, entonces, a una alta representatividad y participación tanto en a decisión como en la gestión, una interacción entre niveles territoriales y una escala de incentivos y recursos aptos para el desarrollo de los proyectos. A pesar que los fundamentos del Plan se refieren en varias ocasiones a estos elementos como se ha visto anteriormente, en el desarrollo de sus estrategias y programas no hay alusión ni a la creación de estos consejos o de una estructura participativa de este estilo en el territorio, menos aún con las capacidades de decisión y recursos a los que apunta el ETDR. Tan sólo en la estrategia No. 9: Coordinación de políticas entre diferentes instituciones ejecutoras del Plan, se habla de un proyecto llamado *Consejo de Desarrollo Rural Provincial*, del que no se especifican características o

competencias, salvo por la idea de que sería de carácter provincial-regional y no a nivel local, tal como son propuestos por el enfoque³¹.

d) Puntos críticos

Como se pudo ver a lo largo del desarrollo de este análisis de coherencia, el discurso del ETDR es ampliamente asumido por el diseño del Plan en el planteamiento de sus fundamentos. Pese a ello, la incorporación puntual de las categorías conceptuales, centrales en la caracterización de una política pública con enfoque territorial del desarrollo rural, no son asumidas de igual manera en el diseño de las estrategias y programas y proyectos del Plan, dejando muchas dudas sobre si en efecto esta política rural mendocina fue diseñada siguiendo los lineamientos del ETDR (Ver tabla resumen No. 22).

Aunque la incorporación de enfoques como línea de visión de una determinada política no requiere en esencia implementar todos y cada uno de sus planteamientos, si determina que la política que asume dicho enfoque busque en la práctica de la acción pública, esto es de la implementación de sus programas, generar los *beneficios* que se plantean teóricamente en un enfoque particular.

³¹ En diferentes estrategias se pueden encontrar proyectos que dan cuenta de elementos que caracterizan a los consejos territoriales y que podrían servir de incipiente base para una posterior implementación. Tal es el caso del programa de interlocución pública-privada de la estrategia No. 1, el proyecto de un centro de atención de demandas y necesidades de la comunidad rural de la estrategia No. 3 y los programas de mejoramiento de las relaciones interinstitucionales públicas y privadas del sector rural y de la estrategia No. 9.

Tabla No. 22
Relación entre las categorías conceptuales y las estrategias
del Plan de Desarrollo Rural - Provincia de Mendoza, 2004

CATEGORÍAS CONCEPTUALES		PLAN DE DESARROLLO RURAL		
CATEGORÍA	ELEMENTO	ESTRATEGIA	PROGRAMA/PROYECTO	
SOCIALES	INTEGRACIÓN TERRITORIAL	Ordenamiento Territorial	Consolidación territorial de la zona	Consolidación territorial
		Integración regional		
		Acceso a servicios económicos y sociales	Apoyo a la integración, organización y capacitación	Capacitación y extensión rural
			Incorporación de mujeres y juventud	Desarrollo del sector local
			Establecimiento de mecanismos o estrategias de negocios, financiamiento y comercialización	Asistencia financiera para el sector agroalimentario
				Apoyo a la comercialización de productos agropecuarios
		Asistencia financiera para la organización del sector		
	Pactos y acuerdos			
	COHESIÓN SOCIAL	Redes sociales	Apoyo a la integración, organización y capacitación	Integración y organización del sector rural
		Acción colectiva		
ECONÓMICAS	DESARROLLO ENDÓGENO	Conocimiento	Promoción de la investigación y extensión de tecnología	Investigación y desarrollo de la tecnología agropecuaria
			Fomento de los sistemas de información como herramienta de apoyo	Información general
		Información ganadera		
		Inf. georreferenciada		
		Sistema de inf. agraria		
		Estudio de aspectos agroclimáticos		
		Información de comercio interno y exterior		
	Capital Humano	Apoyo a la integración, organización y capacitación	Difusión y extensión de las prácticas agropecuarias	
			Capacitación institucional	
		Comunicación y difusión institucional	Desarrollo del sector local	
	Incorporación de mujeres y jóvenes rural		Diagnóstico y validación territorial	
Innovación Cultural				

CATEGORÍAS CONCEPTUALES		PLAN DE DESARROLLO RURAL		
CATEGORÍA	ELEMENTO	ESTRATEGIA	PROGRAMA/PROYECTO	
DESARROLLO REGIONAL	Activos Sociales	Consolidación territorial de la zona rural	Equilibrio social y territorial	
	Ordenamiento Territorial		Ordenamiento territorial	
	Infraestructura	Mejoramiento de la infraestructura rural	Infraestructura rural	
	Externalidades	Apoyo a la integración y capacitación	Capacitación y extensión rural	
		Fomento de los sistemas de información	De Información	
	Capacidad tecnológica	Promoción de la investigación y extensión de tecnología	Investigación y desarrollo de tecnología agropecuaria	
	Competitividad regional			
CLUSTERS PRODUCTIVOS				
POLÍTICO INSTITUCIONALES	Canales de participación	Fomento a los sistemas de información	Boletín de información digital municipal	
			Informes y publicaciones agropecuarias	
			Unidad de información sistematizada –UDIS-	
	Cesión de competencias			
	Recuperación de expectativas	Incorporación de mujeres y juventud rural a la actividad agropecuaria	Centro de atención de demandas y necesidades de la comunidad rural	
	RED DE POLÍTICAS	Interacción Institucional Sectorial	Coordinación de políticas entre diferentes instituciones ejecutoras	Mejoramiento de las relaciones interinstitucionales públicas y privadas del sector
		Estructuración intersectorial		
Articulación con actores territoriales				
CONSEJOS TERRITORIALES				

Es de aclarar que para cuando el Plan de Desarrollo Rural de Mendoza se encontraba en su etapa de diseño, el ETDR era aún reciente en su aplicación en políticas públicas y los diferentes países latinoamericanos se estaban aproximando a la incorporación de sus planteamientos de la mejor manera posible, buscando congraciarse sus realidades locales con los planteamientos de un enfoque que pareciera abarcar demasiado en relación a la gestión rural de los territorios desde un solo sector, lo que será discutido en el último capítulo de la presente investigación.

En general, el principal punto crítico identificado hasta aquí se puede resumir en que **no hay una relación directa entre los fundamentos del Plan, orientados por el enfoque, y los programas y proyectos que constituyen la operatividad de la política**, particularmente en lo que atañe a las categorías político-institucionales. De igual manera hacen falta incentivos en lo social para que los actores locales participen de la gestión de los proyectos territoriales.

Es interesante anotar que la principal fortaleza se presenta en las categorías económicas en lo referente a lo sectorial productivo, dando una idea de cómo el Plan está desarticulado entre fundamentos y estrategias siendo en gran medida una política productiva del sector agroalimentario y no un plan de desarrollo rural con enfoque territorial como pretende.

3. Estructuras institucionales y presupuestarias de la Provincia a la luz del diseño del Plan

Otro aspecto fundamental en el análisis de coherencia, que refuerza además la identificación de los puntos críticos en la relación entre el diseño del Plan y el ETDR, atañe a las estructuras institucionales y presupuestarias mendocinas, que son vitales dentro del planteamiento del

ETDR, de la teoría de diseño de políticas públicas y dentro de las intencionalidades y fundamentos del Plan de Desarrollo Rural de la Provincia de Mendoza.

a) Vacíos interinstitucionales

El modelo institucional propuesto por el ETDR habla de una relación en tres aspectos, la multisectorialidad, el nivel y los agentes o ámbitos territoriales (ver gráfica No. 19). En síntesis el modelo plantea que las instituciones deben relacionarse multisectorialmente en el territorio, con todos los actores horizontalmente y en una relación de doble vía con los diferentes niveles (local, regional, nacional, internacional, global).

Como se pudo observar en el capítulo tercero, la Provincia cuenta con una enorme variedad de instituciones en todos los ámbitos: públicos, privados, de la sociedad civil y productivos. Más aún, Mendoza cuenta con un amplio marco de entidades de carácter mixto que hablan de un trabajo coordinado entre los ámbitos privado y público cuando menos en el nivel provincial. De igual manera, se presenta una gran cantidad de organismos sociales de base, que dan cuenta de una organización importante de capital social en los niveles territoriales.

El Plan de Desarrollo Rural insistió, desde su formulación y aparece reseñado en varios apartes del documento de diseño, en la necesidad de una reestructuración institucional hacia la interacción y el trabajo corresponsable, siguiendo los lineamientos del ETDR.

Esta investigación utilizó como base guía la metodología DIA –Diagnóstico Institucional Abreviado- del IICA para establecer un sistema de relaciones entre las diferentes instituciones de acuerdo a su ámbito de gestión y el nivel territorial en el que funcionan (ver Tabla No. 23), permitiendo realizar un inventario pormenorizado de las diferentes instituciones, organizaciones

de base y entidades privadas de la Provincia (ver tabla No. 24). A partir de este inventario y con la información de las funciones de cada organismo, así como de las conversaciones con los entrevistados en campo, se construyó un mapa institucional que permite observar la manera en que interactúan las diferentes entidades y actores.

Según los planteamientos del ETDR, estas relaciones deberían fluir equitativamente entre los diferentes niveles territoriales, incorporando, inclusive, una condición de multisectorialidad que no aparece reflejada en este mapa dada las restricciones de la metodología mencionada y la falta de un programa fuerte que dé cuenta de ésta en el diseño del Plan de Desarrollo Rural.

Para la construcción del inventario institucional de la Provincia (2003-2004), las entidades, organismos e instituciones fueron clasificadas de acuerdo a su ámbito de gestión, que determina el espectro entre lo público y lo privado, y el nivel territorial que va desde lo local hasta lo internacional o global. Esta clasificación respondió a los siguientes parámetros:

Tabla No. 23
Clasificación para inventario Institucional en Mendoza
Metodología DIA-IICA

Por ámbito de gestión	
Instituciones Públicas	- Organismos especializados - Entidades de Administración General
Sociedad Civil	- Organizaciones civiles - Organizaciones vecinales
Entidades privadas	- Entidades de fomento - Cooperativas - Asociaciones de productores
Por nivel territorial	
Local	- Comunitario - Municipal
Regional	- Oasis
Provincial	- Provincia
Nacional	- Interprovincial - Nacional
Internacional	- Multilateral

Tabla No. 24
Inventario Institucional de la Provincia de Mendoza
Plan de Desarrollo Rural, 2003- 2004

#	Institución	Ámbito de Gestión Actor Territorial	Nivel Territorial
1	Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Programación Económica	Administración General	Provincial
2	Instituto de Sanidad y Calidad Alimentaria de Mendoza (ISCAMEN)	Organismos Especializados	Provincial
3	Entidad de Programación del Desarrollo Agropecuario -EPDA-	Organismos Especializados	Provincial
4	Departamento General de Irrigación	Organismos Especializados	Provincial
5	Instituto de Desarrollo Rural -IDR-	Organismos Especializados	Provincial
6	Municipios	Administración General	Municipal
7	Fundación ProMendoza	Organismos Especializados	Provincial
8	Fondo Vitivinícola de Mendoza	Organismos Especializados	Provincial
9	Organismos técnicos nacionales	Organismos Especializados	Interprovincial
10	Federaciones Económicas	Entidades de Fomento	Por Oasis
11	Cámaras de Industriales y de Comercio	Entidades de Fomento	Provincial
12	Organizaciones No Gubernamentales – ONGs-	Organizaciones Civiles	Provincial
13	Uniones vecinales	Organizaciones Vecinales	Comunitario
14	Asociaciones de productores	Asociaciones de Productores	Comunitario
15	Cooperativas	Cooperativas	Comunitario
16	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA)	Administración General	Nacional
17	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)	Organismos Especializados	Nacional
18	Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV)	Organismos Especializados	Nacional
19	Instituto Nacional del Agua (INA)	Organismos Especializados	Nacional
20	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Administración General	Multilateral

Fuente: Construido a partir de los parámetros de la metodología DIA-IICA y con los datos institucionales de los organismos mencionados, así como las entrevistas propias de esta investigación

Una de las primeras características que es posible inferir de este inventario es la alta concentración de organismos especializados del nivel provincial y nacional que participan de la realidad institucional de la Provincia de Mendoza y que se constituyen, dentro del diseño, en base central para la implementación del Plan de Desarrollo Rural. Las organizaciones de la sociedad civil, como es de esperarse, se concentran en los niveles más locales como es el comunitario y las empresas de carácter privado son principalmente entidades de fomento

productivo, lo que genera una duda inicial sobre el sentido productivo del plan sobre las demás dimensiones de la territorialidad que propone incorporar el ETDR (ver gráfica No. 20).

Gráfica No. 20
Mapa Institucional Provincia de Mendoza – Plan de Desarrollo Rural 2003-2004

AMBITO DE GESTIÓN	Público	Entidades de Administración General				1			16	20	
		Organismos Especializados		6			2		17		
							3	4		18	
						5					
						8	7		19		
	Sociedad Civil	Organizaciones Civiles			9	12					
		Organizaciones Vecinales	13								
	Privado	Asociaciones de Productores	14								
		Cooperativas	15								
		Entidades de Fomento			10	11					
Tipo de Institución		Comunitario	Municipal	Por Oasis	Provincial	Inter provincial	Nacional	Multilateral			
Nivel de Competencia		Local		Regional		Nacional		Inter nacional			
NIVEL TERRITORIAL											

Fuente: Construido siguiendo lineamientos de metodología DIA-IICA

Tomando como entidad central a la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Programación Económica, ya que fue la encargada del diseño del Plan y por tanto la institución responsable de la coordinación interinstitucional en la Provincia, en los términos que atañen a esta investigación,

Como era de prever la Subsecretaría (1) concentra la mayoría de las relaciones institucionales en torno a las temáticas de desarrollo rural, particularmente con los organismos especializados, lo que corresponde al cumplimiento de sus funciones establecidas. Sin embargo, contrario a los planteamientos del ETDR y a la intencionalidad del Plan esta actividad va o viene de la misma sin que exista una corresponsabilidad en la decisión o la gestión de los proyectos territoriales.

Otro aspecto importante que surge de este sistema de relaciones es la gran cantidad de actividad que llega a los organismos sociales de base (13, 14 y 15) y poca la que sale de ellos hacia los demás niveles territoriales o ámbitos de gestión, lo que daría cuenta de un modelo de relaciones sectorial y jerárquico, nuevamente en contraposición con los planteamientos del ETDR y los esfuerzos plasmados en el documento de diseño del Plan.

Finalmente, es interesante ver el papel que juega el Instituto de Desarrollo Rural –IDR- (5), designado como ente ejecutor de la política rural, como se dijo anteriormente. El sistema de relaciones muestra un trabajo de doble vía con la Subsecretaría y hacia los agentes de los niveles locales, lo que sería un buen antecedente para la implementación de la política, por cuanto tiene contacto directo con las comunidades rurales. Pese a este esfuerzo, se ve escasa la relación entre éste y los demás organismos especializados, así como con agentes de otros niveles territoriales, lo que deja coja la iniciativa de una relación interinstitucional fuerte para el manejo de un plan que, como el de Desarrollo Rural de 2003-2004, propone una articulación fuerte entre todos los intervinientes en el territorio.

El arreglo institucional, tan importante en los planteamientos del ETDR, no tiene una contraparte fuerte en el funcionamiento real de la institucionalidad provincial, tal como se vio en este sistema

de relaciones. Los puntos críticos que permitió identificar este análisis muestran que a pesar de contar con una cantidad y diversidad importante de instituciones y organizaciones estructuradas no existe cesión de competencias a los niveles locales, no hay trabajo corresponsable entre instituciones falta un esquema de cesión de competencias que disminuya la jerarquización de las relaciones interinstitucionales.

Estos puntos críticos se podrían resumir en una importante falla en la relación a los **escasos canales de comunicación interinstitucional para lo local y a pobres incentivos para la participación de los actores en la gestión de proyectos territoriales** dada la falta de definición, por parte del Plan, del papel que deberían jugar cada uno en lo referente a su propio desarrollo.

b) Desarticulación presupuestaria

Finalmente, dentro del análisis de coherencia entre el Plan de Desarrollo Rural de Mendoza 2003-2004 y el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural, es importante aproximarse a la realidad de las estructuras presupuestarias de la Provincia y en particular a los presupuestos que soportarían una implementación de la política una vez ésta diera inicio.

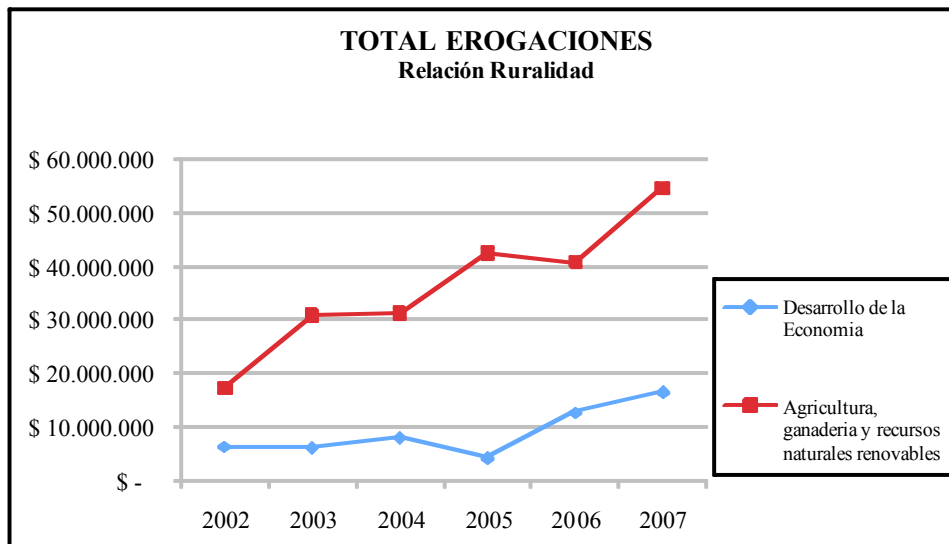
Como se vio en el capítulo anterior, el Plan no contó con el diseño de un presupuesto ni un mecanismo financiero propio para su puesta marcha apelando a los presupuestos de los programas que ya se encontraban en marcha y que fueron agrupados bajo esta nueva política y a una estrategia que buscaba gestionar la ampliación de los recursos para desarrollo rural con los que contaba el Ministerio de Economía (Entrevista No. 5: Abril 13, 2007).

Pese a que el ETDR no especifica en sus conceptualizaciones la forma de distribución y asignación puntual de los recursos y presupuestos de las políticas públicas, si menciona la necesidad de reasignar recursos hacia lo local, buscando generar estructuras participativas que favorezcan la integración de mercados, la inversión territorial y la creación de *fondos concursables*³³ para el desarrollo de los proyectos territoriales. Estos fondos son propuestos para ser asignados dentro del funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Territorial (Entrevista No. 2: Mayo 18, 2007).

A la vez que no existe, dentro del documento del Plan, una referencia a la creación de estos Consejos tampoco la hay hacia los fondos concursables. Los elementos de integración de mercados e inversión territorial son algo más amplios y en especial están abocados a los aspectos productivos del territorio, lo que en el caso de Mendoza tiene un fuerte impulso desde las diferentes instancias institucionales, comenzando por la designación presupuestaria que marca una enorme diferencia entre los recursos destinados para los planes productivos como son la agricultura y la ganadería y los que corresponden a iniciativas de desarrollo rural como lo es el Plan del 2004 (Ver gráfica No. 22).

³³ Los fondos concursables son un mecanismo de asignación de recursos que le otorgan a los propios ciudadanos la responsabilidad de definir e implementar lo que ellos consideren necesario para mejorar su calidad de vida (APR, 2008).

Gráfica No. 22
Erogaciones corrientes – Aspectos de Ruralidad
Ministerio de Economía, Mendoza – Argentina

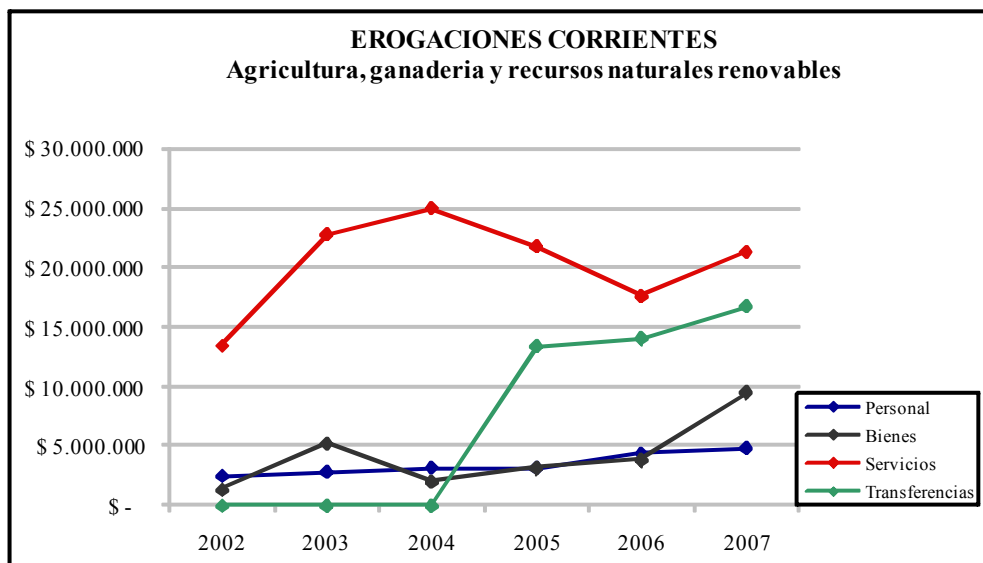


Fuente: creado a partir de la información de presupuestos del Ministerio de Economía (Gobernación, Mendoza, 2007)

La diferencia en los niveles de gastos, como se dijo antes, es bastante significativa y ligeramente inversa, en los años en que aumentó la partida de gastos en programas productivos disminuyó la de aquellos correspondientes al desarrollo, salvo en el caso del último año analizado, donde aumentaron gradualmente ambos rubros (ver gráfica No. 22).

En los gastos relacionados con la agricultura, ganadería y recursos naturales renovables los gastos más altos se han dado en el rubro de los servicios, cuyo pico más alto se dio en el 2004, a partir del cual sufrió un descenso paulatino hasta que en 2006 creció de nuevo en un 17% con respecto al año anterior. Las transferencias municipales sólo empezaron a producirse, como tales, a partir del 2005, siendo el segundo rubro más alto en gastos con relación a la ruralidad. Los gastos de personal y bienes han sido constantes en el tiempo con un incremento gradual esperado en el primer caso y con un pico en el 2003 y 2007 para el segundo (ver gráfica No. 23).

Gráfica No. 23
Erogaciones corrientes – Aspectos de Ruralidad
Agricultura, ganadería y recursos renovables
Ministerio de Economía, Mendoza – Argentina



Fuente: creado a partir de la información de presupuestos del Ministerio de Economía (Gobernación Mendoza, 2007)

De esta última gráfica se resalta el comportamiento de las transferencias, por cuanto dan la idea de una cesión de recursos a los niveles más locales, tal como es propuesto por el enfoque y en cuya fuerza radicaba parte de la estrategia de aumento de recursos para la implementación del Plan de Desarrollo Rural (Entrevista No. 5: Abril 13, 2007). Sin embargo este importante aumento en las transferencias, no hay referencias que permitan determinar que estos recursos serían utilizados en los programas del Plan, en la construcción de fondos concursables o en un apoyo entre los municipios y el IDR para la implementación de la política.

Como se puede ver, la principal falencia en relación a los recursos para el Plan apunta a que **no hay una asignación clara de los recursos de presupuesto para los programas del Plan ni mecanismos de financiación propios.**

En resumen, este análisis de coherencia permitió identificar tres grandes puntos críticos en la relación entre el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural y el diseño del Plan de Desarrollo Rural de Mendoza: 1) no hay una relación directa entre los fundamentos del Plan, orientados por el enfoque, y los programas y proyectos que constituyen la operatividad de la política; 2) hay escasos canales de comunicación interinstitucional para lo local y pobres incentivos para la participación de los actores en la gestión de proyectos territoriales; y 3) no hay una asignación clara de los recursos de presupuesto para los programas del Plan ni mecanismos de financiación propios.

Si bien la existencia de estos puntos críticos podría determinar la incapacidad del diseño de la política para reflejar globalmente los planteamientos del enfoque, también genera dudas sobre la capacidad del enfoque para servir de marco en el diseño de políticas rurales en contextos particulares como los latinoamericanos, lo que será tratado en el capítulo siguiente.

VI. Del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural a la Gestión Local Territorial: conclusiones

La incorporación de paradigmas, modelos y enfoques que han sido planteados y conceptualizados en entornos externos ha marcado gran parte de las políticas de América Latina en la primera década del siglo XXI, tal como sucedió durante el siglo pasado. Pese a ser una práctica común, no siempre se repara en los alcances y limitaciones que estos enfoques tienen frente a las realidades de cada país, realidades con sus propias complejidades y con grandes diferencias entre territorios locales. El desarrollo de esta investigación buscó abordar esta contraposición entre concepto y operatividad en un entorno de políticas públicas y el análisis del caso planteó, en este sentido, varias dudas acerca de los aspectos más críticos del ETDR como marco de política rural.

En base a los resultados del análisis de caso, el presente capítulo abordará, en primera instancia las posibles causas por las que se presentaron los tres puntos críticos en el análisis de coherencia. En segunda instancia, discutirá las principales limitaciones inherentes al propio ETDR que se manifiestan al ser aplicado en políticas públicas rurales concretas como sucedió en el caso de Mendoza. Finalmente se proponen algunos elementos para la reflexión acerca de aspectos clave que podrían llevar, no ya a un enfoque territorial del desarrollo rural, sino una gestión local con visión territorial.

Como se mencionó en el desarrollo del capítulo anterior, los tres principales puntos críticos en la adopción del enfoque por parte del Plan se refieren a la relación directa entre los fundamentos de éste y los programas y proyectos que constituyen la operatividad de la política; a los canales de

comunicación interinstitucional para lo local y los incentivos para la participación en la gestión de proyectos territoriales; y a la asignación de los recursos de presupuesto y los mecanismos de financiación del Plan.

Estos aspectos quedan evidenciados y explicados en el análisis de coherencia, sin embargo es importante explorar las razones por las cuales surgen dentro del diseño de un Plan que buscaba marcar la pauta de cambio en la gestión de los territorios rurales mendocinos. Estas causas podrían resumirse en las condiciones socioeconómicas y geográficas propias de la Provincia, el carácter provincial y no nacional del Plan de Desarrollo Rural y el impulso sectorial del mismo.

La primera causa está ligada a las condiciones geográficas y socioeconómicas de la Provincia. De un lado las características físicas, su configuración desértica y su dependencia de las fuentes de agua hacen de Mendoza un territorio de regiones con muchas particularidades. Las condiciones geográficas priorizan, por ejemplo, el desarrollo de programas de atención a la prevención de riesgos como el granizo o las heladas y de distribución, mantenimiento y protección de las fuentes de agua. Prioridades que están dadas por los aspectos más urgentes de su producción, altamente dependiente del contexto geográfico.

De otro lado, Mendoza tiene unas características socioeconómicas particulares que inclinan la balanza de la intervención hacia lo productivo. Como se mencionó en el desarrollo del tercer capítulo, la Provincia tiene una alta concentración espacial, particularmente en torno a las localidades urbanas, una población rural dispersa y con valores relativamente bajos de pobreza e

indigencia rural³⁴. Dentro de las características de la actividad productiva, existe una alta diversidad y participación importante de sectores como el turismo, manufactura, explotación petrolera, actividad agroindustrial y producción agropecuaria. Esta situación determinó en gran medida que en el desarrollo de los programas se privilegiara lo productivo y no se propusieran formalmente proyectos más integradores como los de competitividad regional, clusters productivos o cesión de competencias a los niveles más locales.

La segunda causa parte del carácter provincial del Plan. Tomando en cuenta experiencias como la mexicana o la brasileña, en la que el ETDR ha sido incorporado en la ejecución de sus políticas rurales con un alto grado de cubrimiento de sus categorías, se plantea la duda de si el ser una política provincial y no nacional hubiese incidido en la falta de canales de comunicación interinstitucional, entre otros.

El carácter federal de Argentina permite contar con políticas provinciales independientes de las políticas nacionales, con autonomía en la gestión y financiación de las mismas. Sin embargo, siguiendo los planteamientos del ETDR en cuanto a trabajo entre niveles territoriales, esta condición afecta la posibilidad de crear canales de trabajo directo con los niveles nacionales, dadas las diferencias en los objetivos que cada entidad tiene, por ejemplo en la distribución de los recursos o la aproximación de programas de otros sectores como el de salud o educación.

La Provincia cuenta con parámetros propios de negociación con el nivel nacional que determinan el avance de políticas y programas particulares de la Provincia. Sin embargo en términos del enfoque se propone generar espacios de trabajo conjunto entre niveles y además entre sectores.

³⁴ Estos niveles en comparación con los datos de pobreza e indigencia rural del resto de las Provincias Argentinas y de los países de América Latina (Ver Tabla No. 5 . Pág. 88 de la presente investigación)

Estos espacios de negociación, cesión de competencias y co-gestión en proyectos territoriales requiere, en los planteamientos del ETDR, buscar un trabajo horizontal con los diferentes niveles regionales, nacionales e internacionales, incluso.

El carácter federal del país permite pensar en el desarrollo de políticas particulares diferenciadas con las políticas de Estado que buscan cubrir espacios macro de la nación, pero en el caso del Plan de Desarrollo Rural de Mendoza, la diferencia de carácter entre una política nacional más dividida entre desarrollo productivo y desarrollo social pareciera chocar con el carácter integrador del diseño de la política provincial, relegando la creación de los canales intersectoriales de comunicación entre los diferentes niveles.

Aunque el Plan plantea un acuerdo institucional con entidades regionales y nacionales con presencia en los territorios locales, no se establecieron parámetros específicos de la participación y funciones que tendrían éstas en el desarrollo del Plan, más allá de enumerar aquellas que ya venían desempeñando según sus propias constituciones.

En tercera medida aparece como causa el impulso sectorial del Plan. Como se vio en el segundo capítulo, es función del Ministerio de Economía Provincial definir las políticas rurales. En este sentido, el Plan está cargado desde su concepción con un sesgo sectorial importante, que no se ve modificado en el diseño puesto que no se establecieron funciones particulares en términos territoriales para el Ministerio ni para ninguna otra de las entidades mencionadas en el arreglo institucional.

Mendoza cuenta con un importante insumo de capital social, como se vio a lo largo de esta investigación. El ETDR propone explícitamente la creación, fortalecimiento y empoderamiento

de este capital como base para que los actores locales sean partícipes activos de su propio desarrollo. Siendo así, surge la duda del por qué no existieron los incentivos para que este capital pudiera apropiarse del diseño y desarrollo de proyectos territoriales locales. La respuesta podría venir de este impulso sectorial al Plan. Dado que no se diseñó un nuevo modelo de funcionamiento institucional se dejó poco espacio para la cesión de competencias, la articulación entre actores y la estructuración multisectorial.

Más allá de su relación con la aplicación del enfoque al diseño del Plan, lo que estas causas dejan entrever es que parte de estas incoherencias dependen, en gran medida, de limitaciones inherentes al propio Enfoque Territorial del Desarrollo Rural y que surgen al aplicarlo en el diseño de políticas públicas concretas como el caso de Mendoza.

Como se mencionó al finalizar el cuarto capítulo, el Plan tuvo problemas de implementación y hasta el cierre de esta investigación no se había retomado como política rural en la Provincia

Tomando en cuenta los puntos críticos en el diseño del Plan y las causas mencionadas anteriormente, se identificaron dos limitaciones principales: 1) incorporar las realidades de los territorios rurales y en particular de la gestión pública de lo rural en sus planteamientos e 2) impulsar un cambio en el modelo de gestión de lo rural.

La primera de ellas habla del carácter general de los enfoques teóricos que hace que se presenten en éstos *fórmulas* generales para aplicar sin contemplar las especificidades de las realidades nacionales, regionales o, en este caso, provinciales. En el caso del ETDR, este carácter general de la teoría se contrapone directamente con los cambios que propone en relación a las estructuras de la gestión pública: las instituciones, los actores y los recursos. Estos cambios requieren tener

en cuenta factores como las condiciones socioeconómicas, los modelos de comunicación existentes, la articulación política de los actores y las áreas prioritarias de desarrollo.

Por ejemplo, al no plantear en su conceptualización los riesgos de la alternancia política o cuando menos mecanismos que den cuenta de las diferentes ideologías, intereses o prioridades que existen en un mismo territorio local, la Provincia perdió la posibilidad de empoderar a sus comunidades rurales de herramientas para el desarrollo de proyectos territoriales locales como el de empleo rural no agropecuario³⁵.

Si bien es cierto que los enfoques surgen de situaciones generales, conceptuales y, en muchos casos, de desarrollos teóricos, lo cual determinaría su carácter general y no particular, poder establecer pequeños márgenes en la aplicación de los conceptos que permita a los gobiernos un espacio para implementarlos según sus propias realidades es fundamental para lograr conseguir los *beneficios* que traen aparejadas las consignas de los enfoques que, cuando menos en papel, parecen tener una visión de mejoramiento en la gestión pública.

La segunda limitación se da al buscar impulsar un cambio en el modelo de gestión de lo rural hacia lo multisectorial. Es un enfoque pensado para lo rural desde lo rural que promociona una transversalidad en la gestión pública incorporando compromisos en todos los niveles territoriales, de todos los actores y en todos los sectores.

Esto no debería representar un inconveniente en sí mismo, sin embargo al entrar en el detalle de las acciones que atañen a lo rural, de los sectores que tienen injerencia en los territorios rurales y

³⁵ Proyecto que forma parte del diseño del subprograma de Desarrollo del Sector Local, programa de Desarrollo Local, estrategia No. 3: Incorporación de mujeres y juventud rural a la actividad agropecuaria, al sector social y cultural. Ver Tabla No. 11.

de la diversidad de actores que se ven involucrados, pareciera que el ETDR busca abarcar demasiados aspectos en un solo esquema de gestión. Esto genera grandes inconvenientes a la hora de establecer los mecanismos para que se dé este tipo de negociación, para el establecimiento de las competencias de cada uno de los actores y para lograr la estabilidad del modelo en el largo plazo; más aun cuando se busca dar este impulso, ya complejo en sí mismo, desde un solo sector: el rural.

Es pertinente esbozar acá lo que podría ser el modelo de gestión que propone el ETDR. Éste está cifrado en tres aspectos principales: las políticas públicas, la estructura institucional y la gestión organizativa. La relación entre estos tres aspectos debería, si se cumplieran todas las premisas del ETDR, generar tres grandes cambios en la gestión: un reordenamiento institucional, una reorganización de los recursos técnicos y presupuestarios y una transformación en las capacidades del Estado al ceder parte de sus competencias a los niveles locales (Gráfica No. 24).

Gráfica No. 24
Cambios propuestos en la gestión pública
Según el modelo del ETDR

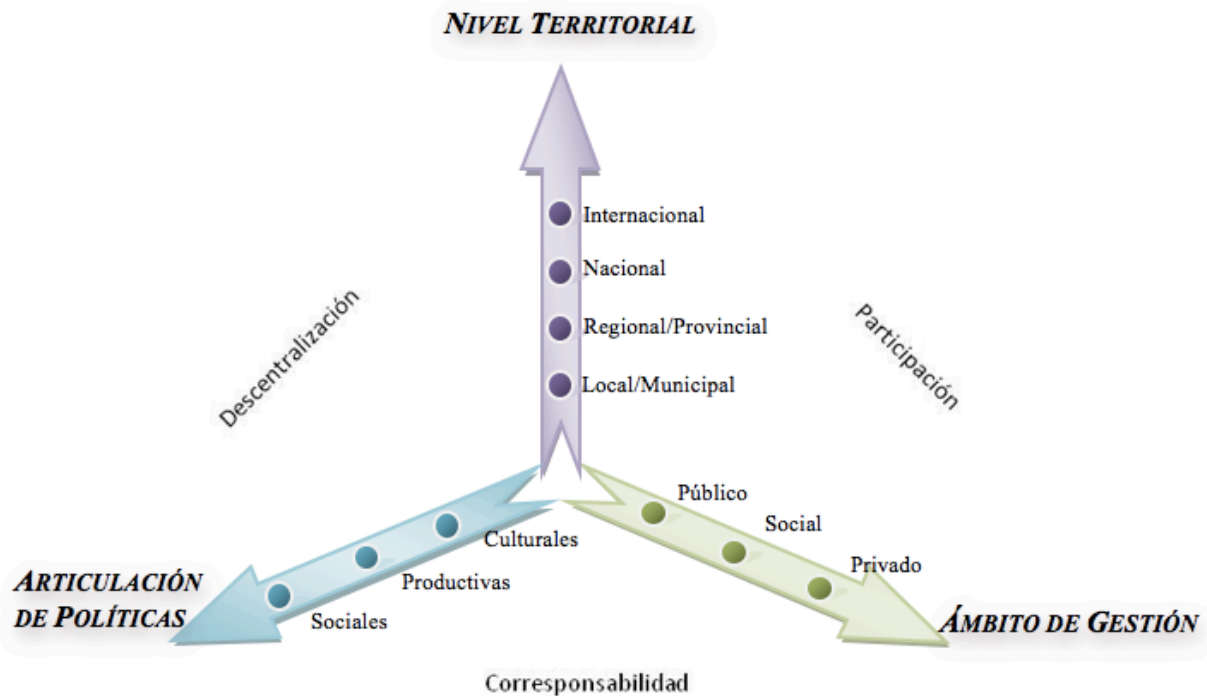


Al analizar este modelo de gestión a la luz de las limitaciones identificadas surgen varias preguntas: ¿tal como está planteado el ETDR generar este tipo de cambios es posible? ¿Qué planteamientos debería incorporar o modificar para lograr una relación coherente entre la estructura institucional, la gestión organizativa y el diseño de políticas públicas de los territorios rurales? ¿Dadas las condiciones actuales de la ruralidad latinoamericana es viable el modelo de gestión que propone el ETDR? ¿Cuál es el siguiente paso en políticas públicas rurales para el continente?

Encontrar respuestas a estas preguntas no es sencillo, especialmente porque las experiencias de los países que han apostado a lograr este modelo de gestión no dan cuenta aún de grandes cambios en lo que respecta a cifras de competitividad y reducción de pobreza rural. De manera conceptual, dados los alcances metodológicos de esta investigación, se podría afirmar que el enfoque tal como está propuesto y desde dónde es promovido (Ministerios de Agricultura, principalmente) se queda corto para lograr el modelo de gestión que él mismo plantea.

El desafío está, entonces, en pensar cómo superar las limitaciones mencionadas para incorporar la visión territorial en la gestión pública de lo local. La visión propuesta sectorialmente desde el propio ETDR supera lo rural y requiere de la incorporación de un modelo de gestión territorial transversal a todos los sectores que se aproximan a los territorios locales, que presentan una mezcla natural entre lo urbano y lo rural. Se propone aquí, entonces un modelo que busque esencialmente determinar los espacios de acción de todos los actores en tres ejes fundamentales: el ámbito de gestión, la articulación de políticas y el nivel territorial de acuerdo a principios de corresponsabilidad, descentralización, participación y corresponsabilidad (ver Gráfica No. 25)

Gráfica No. 25
Modelo de Gestión Territorial de lo Rural



Al establecer un esquema de gestión con tres ejes, lo que se busca es favorecer premisas del enfoque territorial que trascienden lo rural, reconociendo ante todo al territorio local con su propia identidad y dinámicas particulares como unidad de gestión que demanda servicios, tiene necesidades y ofrece posibilidades.

En primera medida, el ámbito de gestión apunta a reconocer la existencia de una pluralidad importante de actores con capacidad de asociación, participación y decisión en el desarrollo de su propio territorio. La idea de un modelo apoyado en los actores locales como eje estructural buscaría como propósito central determinar de manera clara las competencias³⁶ que corresponden

³⁶ En este contexto el término competencia está vinculado con la *incumbencia* al intervenir en un asunto determinado, incumbencia que depende de una combinación de habilidades, conocimientos, motivación, valores, actitudes, emociones, entre otros (OCDE, 2007).

a cada uno en la gestión de los proyectos territoriales. Teniendo en cuenta entonces la idea de competencias, se reconocerían actores con competencias públicas, sociales y privadas como aquellos con un campo de acción en términos de bienes y servicios públicos, de servicios sociales y de propósitos productivos, respectivamente.

Es importante introducir un elemento de coordinación entre competencias en el desarrollo de este eje particular. El determinar el campo de acción que corresponde a cada actor según su naturaleza no habla de fomentar una serie descoordinada y desarticulada de acciones en el territorio. Al contrario la propuesta de este eje sería reconocer el nivel de competencia y al mismo tiempo fomentar la interacción y colaboración de actores en la gestión de los proyectos territoriales.

En segunda instancia, el modelo propondría establecer un eje de articulación de políticas reconociendo que en el territorio local (sean municipios, distritos, suma de éstos o algún otro modelo de división administrativa) concurren políticas de tipo social, productivo y cultural³⁷. Este eje apuntaría a reconocer esta concurrencia y plantear un trabajo interinstitucional para presentar al territorio un paquete consensuado de acciones políticas de acuerdo a las necesidades propias de los habitantes del territorio local. El propósito fundamental sería concentrar la gestión y los recursos en iniciativas que abarquen de manera integral las problemáticas, necesidades y expectativas de los actores locales, tal como las perciben ellos mismos.

³⁷ En la teoría de políticas públicas no existe una clasificación puntual del tipo de políticas públicas que existen. Al tomar como definición de política pública el “tomar una medida o formular un plan para abordar un problema público” (Parsons, 2007: 47) se podría pensar en que existen tantas políticas como problemas se identifiquen. Se presenta aquí una clasificación general tomando en cuenta las principales dinámicas que surgen de las definiciones de territorio de las que hablan los analistas del ETDR (ver capítulo 2 de la presente investigación).

Esta concurrencia implicaría adicionalmente un trabajo de diseño de políticas públicas desde la demanda, tal como propone el ETDR en sus categorías político-institucionales, haciendo partícipe a los diferentes actores no sólo en esta etapa de diseño sino generando, desde el diseño mismo, mecanismos de cesión de competencias en la ejecución de los programas y proyectos.

Finalmente se hablaría de un nivel territorial dado por el reconocimiento de la relación que tiene el territorio local con otros territorios en el nivel regional, con otras regiones en el nivel provincial, con otras provincias en el nivel nacional y con otras naciones en el nivel internacional. Este reconocimiento lleva también a establecer las relaciones que tienen territorios locales con territorios nacionales directamente o incluso internacionales.

El sistema de relaciones entre niveles territoriales debería reflejar la globalización de interacciones, los niveles de competencia según escala y la forma en que el desarrollo del territorio local puede ser impulsado de manera global. La idea de *pensar global y actuar local* que surgieron de las iniciativas ecologistas sobre la sostenibilidad luego de la aparición del enfoque de desarrollo sustentable en la década de los noventa, se replantearía desde este eje en un camino de doble vía en la gestión pública: sería un pensar global y actuar local a la vez que un pensar local y actuar global, siempre teniendo presente el nivel de competencia que corresponde a cada iniciativa territorial.

Los principios que orientarían estos componentes del modelo surgen de la interacción entre cada uno de estos ejes: **descentralización** no sólo en términos de la administración sino en la gestión de las políticas que atañen al territorio de acuerdo al parámetro de interacción de cada nivel territorial, **participación** efectiva de las competencias territoriales por parte de cada uno de los

actores existentes de acuerdo a su ámbito de gestión y **corresponsabilidad** entre los actores para la ejecución y evaluación de las políticas e iniciativas que buscan impulsar el desarrollo de sus territorios.

El modelo de gestión que se propone acá no carece de complejidades al momento de pensar en ser aplicado a las realidades de los países latinoamericanos. Las estructuras de una gestión jerarquizada y orientada a la solución de problemas puntuales, tradicionales y arraigadas en nuestros países, la desarticulación de actores, la existencia de grandes problemas e inequidades sociales y la realidad de una gestión pública con alta dependencia de las ideologías y prioridades políticas hacen que el modelo propuesto requiera de un mayor detalle a aspectos como la creación de mecanismos de capacitación y empoderamiento de actores, estrategias de negociación política, plataformas de información, sistemas de comunicación, arreglos institucionales y mecanismos de financiación y asignación de recursos, entre muchos otros.

Esta propuesta surge de una reflexión sobre la evolución que podría tener el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural para superar las limitaciones que, en relación a su aplicación en políticas públicas, se identificaron en el caso de la Provincia de Mendoza. Lo que se plantea es la necesidad de revisar si las premisas de un enfoque que busca atender integralmente las problemáticas y posibilidades de los territorios rurales pueden ser rescatadas como modelo de gestión de un desarrollo integral y de atención a los territorios locales. Es, en el fondo, una propuesta para pensar en la gestión pública de una manera diferente: desde una perspectiva territorial.

VII. Anexos

Detalle de Entrevistas a profundidad

Los comentarios, opiniones y reflexiones de los seis profesionales entrevistados parten desde sus experiencias laborales y/o académicas, sin que representaran éstas, de ninguna manera, los pensamientos de las instituciones en las que trabajan actualmente o hubieran trabajado en el pasado. Son fruto de su perspectiva personal y así lo hicieron saber a esta investigación.

Las primeras tres entrevistas corresponden a expertos en temas académicos, conceptuales o teóricos, cuya experiencia parte del trabajo en la administración pública, la investigación y la consultoría en agencias multilaterales o privadas. Estas entrevistas tuvieron lugar entre los meses de mayo y junio de 2007 en Buenos Aires, Argentina.

Las tres últimas entrevistas se realizaron con profesionales de diferentes entidades públicas o mixtas de la Provincia de Mendoza, que tuvieron, o tenían al momento de la entrevista, alguna relación directa con la ruralidad provincial y con el diseño del Plan de Desarrollo Rural de la Provincia. Los profesionales entrevistados manejan perfiles técnicos o directivos en estas entidades. Las entrevistas se realizaron en Mendoza en las semanas entre el 11 y el 20 de abril de 2007.

Entrevista No. 1: (Mayo 10, 2007) Experto en temas de sistemas de innovación y cambio climático, riesgo y adopción de tecnologías, desarrollo de metodologías para la investigación a nivel finca y cooperación internacional en agricultura y agroalimentación.

Entrevista No. 2: (Mayo 18, 2007) Especialista en Políticas Públicas y Desarrollo. Experto en temas de desarrollo y demografía, política agropecuaria, economía y desarrollo rural y enfoque territorial.

Entrevista No. 3: (Junio 26, 2007) Especialista en temas de organización de la investigación rural, desarrollo institucional, integración económica y política agrícola. Maneja temas de desarrollo rural y territorial.

Entrevista No. 4: (Abril 11 de 2007) Ex técnico del equipo de la Subsecretaría de Programación Económica durante el proceso de diagnóstico y diseño del Plan de Desarrollo Rural en 2003-2004 y durante la etapa de sistematización y negociación con los diversos actores de la ruralidad mendocina 2005-2007.

Entrevista No. 5: (Abril 13 de 2007) Ex funcionario de la Subsecretaría de Programación Económica durante el proceso de diseño y diagnóstico del Plan de Desarrollo Rural 2003-2004, al igual que de diferentes divisiones del Ministerio de Economía los años previos al proceso del Plan.

Entrevista No. 6: (Abril 16 de 2007) Ex funcionario del Instituto de Desarrollo Rural –IDR- durante el proceso de sistematización del plan 2005-2007.

Detalle de Entrevistas Telefónicas

Se realizaron dos entrevistas telefónicas, con posterioridad a los viajes de trabajo de campo, para actualizar el estado del Plan de Desarrollo Rural al momento de la escritura del texto. Estas

entrevistas buscaban principalmente conocer los cambios surgidos en el proceso de implementación de la política y aspectos generales que derivaran de ésta. Sus apreciaciones son de carácter personal y no institucional. Las llamadas tuvieron lugar entre los meses de abril y mayo del 2009.

Entrevista Telefónica No. 1: (Abril 21, 2009) Ex técnico de la Subsecretaria de Programación Agroalimentaria y Gestión de la Calidad del Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación de la Provincia de Mendoza, Argentina.

Entrevista Telefónica No. 2: (Mayo 22, 2009) Miembro del equipo de comunicación del Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación de la coordinación de prensa del Gobierno de la Provincia de Mendoza.

VIII. Bibliografía

- (1996) Ley de Ministerios, Ley No. 6366, Ministerio de Ambientes y Obras Públicas, Asesoría Legal, Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza, Argentina
- (2000) The Policy Making Process. MRSC -Municipal Research and Services Center of Washington. Washington D.C., United States
- (2005) Decreto No. 1413 Gobierno de Mendoza, Ministerio de Hacienda. De acuerdo al Expediente No. 01049-A-05-01027, Provincia de Mendoza-Argentina, Julio 28 de 2005
- AGHION, P., y DURLAF, S., (2007), From growth theory to policy design, Journal of Applied econometrics, April-2007.
- ALARCÓN, V., (2005), Reseña “Redes de Políticas Públicas” de Laura Chaqués, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de México, enero-marzo, año/vol. XLVII, Número 193
- ALASRU (2006) El Debate Teórico Rural Contemporáneo. Nueva Época. Análisis Latinoamericano del Medio Rural. Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Universidad Autónoma Chapingo. México D.F., México
- ALBURQUERQUE, F., (2006) Clusters, territorio y desarrollo empresarial: Diferentes modelos de organización productiva, Red de proyectos de integración productiva, Fondo multilateral de inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, San José-Costa Rica
- APELLA, I., y MACEIRA, D., (2006) Economías de Escala y Barreras a la Entrada en el Mercado Argentino de AFJP. XLI Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Salta-Argentina, Noviembre 2006
- APR, (2006) Fondos Concursables para Proyectos Sociales, la Experiencia Acumulada. Agua Tierra Energía publicaciones. Chile

- ARISMENDY, C., (2007), Obstáculos al desarrollo guajiro, Desarrollo Regional, Centro de investigaciones económicas-CEDE, Universidad de los Andes, Colombia
- ARRUDA, P., (2005), La Reforma Agraria en América Latina: una revolución frustrada en Reforma agraria y lucha por la tierra en América Latina, OSAL, Año VI, No 16
- ASHLEY, C., y MAXWEL, S., (2001), Rethinking the Rural Development, Development Policy Review 19 vol. 4.
- AUBAD, R., (2005), El enfoque de sistemas de producción y la incorporación de criterios de política, Corpoica, Bogotá
- BARDACH, E., (2000), A practical guide for policy analysis, Chatham House Publishers, New York Press, New York
- BARRIL A., (2002), Enfoque Territorial del Desarrollo Rural: La propuesta del IICA, Oficina de Desarrollo Rural Sustentable, división regional sur, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José-Costa Rica.
- BENGOA, J., (2002), 25 Años de Estudios Rurales. VI Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, “Sustentabilidad y Democratización de las Sociedades Rurales Latinoamericanas”, Universidad Federal de Rio Grande del Sur, Porto Alegre, Brasil.
- BOISIER, S., (1997), La modernización del Estado, globalización y gestión del desarrollo regional, perspectivas latinoamericanas, Scientia at technica, Año XII, No. 31, UTP
- BUCHANAN, J., (1988), Economía y Política, Escritos Seleccionados. Universitat de València
- CABELLO, E., (1991), Desarrollo Rural y Capacitación Campesina, Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, México.
- CALVERAS, A., y GANUZA, J., 2004, Responsabilidad Social Corporativa, Una Visión desde la Teoría Económica. Observatorio Novartis de Responsabilidad Social Corporativa. Septiembre, 2004

- CALVO, J., 2007 El Enfoque Territorial en las Políticas Públicas, V Congreso Nacional de Administración Pública, Secretaria de Planificación y Programación, Presidencia de la República, Guatemala. Mayo 2007
- CANDIA, J., 1998, Exclusión y Pobreza. La focalización de las políticas sociales, Nueva Sociedad No. 156, México
- CANZANELLI, G., 2004, Valorización del Potencial Endógeno, Competitividad Territorial y Lucha contra la Pobreza, Center for International and Regional Cooperation for Local Economies: A United Nations and University Federico II of Naples Partnership, Agosto 2004
- CEÑA, F., (2002), Desarrollo Rural y Desarrollo Global, Congreso Internacional Reformas de la PAC y su influencia en el mundo agrícola europeo. Córdoba-España, Octubre 2002.
- CNUMAD, (2002) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo – Cumbre para la Tierra-, Información General, Organización de Naciones Unidas. Rio de Janeiro-Brasil, Junio 14 de 2002. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>
- CORDERO-SALAS, P., y CHAVARRIA, H., (2003), Territorios Rurales, Competitividad y Desarrollo. Serie Cuadernos Técnicos No. 23, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- CRUMP, A., (1998) The A to Z of World Development. New International Publications Ltda, Oxford
- CRUZ, M., (2002), Políticas Agrarias y Rurales en América Latina: Etapas, enfoques, restricciones e interrogantes. En: Perez y Sumpsi (coord) Políticas, instrumentos y experiencias de Desarrollo Rural. Fodepal, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, AECI, Madrid 2002.
- CHÁVEZ, J., (2002) El Enfoque de Nueva Ruralidad. Centro IDEAS – RED, Investigación, Documentación, Educación, Asesoría y Servicios, Lima – Perú

- CHIRIBOGA, M., (2003), Innovación, Conocimiento y Desarrollo Rural, Ponencia Segundo Encuentro de la Innovación y el Conocimiento para Eliminar la Pobreza Rural, Fondo de Desarrollo Agrícola, Lima-Perú, Septiembre 2003.
- D.G.E., (2009) Institucional de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Mendoza. Disponible en: <http://institucional.mendoza.edu.ar/>
- DAVID, M., MORALES, C., Y RODRIGUEZ, M., (2001), Modernidad y Heterogeneidad: Estilo de Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y El Caribe. En: David (comp.) Desarrollo Rural en América Latina y El Caribe. CEPAL. Naciones Unidas, Alfomega, Bogotá.
- DEIE (2003) Institucional de la Dirección de Estadística e Investigaciones Económicas. Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación. Gobierno de Mendoza. Disponible en <http://www.deie.mendoza.gov.ar/>
- DIPP, J., 1997, Reforma Agraria, Instituto Nacional de Reforma Agraria, Bolivia
- EC (2003), Cohesión, competitividad, empleo y crecimiento, Tercer informe sobre la cohesión económica y social, Comisión Europea, Unión Europea
- ECOFINANZAS (2009), Diccionario de Economía, Administración, Finanzas y Marketing. Conceptos Generales. Microeconomía: Economías de Escala. Disponible en: http://www.ecofinanzas.com/diccionario/E/ECONOMIAS_DE_ESCALA.htm
- ECHEVERRI, R., 2007, Articulación de Políticas y Participación Social. Artículo presentado en el seminario Articulación de Políticas en Salvador de Bahía, Brasil
- ESD 11 (2000), The Policy Making Process: a Tobacco Policy Analysis. Proseminar in Technology and policy. Anthropology Program, Massachusetts Institute of Technology, Boston, United States of America, December 8th, 2000
- ESTEVEZ, A., 2005, Un análisis sobre la teoría de las políticas públicas, Centro de Investigaciones, Universidad Católica Argentina

- FAO, 2008, Informe sobre las actividades de la FAO 2006-2007 enfocado en los logros de los objetivos de desarrollo del milenio y del foro mundial de la alimentación, 30º conferencia regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Brasilia-Brasil
- FARRELL, G., THIRION, S., y SOTO, P., 1999, La Competitividad Territorial: construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia LEADER. En Innovación en el medio rural Cuaderno No 6 - Fascículo 1, Observatorio Europeo LEADER, Diciembre 1999
- FEIS, J., y RANIS, G., (1964), Development of the Labour Surplus Economy, theory and policy. New Haven, CT: Yale University Press
- FERNÁNDEZ, J., 2006, Democracia Representativa y Democracia Participativa: Una falsa dicotomía. Participación Social y Presupuestos Participativos, la Cuestión Pública, Chile, Septiembre 2006
- FERNANDEZ, M., 2004, Qué es el desarrollo endógeno? Organización Aporrea, Universidad Simón Bolívar, Colombia
- FISCHER, F., y FORESTER, J., 1987, Confronting Values in Policy Analysis, Sage, USA
- GARCÍA, A., y MARQUETI, H., (2006) Cadenas, Redes y Clusters Productivos: Aspectos Teóricos. Cuba Siglo XXI, Número LXIX – Septiembre 2006. Disponible en: <http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia.htm>
- GIARRACCA, N., (2001), ¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?, Colección Grupos de Trabajo de CLACSO –Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- Grupo de Desarrollo Rural, Buenos Aires-Argentina
- GOBERNACIÓN MENDOZA (2007), Series Anuales de Presupuesto y Gastos por Año y Ministerio. Provincia de Mendoza, Argentina
- GÓMEZ, S., (2002), La Nueva Ruralidad ¿Qué tan nueva?, LOM Ediciones, Universidad Austral de Chile, Valdivia

- GRINDLE, M., y THOMAS, J., 1991 *Public Choices and Policy Change: The political economy of reform in developing countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres
- GRUPO ESQUEL (1989), *Las Políticas de Desarrollo Rural en América Latina: Balance y Perspectivas*. En: Jordan (comp.) *La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo*. San José-Costa Rica: IICA
- GUARDIA, L., y TORNAROLLI, L. (2010), *Boom Agrícola y Persistencia de la Pobreza Rural en Argentina*. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales. Documento de Trabajo No. 98, Universidad de la Plata, Argentina
- GUILLÉN, A., 2008, *Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina*, Sistema Nacional de Investigaciones SEP-CONACYT, Red de Estudios para el Desarrollo, México
- GUTIÉRREZ, J., (1996) *La Revolución Verde: ¿Solución o Problema?*, En Suttcliffe, B., (coord.) *El Incendio Frio. Hambre, alimentación y desarrollo*. Icaria Antrazyt, Barcelona-España
- GUTMAN, V., LÓPEZ, A., y UBFAL, D., 2006, *Un nuevo enfoque para el diseño de políticas públicas: los foros de competitividad*, Centro de investigaciones para la transformación-CENIT, Reino Unido
- HECLO, H., y WILDAVSKY, A., 1974, *The private government of public money*, University of California, Press, UK
- HERNÁNDEZ, G., 2003, *Teoría de la acción colectiva, sociedad civil y los nuevos movimientos sociales en las nuevas formas de gobernabilidad en Latinoamérica*. *Revista Latina de Comunicación Social*, Año 6º, No 53, Febrero, 2003
- HERRERA, F., (2008), *Políticas Públicas para el Desarrollo Rural: Estudio de los Programas de la “Alianza para el Campo” en México*. Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias, Instituto de Investigación en Ciencias Agropecuarias y Rurales, Toluca-México

- HIGASI, S., 2008, The Policy Making Process in FTA Negotiations: A case of °study of Japanese bilateral EPAs, IDE Discussion Paper No. 138, Institute of Developing Economies, Department of Economics, Seinan Gakuin University
- HILL, M., 1998, The Policy Process in the Modern State, Second Edition, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf
- IADB (2005) Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/>
- IDITS (2009) Institucional del Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios. Gobierno de Mendoza. Disponible en: <http://www.idits.org.ar/Espanol/indexEsp.html>
- IDR (2006) Institucional de la Fundación Instituto de Desarrollo Rural. Gobierno de Mendoza. Disponible en: <http://www.idr.org.ar/>
- IFAD (2002) Institucional del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Organización de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.ifad.org/>
- IICA (2002) Institucional del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://www.iica.int/Esp/Paginas/default.aspx>
- INA (2009) Institucional del Instituto Nacional del Agua y el Ambiente. Gobierno de Mendoza. Disponible en: <http://www.ina.gov.ar/>
- INDEC (2009) Institucional del Instituto Nacional de Estadística y Censos. República Argentina. Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/>
- INTA (2009) Institucional del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. República Argentina. Disponible en: <http://www.inta.gov.ar/index.asp>
- INTI (2009) Institucional del Instituto Nacional de Tecnología Industrial. República Argentina. Disponible en: <http://www.inti.gov.ar/estructura.htm>

- INV (2009) Institucional del Instituto Nacional de Vitivinicultura. República de Argentina.
Disponible en: <http://www.inv.gov.ar/principal.php?ind=1>
- JANVRY, A., ARAUJO, C., y SADOULET, E., 2002, El desarrollo rural con una visión territorial, Press, Universidad de California en Berkeley, Reino Unido
- JARAMILLO, C., (2000), El mercado de tierras en América Latina: Hacia una nueva estrategia, REDCAPA – Red de Instituciones vinculadas a la Capacitación en Economía y Políticas Agrícolas en América Latina y El Caribe- Revista de Políticas Agrícolas, Brasil
- JELLINEK, G., 2007, Teoría General del Estado, Instituto Latinoamericano de Ciencias y Artes
- KLIKSBERG, B., 2006, Capital Social y Cultura, Claves del Desarrollo. Cuadernos Latinoamericanos de Administración, Washington DC, Febrero 2006
- LAPUENTE, O., (2007) Diseño de Políticas Públicas, Seminario El Entorno de la Nueva Agricultura, Secretaria de Planificación y Programación de Guatemala, Octubre 2007
- LETTELIER, D., (2008), Construcción de un Proyecto Educativo de Posgrado en Gestión del Desarrollo Territorial Rural en Mendoza, Argentina. Colegio de Posgraduados, Institución de Enseñanza e Investigación en Ciencias Agrícolas, Campus Puebla, México
- LUZÓN, J., 2002, La iniciativa comunitaria LEADER de desarrollo rural en Europa: la experiencia de Catalunya, Red MEDAMERICA, Universidad de Barcelona
- MANZANAL, M., 2006, Instituciones y Desarrollo Territorial, Estudios Sociales Agrarios, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Buenos Aires
- MAPAS ARGENTINA (2009), Portal con contenido de mapas de la República Argentina y sus Provincias, en: <http://www.argentour.com/es/mapa/index.php>
- MATHEY, D. (2007), Métodos e Indicadores para la Estimación de la Pobreza Rural en la Argentina. Instituto de Economía y Sociología, Documento de Trabajo No. 35. Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA-, Argentina

- MINECONOMÍA MENDOZA (2004), Plan de Desarrollo Rural de la Provincia de Mendoza, Argentina. Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Programación Económica, Ministerio de Economía, Provincia de Mendoza, Argentina
- MONCAYO, E., (2003) Nuevas Teorías y Enfoques Conceptuales sobre el Desarrollo Regional: ¿Hacia un Nuevo Paradigma? Revista de Economía Institucional, primer semestre año/vol. 5, No. 008. Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- NIRENBERG, O., BRAWERMAN, J., y RUIZ, V., 2003 La Programación Social en Programación y Evaluación de Proyectos Sociales, Paidós, Buenos Aires.
- OCAMPO, J., (2004), Reconstruir el Futuro: Globalización, Desarrollo y Democracia en América Latina. Comisión Económica para América Latina y El Caribe –CEPAL-, Grupo Editorial Norma, Bogotá-Colombia
- OCDE (2009) La Definición y Selección de Competencias Clave. Resumen Ejecutivo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en el marco del Proyecto de Definición y Selección de Competencias. Disponible en: www.oecd.org/edu/statistics/deseeco
- ONU (1992) Programa 21. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible, disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>
- ONU (1997) Agricultura y Desarrollo Sostenible, Informe sobre los progresos logrados en relación con los capítulos 10, 12 y 14 del Programa 21, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, Johannesburg
- ORATE, 2004, Informe Intermedio sobre la Cohesión Territorial, Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas, Agencia europea para la seguridad y la salud en el trabajo
- ORTIZ, C., 2003, Política y Gestión Pública, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, Asunción

- OSORIO, C., (2008) Es Creciente la Disgregación de la Familia Rural. Diario Uno, Sección Mendoza, Archivo de Prensa, Gobernación de Mendoza. Noviembre 03 de 2008
- OSTROM, E., 2004, Acción Colectiva y Derechos de Propiedad para el Desarrollo Sostenible, Comprender la Acción Colectiva. Punto de Enfoque II, International Food Policy Research Institute, Washington D.C. Febrero 2004
- PARAMINO, L., 2000, Decisión Racional y Acción Colectiva. Unidad de Políticas Comparadas, CSIC, Madrid
- PARSONS, W., 2007, Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO, Sede Académica de México
- PEREZ, E., 2007, Cohesión territorial, competitividad y responsabilidad social corporativa en la Unión Europea, Anuario mexicano de derecho internacional, vol. VI
- PÉREZ, E., y FARAH, M., (2002), Los Modelos de Desarrollo y el Desarrollo Rural en América Latina. Ponencia en la mesa de trabajo: La armonización del desarrollo rural con el desarrollo económico: soluciones globales o soluciones regionales. II Foro Rural Mundial, El Desarrollo Rural en el actual marco de la globalización. 24-26 de Octubre, 2002. Rioja Alavesa, España
- PLOEG, J., (2000), Rural Development: from Practices and Policies towards Theory. Sociologia Rurais, Vol. 40, No 4, Octubre 2000
- PORRAS, J., 2006, Policy network o red de políticas públicas: una introducción metodológica de investigación, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO
- PORTER, M., (1999), Ser Competitivo: nuevas aportaciones y conclusiones. Capítulo 7: Cúmulos y competencia: nuevos objetivos para Empresas, Estados e Instituciones. Editorial Deusto, Bilbao-España
- PSA (2009), Institucional del Programa Social Agropecuario. República Argentina. Disponible en: www.psocialagropecuario.gov.ar

- PUTMAN, R., 2005, Avances, políticas públicas y agencia de investigación en la teoría del capital social, Serie análisis de desarrollo, Universidad Iberoamericana A.C., México
- RAMOS, J., 1998, Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos en torno a los recursos naturales, revista de la CEPAL No 66
- RANDALL, R., FRANKLIN, G., 1975, Policy making in the federal executive branch, Ed. The free press, USA
- REYES, G., 2001, The Policy Making Process and Models for Public Policy Analysis, Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, USA.
- RUTTAN, V., (2002), Productivity Growth in World Agriculture: Sources and Constraints. Journal of Economic Perspectives, Vol. 16, No. 4
- SAGPyA (2009) Institucional de la Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca. Presidencia de la Nación. República Argentina. Disponible en: <http://www.minagri.gob.ar/site/index.php>
- SCHEJTMAN, A., y BERDEGUÉ, J., 2003, Desarrollo Territorial Rural. División de América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Chile
- SENASA (2009), Institucional del Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, Presidencia de la Nación. República Argentina. Disponible en: <http://www.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=126&io=2279>
- SEPÚLVEDA, S., (2002), Desarrollo Sostenible Microregional: Métodos para la planificación local. San José-Costa Rica: IICA, UNA Consejo de la Tierra
- SEPÚLVEDA, S., ECHEVERRI, R., CHAVARRIA, H., Y CORDERO-SALAS, P., (2003), Territorios Rurales, Competitividad y Desarrollo. Serie Cuadernos Técnicos No. 23, San José- Costa Rica: IICA
- SEPÚLVEDA, S., ECHEVERRI, R., y RODRIGUEZ, A., (2003), Competitividad Territorial: elementos para la discusión, Revista Sinopsis, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-, Julio 2003.

- SEPÚLVEDA, S., ECHEVERRI, R., y RODRIGUEZ, A., (2003), Desarrollo Rural Proyecto País: Políticas Públicas, Institucionalidad e Inversiones. Ponencia I Foro Nacional de Políticas de Estado para el Desarrollo Rural, Junio 2003, Latacunga-Ecuador
- SEPÚLVEDA, S., RODRÍGUEZ, A., ECHEVERRI, R., PORTILLA, M. (2003) El enfoque Territorial del Desarrollo Rural. Revista Sinopsis, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA-, Enero 2003
- SEVILLA, E., (1999), Estilos de Desarrollo en América Latina: Propósitos y olvidos. En: Memorias del Simposio: Desarrollo Económico y Sustentable, Universidad Católica de Maule y Universidad de la Frontera, Chile Diciembre de 1999
- SIEMPRO, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales 1997 Modulo II: Planificación Estratégica de Políticas y Programas Sociales. Presidencia de la Nación, Argentina
- SILVA, I., 2005, Desarrollo Económico Local y Competitividad Territorial en América Latina, Revista de la CEPAL, Abril 2005
- SKOGSTAD, G., COLEMAN, W., 1998, Policy communities and public policy in Canada, a structural approach, Copp Clark Pitman, Canadá
- SOBRINO J., 2005, Competitividad Territorial: ámbitos e indicadores de análisis, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, Mayo 2005
- SOJO, A., 2007, Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaria general iberoamericana, Santiago-Chile
- TRUMAN, D., 1951, The governmental process: political interest and public opinion, Ed Knopf, USA
- UNIDA, 2005, Desarrollo local endógeno, Programa de gestión del desarrollo humano sostenible, Fundación UNIDA, Buenos Aires, Argentina

- VARGAS, J., 2005, Capital social organizacional base de la sustentabilidad organizacional para el desarrollo ambiental y económico. Revista Da FAE, Curitiba, v.8, n.2, Julio 2005
- VÁSQUEZ, A., (2002) Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un marco conceptual. Universidad Autónoma de Madrid, Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico y Descentralización de la División de Desarrollo Económico, CEPAL – Santiago, Chile.
- VIÑAS, V., 2002, Descripción y análisis de la teoría sobre seguimiento y evaluación aplicable a las actuaciones cofinanciadas por Fondos Europeos, Gestión y análisis de políticas públicas, No. 25
- WAARDEN, V., 1992, Dimensions and types of policy networks, dans european journal of political research No 21
- WARMAN, A., 2002, La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO-Economic and Social Development Department-ONU
- WEB: www.argentina.gov.ar, página oficial del Gobierno de la República de Argentina
- WEB: www.sagpya.mecon.gov.ar, página web del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Presidencia de la Nación, República de la Argentina.
- WEITZ, R., (1981) Desarrollo Rural Integrado, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México D.F, México
- WIKIPEDIA (2009), Información sobre Mendoza, mapas y generalidades. Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Provincia_de_Mendoza
- WORLD BANK, (2003) Reaching the rural poor: a renewed strategy for rural development. International Bank for Reconstruction and Development. World Bank Publications.