

Desarrollo Local en Río Colorado: la experiencia del “Grupo 21”, 10 años después

Rafael De Rossi

1. INTRODUCCIÓN¹

El periodo más intenso del programa Cambio Rural en Río Colorado transcurrió entre 1993 y 1997, con cinco grupos activos y sesenta productores frutícolas formando parte del proceso. Hasta que hubo que darlo por terminado la mañana del 16 de enero de 1997, granizada masiva mediante. En las temporadas 98/99; 99/2000; y 2001/2002 también se registraron adversidades climáticas de carácter grave que hicieron que el tejido productivo o capital social colectivo quedara dañado.

Así, en los '90, con su ambiente político “inolvidable” y el clima con sus adversidades, se reconstruyó el perfil de esta zona: la actual precariedad / irregularidad / inorganicidad de la demanda tecnológica del sector frutícola deviene de entonces.

Tras la huella de aquel primer Cambio Rural, se hizo más o menos evidente que no era posible volver a lo mismo, más aún en un organismo que hace de la innovación una cuestión casi “sagrada”. Hoy, el programa se sigue llamando igual, y, en términos institucionales, aquella experiencia no terminó de deglutirse.

Por una cuestión casi simétrica la oferta post-Cambio Rural de los '90 del INTA tuvo una lógica difusa, salvo experiencias novedosas aunque puntuales alejadas de la corriente principal.

2. UN PLANTEO

Antes y después de aquel período, se puso claramente en evidencia que la innovación tecnológica se volvió clave para permanecer dentro del sistema frutícola. El devenir posterior de los hechos dio la razón a unos y a otros.

La innovación tecnológica puede ser vista como un síntoma de la “salud” del entorno institucional que rodea al del sistema frutícola, o, si se prefiere, de la cadena frutícola misma. La nula, escasa o insuficiente tecnología aplicada, no es una elección deliberada de los productores solamente, sino un indicador del estado de salud del conjunto. Es una visión entre otras.

Si esto es cierto, las trabas al cambio tecnológico no hay que buscarlas tanto en las chacras, sino también afuera de las mismas. Para promoverlo, es lógico que haya que concentrar esfuerzos tanto con los productores como también en el entorno institucional.

La retirada/descentralización del Estado de los '90 llevó (instaló, alimentó) la idea de que la promoción del desarrollo pertenecía al ámbito local. Una forma de enfocar este planteo fue tomar la promoción del Desarrollo Local como eje articulador de nuestras acciones con la comunidad.²

¹ Agradecimientos: al Lic. en Geografía Mauro Cesetti Roscini (Fundación Patagonia Sustentable), y al Ing. Agr. Carlos Bellés por los aportes realizados para este artículo.

² Visto desde el presente, lo que entonces se veía como un sendero posible, hoy parece más bien una ingenuidad de muchachones inexpertos, que miraban con recelo aquel pensamiento único.

3. EL ENTORNO INSTITUCIONAL COMO NUEVO ÁMBITO DE ACTUACIÓN

El entorno institucional es el entramado del que el sector productivo primario forma parte, es decir: (i) sus propias organizaciones, (ii) las organizaciones públicas del Estado provincial y nacional con sesgo productivo, (iii) los servicios relacionados con la producción, y (iv) el sistema educativo formal, porque define la disponibilidad de los recursos humanos.

El enfoque del Desarrollo Local implica que la definición de problemas a atender y la búsqueda de soluciones a implementar ya no la define el mercado, el Estado, o un actor en especial (como por ejemplo un intendente rotundo), sino que se concibe en un ámbito formal participativo: el grupo interinstitucional localizado. Su conformación guardará relación con la índole de los problemas planteados (tecnológicos, políticos, sociales, sanitarios, educativos, de recursos humanos, es decir todo lo que hace al desarrollo). Su riqueza será mayor cuanto mayor sea la participación de todos los agentes del territorio. Se conforma con actores del entorno y trabaja sobre el mismo.

En Río Colorado, el puntapié inicial lo dio el “Grupo 21” (G21): un conjunto de personas pertenecientes a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, con un fuerte vínculo con el sector frutícola local, que funcionó entre 1999 y 2003, en paralelo a la gestión municipal de entonces.

Estos procesos ni son espontáneos ni son sostenibles por sí solos, excepto que la amenaza o peligro aglutinante inicial persista o se repita. Ciertas conmociones locales no vienen del todo mal. En el caso del G21, su origen fue dado por un llamado del municipio a la conformación de “un grupo de trabajo interinstitucional”, a partir de la pérdida de la cosecha por las heladas de octubre de 1999.

Se podrá decir que de una postura sectorial se pasó a otra territorial, o que salimos del plano productivo para pasar al del entorno institucional. A la distancia, preferimos señalar que de una visión eminentemente agronómica viramos a otra sistémica: el desarrollo local o territorial, ya presente en el discurso de nuestros claustrós, era un concepto novedoso que nos parecía familiar, un paso lógico post Cambio Rural.

4. UN SINUOSO SENDERO

Como extensionista que ha pasado por distintas épocas del INTA, bajo el soplo de vientos diferentes, a veces concurrentes, a veces divergentes, se puede percibir que una cosa es concentrar el trabajo con productores en la atención de la demanda tecnológica, y otra es desconcentrarlo al trabajar sobre/con el ámbito interinstitucional sensible a las problemáticas del desarrollo. Dos extremos que entonces supusimos excluyentes, es decir no integrables.

En el primer caso, no hay necesidad de acordar nada con nadie, sino de ser lo suficientemente sensibles como para detectar demandas explícitas y/o de las otras, más sutiles.

En el segundo caso, hay necesidad de compartir tareas con otros, no siempre tan fácil de hacer como de decir, porque entraña poca o mucha negociación, acuerdos, es decir comunicación en serio.

Priorizar el trabajo con productores en cuestiones tecnológicas fue lo que el INTA siempre hizo con su Servicio de Extensión, porque esa fue la forma de que la demanda técnica de los productores se constituyera como tal. Cambio Rural en su versión original no se alejó de esto, aunque entrañó cuestiones metodológicas nuevas.

El enfoque de desarrollo local pretende una mirada más amplia en la búsqueda de las limitantes estructurales o coyunturales a la innovación tecnológica: trascender el ámbito sectorial para observar la problemática territorial/local.

En los primeros pasos del G21 -en esa búsqueda de crear mejores condiciones para la innovación- aparecieron conflictos de todo tipo y demandas no tecnológicas de parte de los productores: créditos, precios, cuestiones impositivas, legislación, disponibilidad y calificación de recursos humanos, la mayoría de ellas ajenas a nuestro ámbito de acción y sobre las que no teníamos casi ningún control.

Con el correr del tiempo, fuimos advirtiendo ciertas “regularidades” del sistema frutícola local, entendiendo por tales las obstrucciones, desvíos, conflictos, señales equivocadas, “ciénagas” y demás adversidades. El paradigma epistemológico desde el que abordamos aquellas actuaciones fue la de que algunos poseíamos la verdad y otros no, y que éstos debían, simplemente, convencerse.

No mucho después entendimos que, desde un abordaje puramente sectorial, si nuestra praxis extensionista concentraba los esfuerzos en lo agronómico, aquellas regularidades eran parte de la realidad, a lo sumo supuestos relevantes neutros. Desde un punto de vista territorial, que fue apareciendo de a poco, las mismas regularidades eran desafíos a superar, realidades a cambiar o límites a respetar, según cuadro: es decir, dejan de ser neutrales para ser parte del paisaje a recorrer, abordables desde la praxis.

En medio de aquel recorrido, y creyéndonos despojados de nuestra prominente visión de agrónomos-tecnólogos, entendimos lo obvio: que los principales problemas que los productores dicen tener no son los tecnológicos; que las ventosidades de la macroeconomía o las cuestiones climáticas inciden antes que cualquier otra cosa sobre la ingreso neto de las explotaciones frutícolas; que cualquiera sea “el problema” a encarar, nos exige más un abordaje interdisciplinario, o aún transdisciplinario; y que si la oferta institucional del conjunto de organizaciones intervinientes en un lugar no converge y se articula, los problemas quedarán intactos o transformándose en uno más grave. Aún hoy, con otros nuevos actores en el territorio, estas obviedades que todo el mundo señala tienen una vigencia notoria.

5. LAS PRIMERAS DEBILIDADES

El G21 constituyó un ámbito adecuado de intercambio de visiones. Entonces no creíamos que todas ellas eran “*per se*” incompletas.

En un primer tramo del recorrido fuimos advirtiéndole una serie de obstrucciones propias o ajenas para el adecuado funcionamiento del “sistema frutícola local”.

Entre 1999 y 2003 nuestro país vivió un período de un espesor de décadas. Las primares demandas que emergieron en el seno del G21, como cada tanto ocurre entre fruticultores, fueron hacia el ámbito de la política agropecuaria nacional. Fue imposible pensar localmente las soluciones, por más que innumerables autores nos dibujaran otro paisaje: el de que todo lo que se pudiera hacer localmente bastaría.

Toda esa demanda inicial se dirigió hacia las autoridades locales o responsables del accionar gubernamental inmediato. Tanto para ellos como para el Grupo 21 mismo, el tratamiento resultó

difícil de atender porque: (1) ni aquellos ni éstos contaron con el suficiente capital social individual, colectivo o puente para meterse en la insondable gestión política exitosamente, (2) porque no entendimos que había que hacer un “corte” de una problemática sectorial (la fruticultura regional) a solamente aquello que pudiéramos resolver localmente nosotros, aunque atendiera solamente aspectos parciales.

La dinámica del Grupo 21 no logró revertir del todo la frecuente, habitual, inaceptable desarticulación inter-institucional, derivada posiblemente de la desconfianza y/o de la anomia que impide reconocer capacidad de liderazgo o de convocatoria en ninguna persona o institución. El no haber logrado disponer de recursos propios, o, antes, de una forma jurídica mínima, para un diseño de actividades propias, puede ser una explicación, pero en todo caso ese es un síntoma más de la desconfianza, no una causa.

Fue fácil comprender que todo proceso de este tipo requiere de un anclaje en el aparato gubernamental local, el municipio, ya sea como convocante-animador del proceso y/o como llave de acceso a la obtención de recursos escasos (financiamiento, estudios, asesorías, etc.) para atender los problemas.

Si el proceso tiene una dinámica muy dependiente de dicho anclaje, su discontinuidad puede presentarse ante un cambio de gestión. En nuestra experiencia con el G21, el cambio de autoridades ocurrido en 2003 fue determinante para perder ese anclaje. Se pasó de una gestión que reconocía, alentaba, cedió poder y formaba parte del G21 a otra que priorizó otros asuntos y métodos.

Hay carencias que se manifiestan normalmente en grupos de personas que forman parte de una entidad determinada, y que se refieren a la organización y animación de sus propias reuniones de trabajo. En la medida que éstas no tienen ningún diseño, se corre el riesgo de volverse repelentes, aburridas, rituales o innecesarias. Si, además, a la hora de tomar decisiones no hay una clara postura democrática, se termina atentando contra la continuidad del proceso; la gente se va para que decidan los dos o tres de siempre. Ya en los primeros encuentros se vio la necesidad de coordinación y animación de dicho grupo, funciones esenciales para adquirir cierta organicidad. Al no asumirlas explícitamente ningún miembro/institución, terminamos ocupando ese espacio como pudimos.

Por último, una debilidad nuestra fue compensar con esfuerzos propios la ausencia de esfuerzos de los demás, es decir, ponerse el grupo al hombro, o ponerse en el centro de la escena...sabiendo hoy a la distancia cómo terminan estas cosas.

6. INTERFERENCIAS DE AFUERA

Otra serie de obstáculos que detectamos lo constituyeron aquellos programas concebidos fuera del ámbito local, que bajan “enlatados” desde el ámbito provincial o nacional, insensibles a toda adaptación local, como por ejemplo el Programa Cambio Rural en su versión original, el PAR,³ o el “Manos a la Obra”⁴ o cualquiera dirigido a microemprendedores. Para todo proceso que pretenda un control local de la toma de decisiones, estos programas tienen aristas divergentes, y hasta promueven el “dibujo” de los diagnósticos con tal de no quedar afuera de sus bondades.

Otro obstáculo lo constituyó el mito que se tiene sobre el desarrollo, posiblemente propio de pueblos chicos con impronta ganadera, según el cual éste depende en absoluto de recursos humanos y financieros externos que se radiquen en la zona, ya sean del mismo Estado o de inversores a través de estímulos, normalmente fiscales. Hagamos regla de tres y coincidiremos en que a nivel país existe esa misma postura: que la tracción nunca puede ser interna.

Otra de las más serias obstrucciones que también percibimos para este proceso de desarrollo local fue la habitual desconexión del sistema educativo con las realidades económico-productivas locales y regionales. Este fenómeno condiciona en primer lugar la disponibilidad de recursos huma-

nos capacitados y sintonizados con el ambiente local. Y en un probable segundo lugar, instala involuntariamente una visión del sector primario de la economía como un espacio inseguro, imprevisible, inmanejable del que es mejor huir.

El infantilismo de la dirigencia gubernamental resulta otra seria obstrucción al desarrollo local, y se manifiesta de distintas maneras: (i) cuando se remiten las acciones a los tiempos electorales, (ii) cuando un proceso iniciado con una gestión es desestimado por la siguiente, (iii) cuando se prefiere actuar aisladamente -para obtener reconocimiento diferenciado- y no en conjunto, donde, obviamente, ese mismo reconocimiento se diluye.

En estos diez años posteriores la tendencia ha sido la misma: la práctica de trabajo conjunto interinstitucional no suele ser una modalidad extendida en nuestra sociedad, a no ser cuando hay una relación personal de base previa entre los actores.

No debemos descartar también la habitual presencia en todas las localidades de organizaciones solamente ocupadas en su propio operar, insensibles o cerradas a toda aquella temática que no sea la propia, independientemente de si son organizaciones públicas o privadas. Este tipo de casos bien podemos denominarlos como autismo institucional.

Por último, dentro de nuestro propio ámbito institucional, digamos que, en la generación nueva de extensionistas, el enfoque del desarrollo local/territorial será por el momento una utopía saludable. Esto tal vez ocurra a causa de su formación universitaria..., pero también al fuerte recorte de su visión al que son sometidos una vez dentro del INTA, cuando se los “somete” a la realización de una maestría, o cuando entienden que las fuentes de financiamiento de las AER nos obligan al recorte de la realidad.

³ Programa de la Secretaría de Fruticultura de la provincia de Río Negro para la adquisición de maquinaria agrícola.

⁴ Programa socioproductivo implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en apoyo a emprendimientos individuales y colectivos.

7. CONSIDERACIONES FINALES: QUÉ NOS QUEDA

Aún con todas las obstrucciones señaladas, el sendero del Desarrollo Local, al exigir una visión integral del sector productivo y su entorno institucional, permitió un abordaje mirando al territorio como el ámbito de actuación. Eso no se había hecho nunca antes, centrados como estábamos en la tecnología agropecuaria pura. Si ayer nos animaba la innovación tecnológica solamente, hoy, las cuestiones medioambientales devenidas del proceso productivo, y la aspiración a la equidad social juegan a favor de aquella visión.

Nuestro sistema de planificación y de acceso a recursos para el trabajo tiene en sí mismo sus limitantes; es decir, desde un Profeder no se puede atender más que cuestiones puntuales del territorio. No es posible hoy disponer de un solo proyecto por Agencia de Extensión Rural que mire al territorio en su integridad, sino muchos proyectos más o menos puntuales que miran aspectos también puntuales. La persistencia de los programas Profeder y Cambio Rural son “muletas” con las que apenas si le podemos arrimar algo al desarrollo local...

El haber atado el proceso inicial del G2 I a un “Profeder Inevitable” fue una trampa para nosotros mismos. Ese paso significó dos decisiones no deliberadamente tomadas ni menos aún compartidas con el G2 I: que el horizonte de trabajo se ampliaba porque sí a 3 años como mínimo;⁵ y la otra, que al ser nosotros los responsables de nuestro proyecto, también lo debíamos ser del mismo G2 I. Dejamos, así, de participar como una institución más para pasar a protagonizar todo el proceso, y tener el control de las actividades, para lograr los “resultados esperados” en el marco lógico de nues-

tro proyecto. Este fue, decididamente, el error central visto a la distancia: imponerle a la realidad nuestra dinámica, y no adaptar ésta a la realidad.

Diez años después, si bien el contexto cambió en un sentido opuesto, de re-centralización de funciones en el Estado, no podemos descartar la idea de la necesidad de convergencia y articulación de los actores locales para superar las trabas al desarrollo...y hasta creemos que éstas residen principalmente en las personas, en sus saberes, y en las estructuras y organizaciones, y no en los bancos.

El paradigma epistemológico desde el que abordamos aquellas actuaciones fue la de que algunos poseíamos la verdad y otros no, y que éstos debían convencerse. Hoy preferimos pensar en que todas las visiones son incompletas, aún las nuestras, y que la única instancia de completud depende de qué paradigma comunicacional acordemos.

⁵ Plazo de los proyectos del programa PROFEDER.