

## DESARROLLO RURAL EN TERRITORIOS RURALES CON PROBLEMAS DE DESPOBLAMIENTO: MARCO CONCEPTUAL Y ANÁLISIS DEL CASO DE PUNTA DEL INDIO, ARGENTINA

R. Stratta Fernández<sup>(p)</sup>,  
*UNLP- Argentina, UPM España*  
I. de los Ríos Carmenado  
*UPM España*

### Resumen:

El declive demográfico de los territorios rurales de la región pampeana Argentina, es una problemática de larga data, pero pocas veces abordada. El objetivo de este trabajo, es formular una estrategia de intervención para las comunidades rurales de esta región con problemas de despoblamiento. Para ello se lleva a cabo un trabajo piloto en la localidad de Punta del Indio, Provincia de Buenos Aires, Argentina. A los efectos de enriquecer la puesta en marcha de la misma, se realiza una revisión del marco teórico y de las acciones de desarrollo rural llevadas a cabo en zonas rurales de otros lugares, con problemas similares a los efectos de extraer enseñanzas que nos permitan llevar adelante nuestra experiencia. Es por ejemplo, el caso de la iniciativa Leader de la UE, que con una lógica territorial, descentralizada y participativa, se orienta a la diversificación económica, social y ambiental de la agricultura. Históricamente, la falta de institucionalidad en las zonas rurales, dificulta la construcción de espacios de diálogos comunitarios. Es entonces, cómo determinadas experiencias exitosas, muestran que la forma de intervención es a través de nuevas institucionalidades locales, capaces de llevar adelante una estrategia de desarrollo.

**Palabras clave** (de 3 a 6): *despoblamiento; desarrollo rural; nueva institucionalidad local; estrategia de desarrollo; comunidades rurales.*

### Abstract:

The demographic decline of the rural territories of the Region Pampeana Argentina, is a problematic of long byline, but rarely approached. The aim of this work, it is to formulate a strategy of intervention for the rural communities of this region with problems of despoblamiento. For it a pilot work is carried out in the locality of Top of the Indian, Province of Buenos Aires, Argentina. To the effects of enriching the putting in march of the same one, there is realized a review of the theoretical frame and of the actions(shares) of rural development carried out in rural zones of other places, with problems similar to the effects of extracting educations that allow us to take forward our experience. It is for example, the case of the initiative Leader of the EU, which with a territorial, decentralized and participative logic, is orientated to the economic, social and environmental diversification of the agriculture. Historically, the lack of institucionalidad in the rural zones, it impedes the construction of spaces of community dialogs. It is at the time, how certain successful experiences, they show that the form of intervention is across new local institucionalidades, capable of taking forward a strategy of development.

**Keywords:** *Despoblamiento; rural development; new local institucionalidad; strategy of development; rural communities.*

## 1. Introducción

A través de la historia, la República Argentina fue escenario de distintas políticas y estrategias económicas, que impactaron fuertemente en el sector rural de la región pampeana. De esta manera el sector agropecuario, ha integrado una serie de transformaciones que promovieron notables progresos productivos pero también un activo despoblamiento rural. Siendo la principal causa, la reestructuración de los asentamientos humanos a nivel local y regional, debido a la pérdida de empleos y la falta de oportunidades en las áreas rurales (Manzanal, 2002). La reconversión productiva estableció un punto de inflexión, tanto en la productividad agrícola, como en los efectos socio-territoriales de las comunidades rurales (Gorestein, 2008). Se produce entonces, un proceso de intensificación y expansión de la agricultura en ésta región, por la incorporación masiva de nuevas tecnologías. El principal dinamismo, se centró en el cultivo de semillas transgénicas y la difusión de la siembra directa (Navarrete y Gallopin, 2007). En un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) n° 118: "Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extrapampeanas" (Navarrete & Celis, 2005), se hace referencia a los cambios socio-poblacionales que podrían haberse causado o promovido por la intensificación agrícola o agriculturización. Señalando que la forma de incorporación de tecnologías, junto a las transformaciones en el proceso de trabajo, y el endeudamiento de las explotaciones familiares, han llevado al éxodo rural. Este éxodo rural ha implicado, no solo la pérdida de recursos humanos sino de capital social y de identidad cultural (Sili, 2005)

La región pampeana Argentina, es un área económica geográfica muy importante, que comprende a cinco provincias: La Pampa, Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba. Cubre una superficie aproximada de 60 millones de hectáreas y concentra el 60% de la población total del país (21 millones de habitantes). La provincia de Buenos Aires, sobresale como una de las más importantes. Su importancia es principalmente económica (34,1% del PBI Nacional, según Censo Nacional Económico 2004-2005), demográfica (38% de la población total del país) y su grado de urbanización (96,4 %). En este contexto, la misma posee dos realidades bien marcadas que repercuten fuertemente en la realidad demográfica del país: 1) un gran conglomerado urbano (el conurbano bonaerense) con el 63% de la población total de la provincia y una densidad de 2.393 hab./Km<sup>2</sup>. 2) el resto del territorio bonaerense, casi despoblado con el 37% de la población restante y una densidad de 17 hab./Km<sup>2</sup>.

El problema del despoblamiento rural, afecta a la mayoría de las comunidades rurales de la región pampeana y en particular de la provincia de Buenos Aires, tornándose un tema recurrente pero sin solución aparente (Rabinovich y Torres, 2002). En este sentido, la falta de políticas tendientes a revertir esta situación, son un signo de gran preocupación que no parece ser advertido por los políticos y gobernantes. Si bien la zona de estudio (Punta del Indio) no está tan afectada por los problemas de la intensificación agrícola de otros sitios de la región pampeana, el despoblamiento rural tiene una vigencia muy fuerte como en cualquier otra zona rural de la región. Es así, también como una serie de circunstancias históricas desfavorables y la falta de planificación han llevado a la pérdida de competitividad económica del lugar, haciendo difícil las condiciones de vida principalmente para los más jóvenes que se marchan en busca de nuevas oportunidades (Manzanal, 2002). Es por ello, que la búsqueda de soluciones a la problemática planteada nos lleva también al estudio de modelos exitosos, aplicados en otros lugares, como el modelo Leader de la Unión Europea. En este trabajo, se tratará de reflejar algunas de esas experiencias, tanto en sus metas, objetivos y resultados que puedan servir de inspiración en el diseño y aplicación de una estrategia de intervención sustentable para la zona de estudio.

## 2. Abordaje de la problemática en la Unión Europea

En el siglo XX, los procesos migratorios del campo a la ciudad han sido casi una constante en muchos países. Todos estos movimientos poblacionales han tenido un mismo punto de partida, que han sido las áreas rurales. La búsqueda de nuevas oportunidades y sobre todo el desarrollo tecnológico, han sido los desencadenantes principales del éxodo rural (De los Ríos, 2002). La menor densidad demográfica de los territorios rurales, pone de manifiesto la necesidad de la aplicación de urgentes medidas y normas específicas, dirigidas principalmente a la población, para que se beneficie con una gama de servicios suficientes. El desarrollo de estas zonas rurales se han visto limitadas por el escaso potencial poblacional del que disponen. Por lo tanto, es necesario encontrar nuevas fórmulas que inviertan la tendencia migratoria clásica (De los Ríos & Alier, 2002).

En la Unión Europea el despoblamiento rural cubre el 80% de la superficie y las poblaciones de estos espacios se manifiestan muy frágiles por la disminución de la población activa agrícola. En la mayoría de sus zonas rurales los procesos asentamiento de la población se han producido de forma espontánea, con muy poca o ninguna ayuda por parte de los gobiernos. Más allá de esto, la experiencia ha demostrado que los asentamientos de población mal planificados presentan problemas de integración social (Scudder & Cernea, 1995). Por ello, la planificación de los asentamientos auspiciados por gobiernos u otros organismos ha aumentado en las últimas décadas, brindando la oportunidad de la aplicación de las ciencias sociales en el diseño y la puesta en marcha de políticas y programas de acogida (De los Ríos et al, 2003). Estos programas pueden adoptar diferentes formas: voluntario o involuntario. En cualquier caso la metodología aplicada trata de diseñar y poner en marcha un programa que, con ayuda del gobierno u otros organismos, trata de fijar población con nuevos proyectos generadores de empleo (De los Ríos, 2002).

Es de esta manera, por ejemplo, cómo la Unión Europea, con el objetivo de abordar este propósito, ha diseñado programas específicos, dirigidos al conjunto de la población rural de regiones y zonas atrasadas, promoviendo sistemas locales capaces de generar procesos endógenos de desarrollo. El eje metodológico de estos programas, ha sido el modelo Leader de enfoques participativos (De los Ríos y Alier, 1998). La fórmula Leader ha pasado de ser un laboratorio a ser una fórmula demostrativa, hasta el punto que se plantea como uno de los modelos más eficaces para la implantación de futuras políticas de desarrollo rural. El mundo actual se caracteriza por la diversidad de sus problemas, potencialidades, recursos, estrategias, etc., (Cazorla, 2007).

Por tanto, las políticas agrarias rurales que en él se desarrollen deben estar en coordinación con otras políticas de empleo, de turismo o de desarrollo empresarial. Por este motivo, el modelo Leader es un modelo tan válido, porque recoge al conjunto de agentes que interaccionan en un territorio determinado para diseñar y gestionar lo que se considera una política a medida (De los Ríos, 2002: 194).

Es entonces, como a través de la iniciativa Leader se interviene en comarcas relativamente pequeñas organizándolas institucionalmente a través de la conformación de Grupos de Acción Local (GAL). Éstas, son entidades sin ánimo de lucro compuestas por un colectivo representativo de entidades públicas (fundamentalmente Ayuntamientos) y organizaciones sociales con arraigo en la comarca. Entre sus objetivos está la elaboración de un plan estratégico y un plan de acción plurianual. Pero también, estudiar, aprobar y supervisar la ejecución de los proyectos presentados para su cofinanciamiento (De los Ríos, 2002). Los programas implementados a través de este modelo, son un instrumento flexible y eficiente para promover la creación sostenible de capital social e inversiones productivas en zonas atrasadas (Pérez, 2003).

## 2.1 Experiencias exitosas dirigidas a asentar nuevos habitantes en el medio rural

Se sabe por un lado, que el crecimiento vegetativo negativo que sufren los países desarrollados, se refleja con mayor intensidad en las áreas rurales. Pero por otro, también se conoce que los procesos naturales de recuperación de población en el sector rural son muy lentos, encontrándose en algunos casos en un estado irreversible. De esta manera pareciera que solo con la intervención de programas activos, se podría evitar que más habitantes sigan abandonando estas áreas (De los Ríos & Alíer, 2002). En tanto, si bien existen asentamientos espontáneos, estos no son significativos. Es por ello que se destaca la importancia que le cabe al modelo Leader, en implementar acciones novedosas dirigidas a asentar nuevos habitantes en el mundo rural europeo. Algunas de ellas se han desarrollado especialmente para mantener a la población existente y otras para mejorar la vida en los pueblos evitando el éxodo rural (De los Ríos et al, 2003).

En este sentido, podemos mencionar las acciones llevadas a cabo en distintos lugares de la U. E : en la Región de Limousin (Francia), en la Meseta de Millechaves, a través del desarrollo de una política de acogida por el hábitat; en la Comunidad de Ayuntamientos de Bénévent-Grand Bourg con el programa “conocer mejor a los recién llegados”; en las acciones llevadas a cabo en la Comarca de Mezquín y Matarraña: las condiciones y predisposición para la acogida de nuevos pobladores; o las experiencias de las comarcas de Sierra Norte de Madrid y Guadalajara: metodología de recuperación de población en zonas rurales despobladas; el proyecto de cooperación interterritorial de Savia Rural en la comunidad de Valencia: una propuesta para la atracción y fijación de población en zonas rurales; en Irlanda, las acciones llevadas a cabo por la asociación “Rural Resettlement Ireland” (RRI) (Reasentamiento Rural Irlanda) para poner en marcha una política a nivel nacional, lo que ha inspirado un programa piloto, cofinanciado por la Unión Europea, en 9 territorios rurales de Irlanda y cuyo objetivo es tener una mejor comprensión de ese fenómeno que representa el asentamiento de nuevas poblaciones en el medio rural con el fin de definir una verdadera política nacional en esta materia (De los Ríos & Alíer, 2002).

Las experiencias europeas del abordaje de la problemática del despoblamiento en áreas rurales, con sus luces y sombras presentan un balance altamente positivo (Corinne, 2000)

## 3. Metodología y caso de estudio

### 3.1 Caso de estudio: Localidad de Punta del Indio

Debido a la problemática del despoblamiento en las comunidades rurales de la región pampeana, Argentina, producto de las transformaciones en la agricultura, se plantea la búsqueda de soluciones. Con este objetivo, se trabaja en la aplicación de una estrategia de desarrollo para las pequeñas comunidades rurales a través de la aplicación de una prueba piloto en la localidad de Punta del Indio, en la provincia de Buenos Aires, Argentina.

Punta del Indio, se encuentra ubicada en el partido del mismo nombre, sobre el sector este del Río de La Plata. Situada además, a unos 120 Km de la ciudad de La Plata (capital de la provincia de Buenos Aires) y a unos 160 de la ciudad de Buenos Aires (capital de la República Argentina). Tiene una población estable de aproximadamente 700 habitantes, que puede ascender a más de 1000 en períodos vacacionales y fines de semana largos.

Su economía es básicamente agropecuaria, primando sobre todo la actividad ganadera, con un sector industrial y de servicios poco desarrollados. Situación que ha contribuido a un estancamiento poblacional y sobretodo una situación de éxodo, caracterizada por una despoblación, particularmente de los jóvenes y de las familias de productores que emigran hacia los centros urbanos. La disminución en los niveles de población del sector rural ha provocado además, que buena parte de la mano de obra capacitada en algunas actividades

ganaderas importantes hayan desapareciendo. Esto configura un panorama social y económico complejo y de futuro incierto, de no existir políticas y acciones dirigidas a revertir este proceso de deterioro permanente.

Existen algunas acciones vinculadas a sector turismo, estimuladas por las condiciones del lugar. La particularidad de la localidad de Punta del Indio es que se haya inserta dentro del Parque Costero del Sur. Este parque fue declarado reserva mundial de la biósfera natural y cultural el 8 de diciembre de 1984 por el Programa MAB de la UNESCO. El mismo comprende una franja costera de más de 70 km. de largo, con un ancho promedio de 5 km. (350 Km<sup>2</sup>). Caracterizándose además, por la multiplicidad de paisajes y hábitats naturales, resultado del encuentro de sistemas diferentes como lo son el del Río de La Plata y el de la Llanura Pampeana: desde las playas de fina arena amarilla hasta los médanos de conchillas con talaes y los bañados. La *administración de la misma está a cargo* de la Municipalidad de Magdalena, Municipalidad de Punta Indio y Fundación C.E.P.A. (Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente) y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

### **3.2 Metodología para la generación de condiciones en la recuperación de población en zonas rurales despobladas**

Houee, señala que las comunidades con baja densidad de población y con actividades precarias resisten mal la modernización: las fuerzas vivas se van del lugar debido a la falta de empleo y de perspectivas de un futuro. Esta migración provoca la degradación de los servicios, la inutilización del equipamiento colectivo, el abandono de un espacio y del patrimonio. La población envejece, y no se renueva más, la misma se refugia en su aislamiento, despreciando su identidad. Se pierde la memoria y aquello que quedaba de poder político, se llega así a un umbral de desesperanza. (Houee: 1989). Pero de alguna manera, en este contexto se plantea el desafío de la planificación de acciones destinadas a crear las condiciones para el desarrollo económico y local de las zonas deprimidas demográficamente, permitiendo la puesta en marcha de políticas y programas destinados a abordar esta problemática (Scudder, Cernea, 1995). Nos encontramos por tanto con un proceso en el que las técnicas económicas no son suficientes, siendo necesario acudir a metodologías que garanticen una adecuada integración social en las diferentes fases de la misma. Es un proceso en el que a una comunidad se la sensibiliza y se la organiza para que de forma voluntaria integre sus esfuerzos con un fin determinado y preestablecido (Cazorla, 1997). Los proyectos en relación con el desarrollo exigen el respeto a las personas, que son los principales elementos a considerar en cualquier estrategia de desarrollo y en el diseño de cualquier innovación técnica (Midgley, 1998).

La base científica de esta metodología se sustenta en la planificación que la bibliografía internacional denomina aprendizaje social (Cazorla, Friedmann 1995). Desde esta manera, hablar de planificación en el ámbito público como aprendizaje social constituye una alternativa que se adapta a las modernas tendencias planificadoras en el medio rural, basadas en un enfoque ascendente. Para algunos autores (Friedmann, 1991; Cazorla, 1994), el aprendizaje social significa vincular el conocimiento con la acción. Desde este enfoque, la planificación del desarrollo debe contener el objetivo de incentivar a los agentes locales, para que desarrollen el potencial interno de las zonas de estudio. Es así, entonces como de la aplicación de esta metodología surgirán políticas activas para el desarrollo de la comunidad de corto, mediano y largo plazo (Cazorla et al, 2004).

#### **3.2.1. Aplicación metodología de la Acción Planificadora en la Estrategia de Intervención**

En este contexto, la metodología aplicada basa su acción de intervención el Manual ASEG (Análisis Socioeconómico y de Género FAO, 2001) en el marco de la acción planificadora del Aprendizaje Social. Ya que el mismo permite plantear el diálogo con los grupos no solo a

través de los dispositivos participativos, sino con un proceso de reflexión crítico de la vida cotidiana. Se pretende que de este proceso emerjan aprendizajes sociales, que permiten a la comunidad actuar sobre la transformación de su propia realidad. Desde este enfoque, la población es el agente principal de cualquier transformación social y de su activa colaboración dependerá el cambio efectivo de la situación que vive (Cazorla, 1997). Esta metodología busca incentivar en la población otros valores de trabajos, evitando el asistencialismo político de planes sociales tan difundidos actualmente como política de estado en Argentina. Lamentablemente, esta visión parcial y obtusa, impera en la mayor parte de los programas gestionados “desde arriba” por un Estado Argentino benefactor. Pero también es a través de ella, que tratamos de explicar, de entender más y mejor la realidad del lugar, de investigar para mejorar la acción y de utilizar la investigación como medio de movilización social (Basagoiti et al, 2001). Y será a través del uso de las herramientas: a) análisis del contexto de desarrollo: para comprender los factores económicos, sociales, demográficos, culturales, ambientales y políticos, así como la interrelación entre ellos; b) análisis de las prioridades de desarrollo de los agentes interesados: para planificar el desarrollo basado en las prioridades de la comunidad rural. Permitiendo por un lado identificar los factores claves del desarrollo y por otro, lograr consenso en cuanto a las prioridades de desarrollo y a los planes de acción. La metodología en aplicación sigue un esquema de fases en el que se dan cuenta de los pasos seguidos para dar forma al proceso de intervención, diseñado de tal manera que se logre un desarrollo coordinado y evolutivo del trabajo.

### **Fase I: Preliminar de organización administrativa para el grupo de trabajo**

Este comporta diversos elementos organizacionales, administrativos y las siguientes actuaciones: talleres de coordinación por los responsables del proyecto para la planificación del trabajo. Para lo cual se propone llevar a cabo uno o dos talleres preparatorios con los siguientes objetivos: a) Aclarar las funciones de cada uno de los integrantes y sentar las bases del trabajo en equipo. b) Familiarizar a los integrantes del equipo con los elementos y herramientas de trabajo. c) Preparar el plan de trabajo.

### **Fase II: Diagnóstico del territorio, la población y sus recursos**

El punto de partida para la elaboración de una estrategia de desarrollo para las comunidades rurales con problemas de despoblamiento, deberá tener el perfil específico de cada zona que permitirá descubrir sus características y potencialidades intrínsecas (Alier, Cazorla, De los Ríos, 1999). Esta primera etapa abarca las actividades iniciales relacionadas con la planificación y el diseño de la estrategia de intervención y deberá contener, al menos, los siguientes apartados: 1) Diagnóstico del medio físico y de los recursos ambientales. El estudio del marco físico en donde se van a desarrollar los proyectos, es imprescindible para delimitar territorialmente la estrategia de intervención. 2) Estructura de la población y análisis del despoblamiento: el análisis poblacional y de las causas del despoblamiento deberá tener un tratamiento especial, permitiendo tener información acerca del problema y de las limitaciones a las que están sometidos los municipios objeto de actuación. 3) Las actividades y los empleos: un análisis socioeconómico permitirá tener más información acerca de los recursos generadores de empleo, los sectores de actividad, las tendencias y la evolución de las actividades económicas. Mediante indicadores socioeconómicos relativos a la zona de actuación (densidad de población, grado de ruralidad, grado de urbanización, tasa de dependencia de las zonas urbanas, evolución y estructura de la población rural, infraestructuras y equipamientos, paro registrado, empleo por sectores, superficie en zonas desfavorecidas, etc.) se podrán priorizar las líneas de acción. 4) Los equipamientos, la vivienda y los servicios sociales: un hecho frecuente, en el ámbito de las zonas rurales despobladas, es que el nivel de equipamiento y servicios es deficiente, sobre todo si se le compara con el

nivel de otras áreas rurales y urbanas más prósperas. 5) Participación con la población: la estrategia de desarrollo debe definirse y negociarse mediante un proceso participativo con un doble enfoque urbano-rural.

La participación de la población receptora implica dos cosas: por un lado, utilizar su conocimiento autóctono durante la planificación y ejecución del proyecto; por otra parte, incorporar físicamente a la población receptora dentro del proyecto de asentamiento (Scudder, 1995). Este aspecto, como ya se ha comentado, es básico de cara a evitar conflictos sociales importantes que pueden ocasionar una estrategia de acogida; reiteradas veces los asentamientos se planifican sin una información adecuada sobre el entorno social, físico y biótico, lo cual constituye una de las principales razones de su insostenibilidad o incapacidad para realizar su potencialidad de producir desarrollo (Cernea et al, 1987).

### **Fase III: Conformación de una nueva Institucionalidad para el desarrollo local desde la gestión de proximidad: Grupo Acción Local (GAL).**

Teniendo en cuenta la incidencia que tienen las debilidades institucionales en la generación y consolidación de experiencias de desarrollo local en las comunidades rurales de Argentina, no es aconsejado dejar libradas estas iniciativas al voluntarismo. Por lo tanto, la creación y fortalecimiento de una institucionalidad local (GAL) promotora y coordinadora del desarrollo local en la localidad de Punta del Indio, es un elemento importante en la aplicación de la estrategia de desarrollo.

### **Fase IV: Consolidación institucional: diseño de la estrategia de desarrollo y acta de compromiso (contrato social).**

El acta de compromiso es un elemento necesario que ayudará en la consolidación y sustentabilidad de la institucionalidad de desarrollo creada. Por tal motivo es necesario el apoyo de toda la comunidad, y el compromiso de sus integrantes, dejando en evidencia la responsabilidad que se asume. En razón de ello, la firma del mismo se realiza entre la entidad constituida, las autoridades municipales y una entidad de prestigio como garante.

### **Fase V: implementación de la estrategia.**

La entidad de desarrollo constituida deberá establecer las normativas de funcionamiento y sus relaciones con el área gubernamental, a nivel local, provincial o nacional, a los efectos de poder aprovechar los distintos programas existentes con el fin de poder llevar adelante las acciones de desarrollo establecidas en la estrategia de intervención.

### **Fase VI: evaluación.**

La evaluación es un instrumento para garantizar la calidad y eficacia de la estrategia de aplicación. Debe ser entendida como un apoyo imprescindible a la toma de decisiones, como un aprendizaje continuo de los errores y aciertos que servirá para modificar actuaciones y conductas futuras. En este sentido, todo proceso de evaluación debe ser asumido por los propios gestores del proyecto como algo fundamental de su trabajo diario, no como una obligación que viene impuesta e inevitable. Tampoco deberá ser abordada desde un punto de vista de control o fiscalizador, sino como una etapa más del proceso de planificación, que de garantías de que lo que se va a hacer, lo que se está haciendo, o lo que ya se ha terminado, ha cumplido los objetivos que se habían marcado.

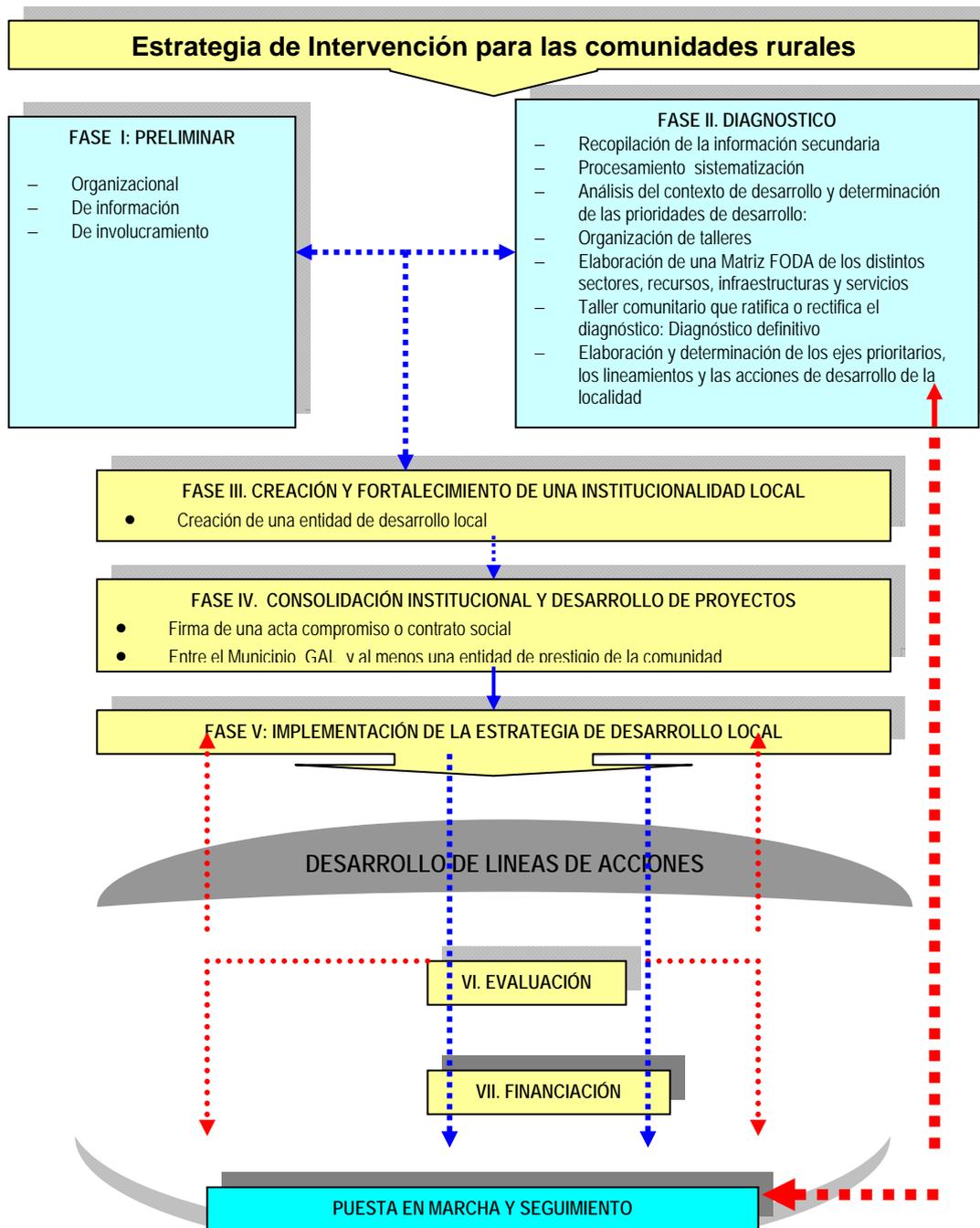
Una vez diseñada la estrategia propuesta es necesario realizar globalmente una evaluación previa. La evaluación ex-ante es un complemento necesario para asegurar la coherencia de la estrategia propuesta y su relación con el resto de las políticas y programas de desarrollo regional. Por otra parte, facilitará el seguimiento y las futuras evaluaciones de los proyectos que se pongan en marcha desde el GAL. Mediante una serie de indicadores se deberá

valorar a nivel individual el impacto económico, social y ambiental de cada uno de los proyectos identificados.

**Fase VII. Financiación.**

Es esencial el análisis de las fuentes de financiación indicando los organismos (Programas del gobierno nacional, provincial, municipal, fundaciones, etc.). Será necesario además, elaborar unos cuadros financieros generales de carácter indicativo, haciendo una estimación anual del gasto para los ejes prioritarios y las medidas. Es imprescindible establecer una organización (comité de pilotaje) constituida formalmente para la puesta en marcha del programa de la estrategia de desarrollo, informando, asesorando y tratando de dar respuesta a las cuestiones de ¿quién prepara los proyectos?, ¿quién selecciona los proyectos?, ¿quién financia?, ¿quién ejecuta?, ¿quién controla?, ¿quién asesora?, ¿quién evalúa los resultados?, etc.

**Figura 1: Acción Panificadora en la Estrategia de Intervención**



Fuente: Elaboración Propia

En la Figura 1, puede apreciarse una diagramación de las fases metodológicas de la estrategia de intervención y sus líneas de acción.

#### 4. Resultados

Las transformaciones de la agricultura en la provincia de Buenos Aires, al igual que en la región pampeana Argentina, han promovido la profundización de los procesos de desplazamiento rural por razones tecnológicas y económicas, afectando especialmente a pequeños y medianos productores (Manzanal, 2002). Alrededor de estas problemáticas se plantea, la amenaza de la desertificación social por el proceso de despoblamiento que atraviesan amplias zonas del espacio rural de esta provincia.

En este contexto, el desarrollo rural se plantea hipótesis en la búsqueda de soluciones como tentativas de explicar los hechos y fenómenos que se dan como consecuencia de la pérdida de población en el medio rural.

Desde este punto de vista es que visualizan distintas experiencias y formas de encarar la problemática del despoblamiento. Las experiencias en ese aspecto, implementadas en distintos lugares de la UE a través de un enfoque consolidado y conocido como la iniciativa Leader, sirven para extraer enseñanzas que nos permitan formular un modelo de intervención para la provincia de Buenos Aires en Argentina. Si bien la realidad de Argentina, difiere y mucho de la europea, principalmente por la falta de instrumentos políticos que posibiliten la utilización de presupuestos con el objetivo de reducir las disparidades regionales o simplemente que posibiliten la aplicación coherente de políticas en este sentido. No obstante, en algún punto es importante hacer un análisis de las políticas de desarrollo rural aplicadas en el viejo mundo. Es con este criterio, que en este trabajo se prueba que la aplicación de un modelo de intervención basado en la experiencia Leader Europea (como el aplicado en la localidad de Punta del Indio), puede obtener resultados favorables, aún con la falta de presupuestos adecuados y sin los instrumentos políticos con los que cuenta el Leader que garantice un desarrollo adecuado de las acciones.

La aplicación metodológica, comenzó con los aspectos organizacionales del grupo de trabajo, correspondientes a la Fase I. Se realizaron para ello reuniones a los efectos de familiarizar a los integrantes del equipo con los elementos y herramientas de trabajo. Esta etapa además, incluyó consultas y reuniones con personal competente del municipio de Punta Indio.

Cumplida esta etapa se inició la Fase II: diagnóstico. Para ello, se efectuó una recopilación de información secundaria disponible sobre la zona: a) estadística e informes de departamentos y ministerios gubernamentales; b) documentos de programas y proyectos de distintos organismos y ONGs; c) estudios y encuestas realizados por universidades e instituciones de investigación; d) entrevista a informantes claves; e) discusión en grupos informales; f) organización en talleres con la comunidad de Punta del Indio: i) Talleres generales; ii) Talleres temáticos; g) lluvia de ideas; h) encuestas. El análisis y sistematización de la misma nos sirvió para hacer una descripción cuantificada de la actual situación de los distintos sectores de la actividad económica y social de la localidad de Punta del Indio. De esta manera se utilizaron algunas pautas que orientaron el análisis de la información, por categoría: i) Aspectos generales; ii) Sector Agropecuario; iii) Medio Ambiente; iv) Comercio; v) Turismo; vi) Asociativismo; vii) Artesanía y viii) Patrimonio cultural. La información recopilada nos permitió elaborar una Matriz DAFO.

**Ajuste del diagnóstico:** En razón de la confiabilidad que debe tener este tipo de trabajo y reflejar el mayor acercamiento a la situación real, creímos conveniente que haya una instancia al final del diagnóstico donde la comunidad pueda evaluar, aceptando o

corrigiendo la propuesta elaborada en la etapa previa. Para lo cual se efectuó una labor de talleres temáticos, donde la comunidad, pudo ratificar o rectificar el diagnóstico ajustándolo a la situación real.

**Diagnóstico definitivo y líneas de acción:** La etapa de talleres quedó culminada, al desarrollar un diagnóstico “ajustado” por la comunidad, donde quedó definida la estrategia de desarrollo para la localidad de Punta del Indio, con ejes prioritarios, lineamientos y acciones de desarrollo concretos a alcanzar. Cada línea de acción surgida en el diagnóstico, podrá ser desarrollada plenamente posteriormente como estrategia en la formulación de proyectos y líneas de trabajo.

Una vez culminada la etapa de diagnóstico y consolidado el grupo de trabajo, se dio inicio a la Fase III de creación y fortalecimiento de una institucionalidad local. Para lo cual se creó el Grupo Acción Local: “Amigos del Parque Costero Sur”, que es el encargado de llevar adelante la estrategia de desarrollo.

Actualmente hay varios proyectos que se encuentran en aplicación, producto de las acciones llevada a cabo: 1) Diseño y construcción de un Centro de Interpretación en el Parque Costero Sur; 2) Creación de un vivero de plantas autóctonas, para repoblar áreas degradadas del Parque Costero Sur; 3) Producción de plantas aromáticas; 4) Proyecto de senderismo en el Parque Costero; 5) Mejoramiento de la cartelería de señalización turística; 6) Construcción de un Museo temático; 7) Elaboración de un mapa zonal de sitios históricos, con fines turísticos. Además se han emprendido distintas acciones tendientes a fortalecer la identidad y defensa de la comunidad de Punta del Indio. Como se recordará, este pueblo se encuentra dentro del espacio del Parque Costero Sur, declarado reserva de biosfera. En razón de ello, todas las acciones de gobierno y de desarrollo deben guardar estrecha relación con esta categoría. Por este motivo, hay una preocupación por temas ambientales, que forman parte de la agenda permanente del grupo de acción local, donde se han establecido distintas acciones de trabajo a nivel local y provincial como por ejemplo: un pedido de informes ingresado en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, solicitando a las autoridades provinciales del área de pesca, para que den cuenta de la depredación de peces que llevan a cabo empresas pesqueras en el Río de la Plata, utilizando las costas de Punta del Indio y distorsionando el marco de protección natural que rige en el lugar. Es por lo tanto, la falta de controles del estado, que deja en total desprotección a los habitantes del lugar no solo por la depredación del medio, sino por una situación altamente conflictiva entre la comunidad y las empresas que ejecutan esta labor. Otros temas, que tienen que ver con la preservación del medio ambiente y que es de interés del Grupo de Acción local son: la destrucción de los albardones costeros por la extracción indiscriminada del material sedimentario marino, comúnmente denominado conchilla, que sirve de contención al río (a raíz de ello, en los últimos 20 años el río ha ingresado 100 metros en tierra firme); y asociado a ello, también está la depredación del patrimonio arbóreo del parque por la extracción de especies autóctonas.

El tema económico, es también un gran problema para asegurar el funcionamiento y la sostenibilidad de esta iniciativa, siendo uno de los principales escollos a resolver para el éxito del proyecto. No contamos, con programas al tal efecto, como existen en otros lugares. Por esta razón, entendemos que el éxito del mismo, nos posibilitará hacernos un lugar en la agenda política provincial para discutir fondos que puedan destinarse en tal sentido.

Por último, cabe señalar que si bien es cierto que existen dificultades para trabajar en pueblos pequeños, principalmente por la poca organicidad institucional. El trabajo con los vecinos, supone un mejor acercamiento a la realidad, induciendo un conocimiento más acabado de las problemáticas locales. De esta manera la conformación de una nueva institucionalidad (Grupo de Acción Local), es fundamental para capitalizar la motivación de la comunidad, sintiéndose parte de esta transformación.

## 5. Conclusiones

La situación de despoblamiento de las pequeñas comunidades rurales en la región pampeana y en la provincia de Buenos Aires, amerita buscar nuevas alternativas de desarrollo a las tradicionales, como forma de encontrar nuevos incentivos y estímulo para permanecer en estos lugares. Una estrategia de desarrollo sostenible requiere inevitablemente de la participación social de las comunidades rurales. Por ello en un contexto donde el declive demográfico de los territorios rurales, es el fruto de un largo proceso de cambios estructurales, la aplicación de una estrategia de desarrollo de estas características, contribuiría a ampliar la autonomía, a potenciar los recursos locales y a hacer posible un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social.

La idea de desarrollo propuesto en este trabajo se basa principalmente en su carácter participativo como medio de garantizar su realización de abajo hacia arriba, asegurando la adecuación de los proyectos y actuaciones a las necesidades de la población local. Este análisis es de gran importancia en el desarrollo de los territorios rurales con problemas de despoblamiento, al promocionar las actividades económicas más adecuadas para cada comunidad. Se trata por lo tanto de priorizar los valores endógenos del territorio. Para ello, se considera fundamental desarrollar una metodología donde la comunidad esté presente en cada una de las etapas de formulación de la propuesta. Se busca entonces, que pequeñas localidades rurales como la de Punta del Indio, organizadas en una nueva institucionalidad, sean capaces de llevar adelante nuevas formas de desarrollo para su territorio.

De esta manera, se puede demostrar que a través del diseño y aplicación de una metodología que responde a una estrategia de intervención para las pequeñas comunidades rurales, se pueden obtener resultados favorables. La puesta en marcha de la etapa metodológica incluyó un diagnóstico de la localidad, quedando definida la estrategia de desarrollo para la localidad de Punta del Indio con ejes prioritarios, lineamientos y acciones de desarrollo concretos a alcanzar. Como prueba de ello se puede mencionar: 1) la conformación de un Grupo Acción Local que se encuentra actuando en el territorio de Punta del Indio, lugar elegido para la realización de esta prueba piloto y 2) La ejecución de siete proyectos que responden a una planificación estratégica de desarrollo elaborada por la propia comunidad de Punta del Indio.

Es pertinente entonces señalar, que esta estrategia de intervención en las pequeñas comunidades rurales, es un pequeño logro alcanzado hasta el momento, con mucho esfuerzo, pero que sienta las bases para abordar el problema del despoblamiento rural en la región pampeana, Argentina.

Aunque, más allá de las apreciaciones y de logros, lo importante para destacar es la existencia de tal "estrategia". De lo contrario, la situación en esta comunidad, seguiría igual que al comienzo, como lo es en cada pueblo de la Región Pampeana, donde la falta de políticas destinadas al arraigo de población en el espacio rural, conspira cada día hacia la desaparición de los mismos.

## 6. Referencias

- Alfonso Gallegos, A., Alier Gándaras, J. L., & Toledo Muñoz, S. (2002): *Estrategia de recuperación de población en zonas rurales*. Madrid. IMIA (Instituto Madrileño de investigación agraria y alimentaria).

- Alier, J. L.; Cazorla, A.; De los Ríos, I. (1999): *Los proyectos de desarrollo en un ámbito local urbano y su relación con el capital rural. En la Ingeniería de proyectos de España. Estado y Tendencias.* Zaragoza. AEIPRO.
- Basagoiti R., M; Bru M., P; Lorenzana, C. (2001). *La IAP de bolsillo.* Edita ACSUR Las Segovias. Madrid.
- Cazorla, A. (1994). *Hacia una planificación basada en el aprendizaje social. En: Experiencias de desarrollo rural en una iniciativa Leader Madrid: dirección general de agricultura y alimentación.* Madrid. Consejería de economía de la Comunidad de Madrid.
- Cazorla, A. (1997). *La nueva planificación: Hacia una estrategia de desarrollo basada en el Aprendizaje Social. En experiencias de Desarrollo rural en una Iniciativa Leader* (2nd ed). Madrid. Dirección General de Agricultura de la Comunidad de Madrid.
- Cazorla, A.; Friedmann, J. (1995). *Planificación e ingeniería: Nuevas tendencias.* Madrid. Taller de Ideas. Universidad Politécnica de Madrid
- Cazorla, A; De los Ríos, I.; Salvo, M. (2004). *Trabajando con la gente: Modelos de Planificación para un Desarrollo Rural y Local.* Madrid. Universidad Politécnica de Madrid. ETSI Agrónomos.
- Cernea, M., & Kudat, A. (1997). *Social assessments for better development: case studies in Russia and Central Asia.* Environmentally sustainable development studies and monographs series Nº16. Washington, D.C. The World Bank.
- Corinne, L. (2000): *Nuevas poblaciones en el medio rural: desde la acogida hasta el acompañamiento. Leader Magazine nº 22.* pp. 5-8. AEIDL. Comisión U.E. Bruselas.
- De los Ríos, I.; Alier Gándara, J., L., Yague Blanco, J. (2003): *Plan Comarcal de las Sierras Norte de Madrid. Coordinación y gestión del desarrollo sostenible en los territorios de montaña.* Madrid. Comunidad de Madrid. Grupo Industrial de Artes Gráficas.
- De los Ríos, I (2002): *Innovación para el desarrollo rural: La iniciativa Leader como laboratorio de aprendizaje.* Madrid. Comunidad de Madrid. Artes Gráficas Cuestas, S. A.
- De los Ríos, I.; Alier, J., L. (2002). *La méthodologie pour faire reprendre la population dans les zones rurales dépeuplées. In: Stratégies de reprise de population dans les zones rurales.* Pág. 105-120. IMIA. Avec Millevaches. Omezyna. ADEL
- De los Ríos, I.; Alier, J., L.(1998): *Diversificación de la economía en el medio rural: el caso de la Adquisición de capacidades de la iniciativa Leader II. En: Desarrollo agrario y desarrollo rural: Los agricultores, nuevos actores de desarrollo.* Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Fridmann, J. (1991) *Planificación en el ámbito público.* Madrid. Ministerio para las acciones públicas, Colección Estudios, Serie Administración General
- Gorenstein, S. (2008): *Agricultura familiar pampeana: tramas, territorios y políticas. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios” Nº 29, PIEA, 2º semestre 2008,* pp 1-21.
- Houee, P. (1989) : *Les politiques de développement rural.* París, Francia. INRA ECONOMICA.
- Manzanal, M. (2002): *Instituciones y Gestión del Desarrollo rural en Argentina. Economía, Sociedad y Territorio. El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca 12: 557-591.* México.
- Midgley, J., & Livermore, M. (1998): *Social capital and Local Economic Development: Implications for Community Social. Work Practice. Journal of Community Practice The Haworth Press, Inc. Vol. 5 Nº 1/2.*
- Navarrete, D., M.; Gallopin, G. (2007): *Integración de políticas, sostenibilidad y agriculturización en la Pampa Argentina y áreas extrapampeanas.* Santiago de Chile. CEPAL *Serie Seminarios y Conferencia 50.*
- Navarrete, M., A., & Celis, A. (2005): *Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extrapampeanas:*

- sostenibilidad, brechas de conocimiento e integración de políticas. Santiago de Chile. CEPAL. *Serie 118: Medioambiente y desarrollo*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). (2001). Departamento de Desarrollo Sostenible. Marco de referencia del Análisis Socioeconómico y de Género (ASEG). Roma, Italia.
  - Pérez, A; Caballero, J,M (2003): *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Programa de Cooperación FAO- Banco Mundial. Roma, Italia.
  - Rabinovich, J; Torres, F. (2004): Características de los síndromes de sostenibilidad del desarrollo. El caso de Argentina". *Taller del síndrome de sostenibilidad del Desarrollo en Santiago de Chile, 16 y 17 de septiembre de 2002*. CEPAL. Serie: Seminario y Conferencias. N° 38.
  - Scudder, T., & Cernea, M. (1995). *Un marco sociológico para el análisis de la colonización de nuevas tierras*. In: Primero la gente: variables sociológicas en el desarrollo rural. Banco Mundial y Fondo de Cultura Económica.
  - Sili, M. (2005). *La Argentina rural: de la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires. Ediciones INTA.

**Correspondencia.** (Para más información contactarse con:)

Ricardo Stratta

Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la UNLP: Curso de Introducción a las Ciencias Agrarias y Forestales ([www.agro.unlp.edu.ar](http://www.agro.unlp.edu.ar)). Avenida 60 y 119 – CP 1900. La Plata, Provincia de Buenos Aires – Argentina.

Teléfono/Fax: +54 221 423-6758

E-mail: [ricardostratta@yahoo.com.ar](mailto:ricardostratta@yahoo.com.ar)

Ignacio de los Ríos Carmenado

Grupo de Investigación Planificación y Gestión Sostenible del Desarrollo Rural/Local (GESPLAN). Departamento de Proyectos y Planificación Rural. Universidad Politécnica de Madrid

Teléfono: 913363263

E-mail: [ignacio.delosrios@upm.es](mailto:ignacio.delosrios@upm.es)