

IX. La dimensión de futuro en el desarrollo territorial rural frente a los desafíos de la Agenda 2030

*Silvina Papagno*¹

*Javier Vitale*²

Resumen

El futuro sostenible, junto con el cambio estructural y la reducción de las brechas de desigualdad en la región, son desafíos que interpelan a los responsables de la planificación y gestión de políticas públicas, propiciando un terreno fértil para el diálogo, abierto y democrático, y la incorporación de la dimensión del futuro en el diseño de las políticas.

La Agenda 2030-Objetivos de Desarrollo Sostenible está llamada a jugar un papel fundamental como impulsora de la construcción de un futuro sostenible, mediante la conjunción de sus cuatro pilares (político, económico, social y ambiental) en el ejercicio de la planificación y la gestión pública. En parte, los ODS tienen como finalidad contribuir a la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible, a generar modalidades de producción y consumo sostenibles, a identificar medidas de adaptación y/o mitigación al cambio climático y sus efectos y a la gestión sostenible de los bosques nativos, la degradación de tierras y pérdida de la biodiversidad, siendo estos temas ejes para la reflexión, debate y construcción de un sistema alimentario sostenible a mediano y largo plazo, en un marco más amplio de desarrollo territorial. Estos procesos son complejos, multidimensionales y están atravesados por asimetrías de poder, coyunturales e históricas, acompañados por debilidades vinculadas a las capacidades estatales, institucionales y técnicas, que ameritan un enfoque de largo plazo.

En ese sentido, la construcción social de conocimiento acerca del futuro, el reconocimiento de la complejidad y el abordaje de la interdisciplina, y la convergencia entre el pensamiento y acción son la base fundamental para el desarrollo de competencias y capacidades para la toma de decisión de las autoridades vinculadas a la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de desarrollo territorial.

¹ INTA-Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas.

² INTA-Centro Regional Mendoza-San Juan y UNCUYO-Centro de Estudios Prospectivos.

El presente trabajo se propone explicar el desarrollo e implementación de un estudio de prospectiva territorial a partir de reflexionar sobre la experiencia del Municipio de Tunuyán de la Provincia de Mendoza (Argentina) enmarcadas en el consorcio institucional conformado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MINAGRI) de la Presidencia de la Nación, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El desafío es abordar la dimensión de futuro en el desarrollo territorial rural frente a la Agenda 2030. Para ello, se realizó un análisis e interpretación de las experiencias desarrolladas.

Antecedentes

1. Algunos datos de contexto

La Constitución Nacional Argentina, luego de la Reforma de 1994, deja sentado que el Gobierno debe garantizar el crecimiento armónico, y promover políticas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo de provincias y regiones en su Art. 75 inc.19 o "cláusula del progreso"; generar normas que contengan los presupuestos mínimos necesarios para la protección ambiental, respetando las jurisdicciones locales de acuerdo a nuestro sistema federal; velar por la utilización racional de los recursos naturales, (Art. 41) y faculta a las provincias a crear regiones que estén orientadas hacia el desarrollo económico y social, estableciendo que les corresponde el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (Art 124). Asimismo, los Artículos 121, 122 y 123 establecen las competencias provinciales. De esta forma, queda definido el marco jurídico para el dictado de políticas que establezcan lineamientos para el modelo territorial.

Como señala Massiris Cabeza (2007) la planificación del territorio en Latinoamérica tiene una historia muy reciente y originariamente se la pensó asociada a cuestiones ambientales, urbanísticas, de desarrollo local y de descentralización. En nuestros días, se plantea desde una mirada multisectorial y pluridisciplinaria, tendiente a lograr un desarrollo integral.

En ese contexto, es necesario generar y fortalecer políticas que contribuyan al desarrollo de los territorios con una visión prospectiva, democrática y plural que articule el rol promotor del Estado con las necesidades de la población, que apunten a lograr territorios competitivos económicamente, inclusivos socialmente, y ambientalmente sostenibles.

La provincia de Mendoza es una de las pocas, junto con la de Buenos Aires, que cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Ley 8.051). La Ley Provincial, en su artículo 1° fija como objeto "establecer el Ordenamiento Territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial." Prevé y establece algunos instrumentos y procedimientos para la formulación de un Planes de Ordenamiento Municipal por cada departamento de la provincia. Este marco normativo fija la obligatoriedad de todos los municipios de la provincia a poner en marcha procesos de ordenamiento territorial.

El Departamento Tunuyán se encuentra a 82 kilómetros de la Ciudad de Mendoza, en el centro oeste de la Provincia conformando la región del Valle de Uco junto a Tupungato y San Carlos. Cuenta con una superficie de 3.317 km² que abarca desde los 875 y 1500 metros sobre el nivel del mar, comprendidos dentro de la cuenca del Río Tunuyán Superior.

En Tunuyán, a fin de dar cumplimiento a lo establecido por la ley, se diseñó una estrategia de articulación interinstitucional entre organismos internacionales, nacionales, provinciales y locales. El proyecto denominado "Fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar los procesos de Ordenamiento Territorial Rural de forma participativa e iterativa" se desarrolló durante el periodo 2012-2013. El mismo nació

de una iniciativa de la ex Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación en articulación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Estacional Experimental Agropecuaria La Consulta) y la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y tuvo como objetivo generar las bases para la formulación del plan de ordenamiento territorial del departamento.

2. Los principales procesos de transformación territorial identificados y priorizados

a) Avance e impulso de los procesos de ordenamiento territorial

La planificación territorial, mediante procesos de ordenamiento territorial en la Argentina orientados a construir un territorio ambientalmente sustentable, socialmente equitativo y económicamente competitivo cobran impulso significativo post 2001. Antes bien, conviene reconstruir cómo se ha ido gestando el proceso de forma históricamente situado y reconocer que la dinámica histórica de organización del territorio argentino muestra el estrecho vínculo entre su proceso de producción y las relaciones de poder que lo determinaron. Es decir, que el proceso de valorización del territorio se ha encontrado determinado históricamente por las materias primas requeridas por el poder hegemónico de cada período, lo que supuso que la inversión en infraestructura fuera funcional a las necesidades de cada modelo de acumulación (PET, 2011).

En este sentido, se advierte como primer antecedente de ordenamiento territorial la Ley Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Buenos Aires en el año 1977 (Ley N° 8912), la que es modificada por decreto ley N° 10.128/83 y el decreto N° 3398/87 y se aboca casi exclusivamente a lo urbano. En la década de los '80 pasa a tener relevancia el ambiente y el Ordenamiento Territorial solo se lo asocia a zonificaciones de usos del suelo ante la necesidad de preservar, conservar y/o recuperar el patrimonio natural e histórico-cultural, visión que aun actualmente está vigente. En esta década se generan dentro de la estructura administrativa nuevas oficinas para atender a este tema pero lo hacen sectorialmente y no como una política integral y sistémica. La elaboración de planes y regulaciones jurídicas involucraba elementos o aspectos de la planificación ambiental y urbano-regional pero no resolvían la necesidad de concurrencia o articulación de los planes ambientales, socioeconómicos y urbanísticos.

Estos elementos se profundizan con el predominio de las políticas de corte neoliberal. Desde el punto de vista territorial, la adecuación de las estructuras productivas nacionales a los mercados financieros internacionales profundizó la configuración espacial inequitativa, en la medida en que las inversiones en infraestructura y equipamiento, pautadas por la lógica de maximización de ganancias, se concentraron en las regiones económicamente más competitivas, y fueron abandonando aquellas consideradas económicamente inviables. Esta situación —expresión unívoca de la relación no lineal entre crecimiento y desarrollo— agudizó los históricos problemas del territorio: se amplió la brecha que separaba las áreas dinámicas y las áreas marginales, desaparecieron las incipientes relaciones de complementariedad entre regiones y se profundizó el proceso de urbanización anárquico en torno a las grandes ciudades (PET, 2011).

Luego de transitar las crisis del 2001, y su período de estabilización política y reestructuración económica, comienza a tomar fuerza la concepción del ordenamiento territorial como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política multi-sectorial, horizontal, integral. Es decir, promover desde el Estado procesos de planificación tendientes a la regulación u organización el uso, ocupación y transformación del territorio con el objetivo de revertir la inequidad territorial heredada poniendo en marcha un modelo de crecimiento con inclusión social, que confiere a la inversión en infraestructuras un papel esencial.

En Mendoza, históricamente se ha procurado realizar un avance respecto de una ley de ordenamiento territorial, pero fue a partir del impulso del sector científico y tecnológico que el año 2006, que se acuerda entre el Gobierno de la provincia de Mendoza, a través del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, las Comisiones Legislativas, el Sector Académico y Científico y otras instituciones, en donde se conviene implementar acciones conjuntas para la elaboración y presentación de un nuevo Proyecto de Ley. Este

Proyecto es presentado en la Legislatura en el año 2007 y da lugar a la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo sancionada por unanimidad en mayo del 2009. Recientemente, en el mes de agosto de 2017, varios años más tarde de sancionada la Ley, se aprobó el Plan de Ordenamiento Provincia (Ley 8999/2017).

b) El agua como eje estructurante de la Provincia de Mendoza

Para comprender la valoración y significación presente en las comunidades de la Provincia de Mendoza en general, y el Valle de Uco en particular, es necesario situarse desde las significaciones materiales y simbólicas que se configuran.

Por un lado, las características del territorio como región árida y semiárida conllevan a una “lucha permanente por el agua y contra el agua”, en lo que respecta a su aprovechamiento sustentable. En este proceso hay un reconocimiento histórico del recurso hídrico de parte de la sociedad como un factor indispensable y crítico para el desarrollo territorial. El desarrollo regional se encuentra condicionado por la disposición, uso, distribución y racionalización del agua teniendo en cuenta que la estructura productiva propia de la provincia depende de la utilización de los ríos cordilleranos para el abastecimiento poblacional y productivo. Por lo tanto, la disputa que se presenta en la provincia se entretiene en torno a las significaciones en torno al agua. Significaciones cuyo sustento es simbólico-cultural, pero también es material ya que el agua se torna posibilidad material y real de subsistencia.

c) Uso y ocupación del suelo

Es dable a destacar que otro elemento estructurador del cambio productivo en el territorio, se relaciona con que el incremento de la superficie productiva se realizó a expensas de ganarle espacio al pie de monte natural, en campos incultos y vírgenes, periféricos al oasis cultivado. Esto ha modificado aspectos relacionados a los desagües naturales y cobertura del suelo por flora natural, modificando los índices de infiltración lo ha generado graves problemas de erosión hídrica, desborde de cauces, inundaciones aguas abajo. Los pozos de agua no disponen de derechos a riego por lo cual se ha realizado grandes inversiones para extracción de agua por medio de perforaciones y bombeo a profundidades.

d) Concentración e internacionalización de la producción agrícola y agroindustrial

Algunos autores explican el proceso de transformación de la vitivinicultura como el paso de un modelo productivista al comandado por la calidad. Conjuntamente, la desregulación y liberalización de los mercados produjo una globalización rápida de la vitivinicultura (Neiman, G. y Bocco, A.; 2005:1). Este proceso está relacionado con el entorno macroeconómico y las ventajas en los costos de producción en relación a otras regiones vitivinícolas del mundo. Pero, también contribuyeron a configurar el sistema las estructuras productivas y las relaciones entre los agentes del sistema.

En este contexto histórico de globalización alimentaria, el Valle de Uco se acopla a la reestructuración y transnacionalización de los sistemas agroalimentarios con consecuencias en la ruralidad.

A partir del avance de la nueva vitivinicultura, Tunuyán se incorpora, a la par de Tupungato como polo de inversiones, algunas de gran envergadura atraídos por la potencialidades agroecológicas y económicas de la zona alta, alcanzando en 2008 el mismo número de explotaciones que el sistema anterior.

e) Concentración del funcionamiento de servicios y equipamiento social

Las transformaciones y los cambios históricos económicos de las últimas tres décadas han apuntado a marcar cada vez más diferencias entre la población que puede llegar a acceder a los servicios básicos y pagar por ellos y el grupo social que no logra acceder a los mismos, ya sea geográfica o socio-económicamente. La consolidación del modelo neoliberal en la década de los 90 contribuyó a profundizar las desigualdades dentro de las ciudades, y entre las ciudades- y el campo.

En el marco rural la significación de los servicios y equipamientos es mucho más determinante para su configuración territorial que en los núcleos urbanos. Y el fenómeno de concentración y centralización del funcionamiento de equipamiento y servicios en lo urbano y rural es una tendencia comprobada.

f) Disponibilidad energética a nivel provincial

En la provincia de Mendoza, se ha producido una significativa disminución de la matriz energética, y se utiliza predominantemente fuentes convencionales. Se advierte que no es adecuada la actual disponibilidad de energía en base a las demandas futuras por ser incierta y limitada la oferta de recursos naturales no renovables. También incide en esta situación la desinversión pública y privada para actualizar el parque energético, siendo muy escasa la innovación tecnológica aplicada (PE Mendoza 2030).

A. Experiencia de prospectiva territorial: el caso de Tunuyán

1. Marco teórico y metodológico que guiaron el estudio

a) Marco teórico-conceptual

En el marco del Proyecto de Ordenamiento Territorial Rural puesto en marcha se conceptualizó a la prospectiva como disciplina que permite conocer los posibles cursos que puede asumir el futuro desde un presente siempre históricamente situado. En este sentido, se entiende también que el futuro no es algo dado por las fuerzas inertes de la realidad socio-económico y política; el futuro se construye socialmente, desde la voluntad de los gobernantes y sus actores sociales se viabilizan acciones en el presente direccionadas hacia el futuro deseado.

Tal como se señaló anteriormente, el conocimiento y la reflexión sobre el futuro no es construida individualmente, sino que se construye colectivamente por los Agentes sociales. Bourdieu y Wacquant (1995) entienden que son portadores de capital y, según su trayectoria y la posición que ocupan en el campo en virtud de su dotación de capital (volumen y estructura), propenden a orientarse activamente, ya sea hacia la conservación de distribución del capital, ya sea hacia la subversión de dicha distribución. En este sentido, los agentes sociales se mueven en el campo en función de sus intereses utilizando el poder que cada uno ejerce, poniendo en juego estrategias. Esto permite comprender que la construcción social del futuro no es un proceso neutro, sino direccionado donde los diversos agentes sociales pugnan y disputan por imponer su poder para lograr sus intereses.

De esta mirada se desprende que la prospectiva contribuye a visibilizar tensiones y conflictos sociales, procurando que generar un ámbito de reflexión colectiva y construcción de acuerdos respecto del futuro deseado. La prospectiva reúne perspectivas divergentes y heterogéneas, plantea espacios de interacción, reflexión y participación social, contribuyendo a consolidar una perspectiva interdisciplinaria.

La internalización del proceso prospectivo-planificación permite garantizar cambios y transformaciones en el presente y en el futuro proyecto. Este elemento es fuente de legitimación de los ejercicios sistemáticos que la prospectiva puede plantear. Desde la Prospectiva Territorial es posible construir una mirada holística y dinámica del modelo territorial actual, con perspectiva de visualizar el modelo territorial futuro, mediante la construcción de escenarios, con la participación activa de los agentes sociales de la comunidad.

El estudio de prospectiva territorial es un proceso social de cambio, en tanto proceso sistemático, participativo, que recoge la inteligencia futura, construye visiones a mediano y largo plazo destinadas a influir en decisiones presentes, moviliza acciones conjuntas, y puede ser una herramienta útil para hacer frente a desafíos (CE, 2002).

b) Diseño metodológico

El proceso de prospectiva territorial contempla una serie de momentos o fases para la construcción del escenario Apuesta y la definición de líneas de acción estratégicas que se desprenden del mismo. Sin embargo, cada territorio, inserto en un contexto histórico y social específico, selecciona las fases y metodologías a ser aplicados a la realidad sujeta a sus propias condiciones (tiempos políticos institucionales, posicionamiento de agentes sociales, disposición de recursos, tiempos técnicos para alcanzar resultados, entre otros).

En el marco de las principales tendencias de la agricultura y la alimentación para los próximos años, entre ellas el crecimiento demográfico, urbanización y envejecimiento poblacional; el aumento de la competencia por los recursos naturales; el cambio climático; la productividad agrícola e innovación; la nutrición y salud; los cambios estructurales y empleo; y los cambios en los sistemas alimentarios, en este contexto volátil, incierto, cambiante y ambiguo, el desafío a futuro es cómo generar sistemas alimentarios sostenibles que garanticen la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales de futuras generaciones.

Con el fin de comprender los futuros y generar lineamientos estratégicos de política y gestión territorial sobre las áreas rurales irrigadas del municipio de Tunuyán en el marco del modelo territorial deseado, la prospectiva es una disciplina indispensable que contribuye para explorar los futuros posibles. Se entiende por prospectiva a un proceso participativo para recopilar conocimientos sobre el futuro de las áreas rurales irrigadas de dichos municipios y construir escenarios a medio y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el modelo territorial deseado.

La técnica seleccionada para la construcción de los escenarios territoriales de las áreas rurales irrigadas de los municipios de Tunuyán al año 2030 fue el análisis morfológico, creado por F. Zwicky. El cual implica el mapeo de los procesos de transformación territorial críticos y su clasificación en tendencias e incertidumbres a futuro a fin de obtener una perspectiva amplia de las posibles situaciones futuras, a partir de la dinámica del modelo territorial actual.

Las fases básicas fueron 1) a partir de los procesos de transformación territorial identificados por la actividad "Modelo territorial actual de las áreas rurales irrigadas a nivel municipal", priorizarlos en función de su Influencia y Dependencia, 2) Clasificarlos en función de su comportamiento futuro en Tendencias e Incertidumbres, 3) formular los Interrogantes Estratégicos sobre las Incertidumbres, 4) construcción de la matriz morfológica cuyas combinaciones configuran los escenarios, 5) definición de la trama/lógica y narrativa de los escenarios y 6) evaluación de las implicancias estratégicas del modelo territorial deseado.

2. El Departamento de Tunuyán, Mendoza

En la experiencia piloto de ordenamiento territorial de Tunuyán, estos factores específicos delimitaron el trabajo del equipo en prospectiva, y conllevaron a recortar la estrategia metodológica en las fases que se presentan a continuación. Se advierte que, si bien se estipuló un orden secuencial, lógico entre las mismas, el ejercicio prospectivo implica un proceso dinámico, de retroalimentación constante entre las distintas fases metodológicas. Para este momento se establecen objetivos, herramientas y técnicas utilizadas, agentes sociales participantes, duración de fase, y resultados obtenidos.

- Creación de condiciones sociales, políticas e institucionales para el ejercicio en su conjunto, a partir de la consolidación de una mesa interdisciplinaria e interinstitucional, integrada por organismos públicos, locales, provinciales, nacionales e internacionales: INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; I.D.R.: Instituto de Desarrollo Rural; I.D.C.: Instituto de Desarrollo Comercial; S.A.D.S.: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; IES: Instituto de Educación Superior; IPAF: Instituto para la Agricultura Familiar; FAO Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas.; Municipalidad de Tunuyán; y el Departamento General de Irrigación.

Todas las instituciones conformaron la mesa de gestión interinstitucional, a partir de la participación sistemática y comprometida de técnicos y profesionales a cargo de acompañar el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial para Tunuyán. A su vez, es importante destacar que la experiencia se pone en marcha por pleno apoyo político-institucional de la Intendencia del Departamento de Tunuyán. Apoyo materializado en distintas instancias del recorrido del proyecto: participación en talleres distritales, talleres sectoriales, reuniones de validación del trabajo técnico de la mesa de gestión interinstitucional.

a) Diagnóstico prospectivo

El punto de partida del trabajo asumido por el Gabinete en Prospectiva es el Diagnóstico Descriptivo preliminar, elaborado por el equipo técnico de la mesa de gestión inter-institucional.

Retomando las estipulaciones de la Ley para la etapa de diagnóstico territorial, en el proyecto, el equipo técnico, con fines analíticos, descompone el sistema territorial en distintas dimensiones de análisis:



Fuente: Guía de Prospectiva para el Ordenamiento Territorial Rural a nivel municipal (Vitale et al 2016).

Desde este enfoque dimensional de la dinámica territorial, el gabinete en Prospectiva comienza la tarea de realizar una lectura reflexiva de las dimensiones análisis con el objetivo de reconstruir el diagnóstico descriptivo desde una mirada holística y compleja de todos los elementos que configuran al sistema territorial actual. Es decir, realizar un diagnóstico integral que permitan comprender los fenómenos sociales, culturales, económicos y ambientales en clave de procesos sociales, históricamente situados.

Así, el Gabinete en Prospectiva identifica aquellos factores que configuran actualmente al territorio, y que pueden (potencialmente) convertirse en críticos a futuro. Este trabajo de gabinete sirvió de base, insumo fundamental para dar comienzo a los ejercicios prospectivos grupales de la mesa de gestión interinstitucional.

b) Talleres sectoriales

Con la finalidad de la construcción conjunta de la mirada de futuro, se realizaron una serie de talleres con representación sectorial y geográfica, a fin de relevar la mayor amplitud de miradas sobre el territorio. Estos talleres se plantearon como objetivos la sensibilización sobre la importancia de la planificación de largo plazo, la validación de procesos críticos y la construcción de una visión de futuro en relación a los procesos del presente que se identifican como críticos.

Para todos los talleres se planteó una propuesta de trabajo que permitiera generar el espacio para la reflexión y debate sobre el modelo actual y futuro deseado. Si bien se formuló una propuesta metodológica similar para todos los sectores, se tuvo en consideración las especificidades de cada uno, y en este sentido, se fueron adecuando las propuestas de trabajo.

c) Del análisis estructural a los procesos críticos

El análisis estructural ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona entre sí todos los elementos que constituyen dicho sistema. Partiendo de esta descripción, este método pone de manifiesto las principales variables influyentes y dependientes y, de ahí, las variables esenciales/críticas para la evolución del sistema estudiado.

El análisis estructural es una técnica que permite vincular ideas, fenómenos que operan en el territorio, permitiendo la identificación y jerarquización de las variables clave del territorio de acuerdo a los criterios influencia y dependencia que posteriormente se explicarán.

Según Arcade (2004), el análisis estructural comprende tres etapas:

- Inventario de procesos claves.
- Descripción de las relaciones entre procesos.
- Identificación de procesos críticos.

De aquí se obtiene la matriz final, que mediante el software Mic Mac, permite procesar matrices de impactos cruzados contribuyendo a una multiplicación Aplicada para una Clasificación de los procesos.

A continuación, se presenta el procesamiento de la matriz de Impacto Cruzado cuyo resultado principal es el Plano de Influencia Dependencia que permite clasificar los procesos que operan en el sistema territorial Tunuyán, e identificar aquellos que presenta como críticos.

Diagrama IX.2
Resultados de la matriz influencia dependencia

| | | Determinantes | Críticos |
|------------|--------------|--|--|
| Influencia | Autónomos | 11. Val Paisaj 13. Con Pob Prov 26. Infra Riego 14. Segreg Soc | 18. C int Pord 22. SS y Esoc 25. Esp Contam 27. Disp Energ 35. Ley OTR 5. Cri Hid 17. Val Turismo 29. Sig Ag 16. TC Prod 1. MSSEc 15. From Agric |
| | Determinados | 23. Of Esy Cul 20. DM dial Agrop 21. Indust 32. Pol Social 24. Con y Com int 36. Asociatv 34. Norm Ag 9. Tec Campo 7. Seg Social 28. Con deptos 3. Rieg NN 31. Cul Local 30. Demi Muni 8. M Empleo 12. Inseg | 19. Min Metalif 4. C Áreas NN 2. Contag Ag 6. Aum Demog 33. Ins Gest Ag |
| | | Autónomos | Determinados |
| | | Dependencia | |

Fuente: Guía de Prospectiva para el Ordenamiento Territorial Rural a nivel municipal (Vitale et al 2016).

d) Procesos determinantes o influyentes

Las variables influyentes son los elementos más cruciales ya que pueden actuar sobre el sistema dependiendo de cuánto podamos controlarlas como un proceso clave de inercia o de movimiento. También se consideran como procesos de entrada en el sistema. Entre ellas, existen muchas veces procesos del entorno que condicionan fuertemente el sistema, pero en general no pueden ser controladas por éste. Actúan más bien como un factor de inercia.

10. Cambio en el hábitat rural tradicional (HabRural).
11. Valoración del paisaje por parte de la comunidad (ValoPaisaj).
13. Concentración poblacional a nivel provincial (ConcPob).
14. Segregación socio espacial a nivel provincial (Segrsoesp).
26. Mejora de la Infraestructura de agua para riego, transporte y distribución (InfRieg).

e) Procesos críticos

Estos procesos ubicados en el cuadro superior derecho del gráfico son, por naturaleza, factores de inestabilidad puesto que cualquier acción sobre ellas tiene consecuencias sobre los otros procesos, en el caso que se cumplan ciertas condiciones sobre otras variables influyentes. Pero estas consecuencias pueden tener un efecto boomerang que amplifica o bien detiene el impulso inicial.

1. Modificación de los servicios ecosistemas naturales (MSSEc).
5. Crisis hídrica (calidad y cantidad) a nivel provincial (CrHidr).
15. Expansión de la frontera agrícola hacia el piedemonte (ExFronAgr).
16. Cambio en el sistema productivo (CSisProd).
17. Valoración y crecimiento del Turismo (ValTurism).
18. Concentración e internacionalización de la producción agrícola y agroindustrial (ConInterPr).
19. Explotación de minerales metalíferos (ExMinMet).
22. Concentración de servicios y Equipamiento social (ConSSyEs).
25. Procesos de contaminación ambiental (ContBasCl).
27. Disponibilidad energética a nivel provincial (DisEnerg).
29. Valoración y significación del agua como bien común de Tunuyán (SigSocAg).
35. Proceso de Implementación de Leyes OTR a nivel provincial y nacional (LeyOTR).

f) Procesos dependientes o determinados

Estas variables, situadas en el cuadro inferior derecho del gráfico, son especialmente sensibles a la evolución de las variables influyentes. Son variables de salida del sistema.

6. Creciente aumento demográfico (AumDemog).
4. Cambios en el uso de áreas naturales (UsoANat).
2. Incipiente proceso de contaminación del agua (ContamAgua).
33. Insuficiente gestión de áreas naturales (InGeAreas).

g) Procesos autónomos

Estas variables están ubicadas en el cuadro inferior derecho, y parecieran en gran medida no coincidir con el sistema ya que, por un lado no detienen la evolución del sistema, pero tampoco permiten obtener ninguna ventaja del mismo.

1. Incipiente proceso de contaminación del agua (ContamAgua).
3. Aumento de riesgos naturales (RiesgNat).
7. Incremento de la segmentación socio-espacial en Tunuyán (Segsoc).
8. Cambio en la matriz de empleo (Matempleo).
9. Tecnificación del campo (TecCamp).

12. Aumento de la percepción de Inseguridad (Inseg).
20. Demanda mundial de productos agroalimentarios (DProAgroal).
21. Industrialización de la producción agropecuaria a nivel nacional (IndusAgrop).
23. Ampliación de la oferta de esparcimiento y cultura (con poca distribución territorial) (OfEspycul).
24. Escasa conectividad y comunicación interna (EsConyCom).
30. Fortalecimiento de procesos democráticos y participativos desde el Municipio (DemocMun).
31. Cambio de la cultura local por influencia de migraciones internas (CultLocal).
32. Políticas sociales provinciales y nacionales (PolSoc).
34. Desactualización de la normativa de Aguas a nivel provincial (NormAg).
36. Incipiente proceso de asociatividad productiva (AsocProd).

Los resultados plasmados en el plano de influencia y dependencia sirvieron para generar un debate metodológicamente guiado sobre los procesos críticos. Es decir que luego de presentar los resultados a la mesa de gestión interinstitucional, se generó un intercambio activo entre los técnicos respecto de si el plano reflejaba, por un lado, las reflexiones colectivas llevadas por la mesa, y por otro lado, si permitía plasmar los procesos críticos que efectivamente interpelan al modelo actual territorial y potencialmente pueden hacerlo a futuro. De este espacio de validación, se definieron como procesos críticos del Modelo Actual Territorial de Tunuyán a los siguientes:

- **Dimensión ambiental**
 - Crisis hídrica (calidad y cantidad) a nivel provincial
 - Expansión de la frontera agrícola hacia el piedemonte
- **Dimensión subsistema económico productivo**
 - Valoración y crecimiento del Turismo
 - Concentración de capitales nacionales e internacionales de la producción agrícola y agroindustrial
 - Explotación de minería metalífera
- **Dimensión espacios adaptados**
 - Disponibilidad energética a nivel provincial.
 - Funcionamiento de servicios y Equipamiento Social
 - Contaminación ambiental
- **Dimensión política institucional**
 - Proceso de Implementación de Leyes OTR a nivel provincial y nacional
 - Valoración y significación del agua como bien común de Tunuyán.

La pregunta que guió el ejercicio fue: ¿El proceso... continuará al año 2030? Si la respuesta es afirmativa, el proceso se clasifica como invariante estratégica. Si la respuesta genera incertidumbre ya que se desconoce la trayectoria/dinámica que puede asumir el proceso, es posible clasificarlo como Incertidumbre crítica.

Invariantes estratégicas: crisis hídrica provincial, valoración y crecimiento del turismo local, valoración y significación del agua como bien común.

Incertidumbres críticas: expansión de la frontera agrícola hacia el piedemonte, explotación de minerales metalíferos, concentración e internacionalización de la producción agrícola y agroindustrial, disponibilidad energética a nivel provincial, funcionamiento de servicios y equipamiento social, avance e impulso de los procesos de ordenamiento territorial y contaminación ambiental.

Del proceso de análisis estructural anterior, quedaron sentadas las bases para comenzar el trabajo de gabinete de construcción de escenarios territoriales para el Departamento de Tunuyán con año proyección al 2030. Los escenarios territoriales son imágenes estructuradas que devienen una narración que advierte sobre una descripción de una situación futura (imagen) y los encadenamientos de coherentes de eventos (sucesos) que permiten pasar de la situación inicial a la situación deseada.

Las sociedades requieren realizar ejercicios de imaginación colectiva respecto de sus deseos futuros; reflexionar desde el presente, el horizonte futuro apuesta para una comunidad en su conjunto. En este sentido, construir escenarios, considerar sus impactos, examinar su viabilidad real, es una actividad necesaria para darle sentido a la planificación y gestión, y definir oportunamente estrategias de desarrollo territorial, en medio de procesos de cambios constantes. (Espinosa Cuervo y Gonzalez Murillo; 2004).

A partir de los posibles desdoblamientos se construyeron tres escenarios, tendencial, pesimista y optimista:

- Escenario Tendencial “Ni-Ni”: Ni sustentable, Ni agroecológico, Ni identidad regional, Ni extractivo, Ni contaminante.
- Escenario Pesimista “Territorio Deja-Deja al mercado”

Tal como señaláramos anteriormente, la prospectiva no es un mero ejercicio de reflexión intelectual, sino que debe presentar un compromiso de implicancias para la acción, que se traduzca en políticas públicas.

En ese sentido, compartimos la narrativa del escenario apuesta de los habitantes de Tunuyán, y los ejes de planificación que el Municipio ha derivado de ello.

- Escenario Optimista-Apuesta

“El Tunuyán que queremos: Sustentable, soberano, inclusivo, diversificado e innovador”. Al año 2030, el Departamento de Tunuyán contribuye a la generación de un modelo de desarrollo que favorece **la soberanía y seguridad alimentaria y al desarrollo territorial sustentable**. En este marco, en primer lugar el escenario deseado al 2030 pretende alcanzar un proceso de **diversificación de la matriz productiva** y el aprovechamiento de sinergias y encadenamientos entre sectores económicos, de manera de favorecer la creación y reinversión local del **valor agregado** generado en la localidad. Este escenario territorial apuesta al 2030, recupera el imaginario colectivo en el que se significa y valora la impronta histórica de territorio de la agroindustria en el Valle de Uco, en general y Tunuyán en particular. En estos términos, es posible la activación de distintas industrias de la zona, históricamente abandonadas que contribuyen a mejorar la comercialización externa y/o interna de los productos locales. A su vez, es posible advertir que para el 2030 se activan nuevas competencias económicas a partir de **la generación de nuevos nichos industriales** en el departamento que contribuyan a potenciar la **diversificación productiva e inserción internacional**. Esto conducirá a la generación de **nuevos procesos de innovación tecnológico productiva y organizativa** permitirán la integración horizontal y vertical de productores contribuyendo a la agregación de valor de materias primas y productos, a la inserción productiva y asociativa de los pequeños y medianos productores, permitiendo una mayor competitividad en los mercados internos y externos. El desarrollo en el sector agroalimentario incrementará el desarrollo de las actividades relacionadas a los servicios comerciales, turísticos, de comunicaciones y de esparcimiento, entre otros, contribuyendo a fortalecer la **competitividad regional** del Valle de Uco como polo agroindustrial, de comercio y turismo. El **desarrollo sustentable** del turismo (ecológico

y de bajo impacto al medio ambiente) es apuesta y realidad para el año 2030. Se consolida como un polo turístico a nivel nacional y provincial, a partir de la consolidación de una identidad turística regional para el Valle de Uco, a partir de la construcción de una identidad territorial de productos y servicios que se asienta en la valoración a la naturaleza, sus paisajes y productos locales. Esta **identidad regional** se configura alrededor del Turismo de montaña, procurando un rol activo del Estado en la generación de infraestructura necesaria, como así también promoviendo mecanismos de regulación y monitoreo de su explotación turística.

Será posible enriquecer al tejido productivo con el objetivo de **generar empleo** que permita que la población pueda sostenerse en el territorio, construir densas vinculaciones sociales y económicas locales (relaciones de compra y venta, de producción, de trabajo, de cooperación económica, innovaciones tecnológicas, etc.) que permitan crear un entramado local de relaciones diversas que posibilita la generación de bienes y servicios, empleos y renta a nivel local, construyendo paulatinamente economías de escala que viabilizan la creación de círculos virtuosos de crecimiento. Por su parte, el sector empresario jugará un rol clave en contribuir al desarrollo social, productivo y ambiental-territorial del departamento. Asumirán un papel responsable en **desarrollo de prácticas agrícolas productivas sustentables**, mitigando el impacto ambiental de las mismas, como así también generando mejores condiciones de trabajo y empleo rural.

El desarrollo económico productivo al 2030, requiere de una clara Política de Estado tendiente a una **revalorización de los territorios rurales como espacio de vida**, significando no sólo su capacidad económica, sino también la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental de un área rural. Por un lado, esto conlleva a una fuerte regulación y control respecto del uso de las tierras productivas del departamento. El Estado asume un rol activo en dar condiciones para el acceso al uso a tierra productiva, para mitigar el desequilibrio urbano por la expansión desordenada de barrios en la periferia urbana y el ámbito rural, como también regular el despilfarro de tierras, la especulación y el uso de tierras que antes se destinaban a la producción agrícola.

En esta dirección se estipula la activación de los mecanismos legales y fiscales tendientes al control y regulación de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, en especial en la unidad del piedemonte. Se generarán incentivos y proyectos que contribuyan a la conservación de la cobertura vegetal del piedemonte, y la paulatina disminución de la expansión agrícola hacia zonas que dependen del agua subterránea y a la **disminución de la sobreexplotación de acuíferos**.

El sector científico-tecnológico jugará un rol fundamental en la producción de conocimiento que contribuya también al estudio de técnicas apropiadas para el manejo de los ecosistemas (zonas-cauces, formas de cultivo, coeficiente de infiltración) alteradas por la expansión agrícola. Así también, **investigaciones orientadas al estudio de riesgo, gestión/reducción de riesgos y desastres** a partir de la interrelación y articulación entre los organismos científicos- académicos con los actores políticos.

A partir del Escenario Optimista-Apuesta, la mesa de gestión interinstitucional definió ejes de planificación con el objetivo de esbozar en términos generales Programas y Proyectos de intervención territorial. Esto busca sentar algunas bases generales de planificación sobre las que tendrán que debatir, acordar e intercambiar los actores político-institucionales del Municipio y de la Comunidad en general.

h) Ejes de planificación que se desprenden del modelo territorial deseado

- Producción agropecuaria
- Industria
- Turismo
- Equipamiento e infraestructura

- Medio ambiente
- Gestión de riesgos
- Desarrollo tecnológico y científico
- Desarrollo social y fortalecimiento institucional

Actualmente, estos ejes han sido tomados por la planificación del Municipio.

B. Los ODS y su adaptación a la agenda nacional, provincial y local

El proceso de gobierno iniciado en la Argentina en diciembre del 2015 se planteó una serie de Objetivos vinculados estrechamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), identificando áreas prioritarias que permitirían contribuir al desarrollo económico, promover el desarrollo humano y social y fortalecer las instituciones de la vida pública argentina.

Todos los Objetivos de Gobierno (8 grandes Objetivos y 100 iniciativas prioritarias de gestión para los diferentes Ministerios y organismos de la Administración Pública Nacional) tienen vinculación directa o indirecta al menos con un ODS, siendo el objetivo de gobierno de Desarrollo Humano Sostenible el de mayor número de asociaciones con los Objetivos de Naciones Unidas.

Se encuentra en proceso actualmente, coordinado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, la adaptación y el seguimiento de los ODS, donde cada área de gobierno involucrada adapta los objetivos y metas e identifica indicadores pertinentes y factibles para su monitoreo. Retomando la complejidad enunciada precedentemente respecto al sistema federal de gobierno la Argentina, cada jurisdicción provincial y municipal que adhiere a los ODS realiza la adecuación de los objetivos y metas de acuerdo a sus necesidades. Este Consejo incluye como actores relevantes al sector privado empresarial, organizaciones de la sociedad civil y universidades.

La adaptación del Objetivo 2 poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, ha sido definido como Hambre Cero entendiendo que "El sector alimentario y el sector agrícola ofrecen soluciones claves para el desarrollo y son vitales para la eliminación del hambre y la pobreza. A través de la agricultura y la silvicultura podemos suministrar comida nutritiva para todos y generar ingresos decentes. Argentina cuenta con suelos prósperos, bosques y biodiversidad, pero estos están siendo rápidamente degradados. El cambio climático está poniendo mayor presión sobre los recursos de los que dependemos y aumentan los riesgos asociados a desastres tales como sequías e inundaciones".

C. Reflexiones finales

En este trabajo nos propusimos presentar dos experiencias de planificación territorial en donde la incorporación de la dimensión de futuro, entendemos, contribuyó a robustecer el ciclo de las políticas públicas. Con resultados disímiles, estas dos casos nos ponen en relieve la necesidad de incorporar la prospectiva y la participación desde las etapas iniciales de los procesos, para que todos los actores del territorio se apropien de los escenarios y los decisores políticos tengan herramientas para la gestión.

En estas prácticas colectivas el proceso es tan importante como el resultado y la prospectiva territorial, con sus métodos y técnicas, presenta un valor diferencial debido a su capacidad para generar procesos de aprendizajes, relacionados a la producción de información y conocimiento sobre el pasado, presente y futuro, en clave de escenarios que pueden diseñar estrategias y políticas públicas para la sustentabilidad de los territorios, que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo, y que no solo sea deseable, sino también, posible.

Bibliografía

- Álvarez, A. Y Villalba, J. Comportamiento hidro químico del recurso hídrico del Valle de Uco – provincia de Mendoza. Instituto Nacional del Agua - Centro Regional Andino.
- Andrade, A. Y Vides, R. Enfoque ecosistémico y políticas públicas: aportes para la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático en Latinoamérica. Inter-American Institute for Global Change Research.
- Arcade, J., Godet, M; Meunier, Cnam, F., Roubelat, Cnam, F. (2004), Análisis Estructural con el método MICMAC, y Estrategia de los Actores con el método MACTOR. Jerome C. Glenn, Editor: Buenos Aires.
- Área De Planificación, Seguimiento Y Evaluación –UNCUYO (2012), Informe cuadro de situación del contexto relevante UNCUYO. Plan Estratégico UNCuyo 2021 (No publicado).
- Argentina. Ministerio de Agricultura, G. y. P. d. I. N. B. A. A., & Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. INTA. Buenos Aires. AR, e. (2011), Herramientas para la evaluación y gestión del riesgo climático en el sector agropecuario. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Buenos Aires.
- ATLAS. Población y Agricultura Familiar en la Región Cuyo (2012), Colección agricultura familiar n°09. Atlas población y agricultura familiar en la región Cuyo: caracterización /María Cad ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires: Ediciones INTA, E-Book.
- Baglio, C. y otros. Prospectiva estratégica territorial. San Carlos 2020. AER INTA La Consulta "Antonio Navarro": Mendoza.
- Bragoni, D. y otros (2004), La situación energética local: Balance y perspectivas de una problemática Compleja. Universidad Nacional de Cuyo: Mendoza.
- Burba, JI. (2003), Producción de Ajo. Estación Experimental Agropecuaria La Consulta. Ediciones INTA: Mendoza.
- Carreño, L. y Viglizzo, E. Provisión de servicios ecológicos y gestión de los ambientes rurales en Argentina. Área estratégica de Gestión Ambiental. Ediciones INTA: Buenos Aires.
- Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) –Gestión de riesgos, cambio climático y OT.
- Centro Regional Andino Del Instituto Nacional De Agua (CRA-CNA) (2009), El agua en Mendoza y su problemática ambiental. Mendoza, Argentina.
- CEPAL (2011), Guía análisis de riesgos naturales para el Ordenamiento Territorial.
- Cuaderno 3 (2005), Prospectiva y construcción de escenarios para el desarrollo territorial. Gráfica Funny S.A. Santiago ed Chile.
- Cuervo Espinosa, J. Y Gonzalez Murillo, H. (2004), Prospectiva Territorial aplicada en los Departamentos de Norte de Santander y Casanare. Trabajo de grado para optar por Título de Especialista en Pensamiento Estratégico y Prospectiva. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.
- NEIMAN, Guillermo Y BOCCO, Adriana: Estrategias empresarias y transnacionalización de la vitivinicultura en la Argentina, en *Acerca de la globalización en la agricultura, Territorio, empresas y desarrollo local en América Latina*, Neiman, G. y Calvacanti, J. (Comp.), Buenos Aires, CICCUS, 2005, pág. 205-227.
- Massiris Cabeza, Ángel (2007), Gestión del ordenamiento territorial en América Latina desarrollo recientes Conferencia Magistral dictada en el "IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial", Encuentro internacional interdisciplinario. Organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Noviembre de 2007. Mendoza. Argentina.
- ONU Oficina de las Naciones Unidas para la prevención del riesgo de desastres (UNISDR), Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.
- Papagno Silvina, Pascale Medina, Carla- Michel Carolina (2015), Ordenamiento Territorial, cambio climático y riesgo-Visión y acciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina XV Convención de Ordenamiento Territorial y Urbanismo 9 al 13 de noviembre 2015 La Habana-Cuba.
- Pascale Medina, C, Mendez Casariego (2014), Ordenamiento territorial en el municipio. Una guía metodológica FAO–Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2014).

- Pascale Medina, Carla; Papagno, Silvina; Michel, Carolina (2014), Ordenamiento Territorial, una alternativa frente al cambio climático. en Suelos, Producción Agropecuaria y Cambio climático: avances en Argentina- Ed. a cargo Ing. Carla Pascale Medina, Ing. Mercedes Zubillaga, Ing. Miguel Taboada- Asociación Argentina de Producción Agropecuaria- Asociación Argentina de las Ciencias del Suelo- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Predecán (2009), Articulando la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en el sector agropecuario: Lineamientos generales para la planificación y la gestión sectorial Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina -Comunidad Andina, Lima, Perú.
- Vitale, Javier; Pascale Medina, Carla; Barrientos, María Julia y Papagno, Silvina (2016), Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal. Ministerio de Agroindustria, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Buenos Aires.