

LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN SOCIEDADES PEQUEÑAS: TRELIN, GUALJAINA Y PASO DEL SAPO. UNA REVISIÓN CRÍTICA

Demarchi, Gabriela M. - Baroli, Carlos A.

Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Ruta 259 km 16,50 (9200) Esquel, Chubut. E-mail gabide@gmail.com greslebin-baroli@speedy.com.ar

Resumen

En Argentina, las experiencias de planificación estratégica (PE) recientes comparten características, algunas asociadas a que tal planificación obró como una respuesta a cambios de índole política, institucional y económica, otras con la posibilidad de plasmar en el ámbito local las nuevas tendencias en planificación y gestión urbana y la mayoría de ellas el marco conceptual del desarrollo local.

Pero numerosas comunidades que se han propuesto realizar un proceso de PE tienen peculiaridades que las definen como sociedades a pequeña escala. Nuestra investigación realiza una revisión crítica de aspectos tanto metodológicos como conceptuales de los procesos de planificación desarrollados en las localidades chubutenses de Trevelin, Gualjaina y Paso del Sapo, en tanto sociedades a pequeña escala.

Palabras clave: Planeamiento - Desarrollo Local - Aspectos Metodológicos - Chubut

STRATEGIC PLANNING IN SMALL COMMUNITIES: A CRITICAL REVIEW OF TRELIN, GUALJAINA AND PASO DEL SAPO

Abstract

In Argentina, the experiences of recent strategic planning (PE) share characteristics, some associated with such planning that acted as a response to change in political policy, institutional and economic, others to the ability to translate at the local level the new trends in planning and urban management and most of them within the local development framework.

But many communities that have proposed to adopt PE have characteristics that define them as small-scale societies. This work makes a critical review of the methodological and conceptual aspects of the planning processes developed in the localities of Trevelin, Gualjaina and Paso del Sapo in Chubut, localities that can be defined as small-scale societies.

Keywords: Planning - Local Development - Methodological Aspects - Chubut

Introducción

En los últimos veinte años el desarrollo local se ha ubicado como tema de discusión tanto en las agendas públicas latinoamericanas como en los ámbitos académicos que intentan acompañar los procesos de desarrollo local en el territorio. Muchos municipios y algunas provincias argentinas han implementado políticas de desarrollo local mientras un número creciente de universidades ha llevado adelante tanto acciones de capacitación como

de extensión e investigación abocadas a esta problemática. La producción escrita ha acompañado estos procesos, reflejando no sólo la discusión teórica sobre la temática sino también las innumerables experiencias de transformación socioeconómica y política a nivel local utilizando en la mayoría de las ocasiones el instrumento de la planificación estratégica de localidades (Rofman y Villar, 2006).

Transcurridos ya más de veinte años de historia de acción en este campo comenzaron a surgir publicaciones que problematizan la noción de desarrollo local, analizando no sólo las condiciones de realización de su potencial, sus virtudes y limitaciones como estrategia de transformación social sino también los instrumentos asociados a este marco teórico, como es el caso de las planificaciones estratégicas participativas (Arocena 1995; Rofman y Villar 2006).

Este momento de revisión requiere especialmente el análisis de las experiencias llevadas adelante dentro de este marco teórico a fin de generar y/o perfeccionar conocimientos para construir nuevos catálogos de estrategias de desarrollo que tengan en cuenta las particularidades de cada espacio local.

Es siguiendo este espíritu que se llevó adelante la investigación cuyos resultados se presentan en este artículo. El objetivo de la misma fue analizar críticamente la pertinencia de la planificación estratégica como herramienta metodológica de procesos de desarrollo local en sociedades a pequeña escala a partir de los casos de la localidad cordillerana de Trevelin, y de las localidades esteparias de Gualjaina y Paso del Sapo en la provincia de Chubut desde la perspectiva de los actores locales. La indagación se centró en tres aspectos: los motivos para implementar un proceso de planificación estratégica, la evaluación del proceso llevado adelante y la de sus resultados.

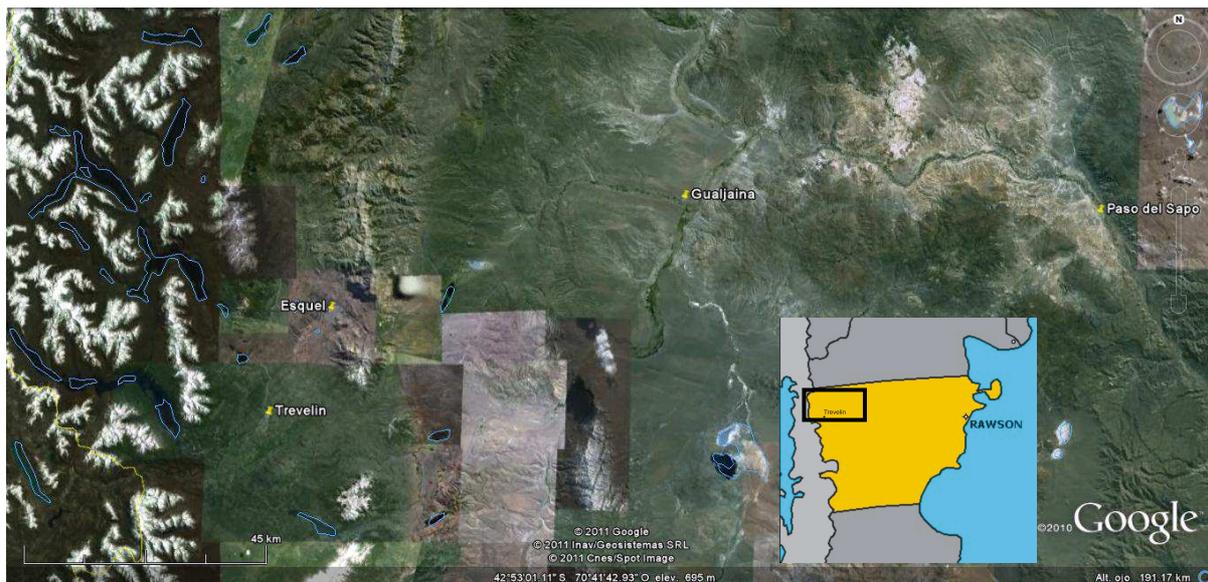
Metodología

La metodología utilizada fue de tipo cualitativo centrada en un enfoque etnográfico con el fin de evaluar la pertinencia de las planificaciones estratégicas participativas como instrumentos metodológicos de desarrollo endógeno desde la perspectiva de los actores locales (Hernández Sampieri *et al*, 1998).

La unidad de estudio estuvo constituida por las localidades de Trevelin, Gualjaina y Paso del Sapo, localidades ubicadas en la región noroeste de la provincia del Chubut. Mientras Gualjaina y Paso del Sapo pertenecen al espacio político-territorial denominado Comarca de la Meseta Central, Trevelin pertenece a la Comarca de los Andes. Gualjaina está constituida por una localidad central del mismo nombre, y 17 parajes rurales con una población total de 2000 personas según el Censo 2001 mientras que la localidad de Paso

del Sapo contaba con una población de 384 habitantes. Trevelin está constituida por una localidad central y cuatro parajes rurales con una población total en 2001 de 4.856 personas (DGEyC 2001) (figura1). Para la selección de esta unidad se utilizaron los siguientes criterios: a) las tres localidades pueden caracterizarse como sociedades a pequeña escala definiendo la escala en función de la cantidad y la calidad de las relaciones de rol presentes en cada sociedad (Benedict,1999), b) las tres localidades iniciaron un proceso de planificación estratégica participativa siguiendo el mismo marco teórico-metodológico en el período comprendido entre el año 2004 y el año 2008 y c) si bien comparten características que hacen pertinente su inclusión en la unidad de estudio, presentan diferencias que permiten compararlas y profundizar el análisis de los procesos de planificación estratégica participativa.

Figura 1 Ubicación de las localidades de la unidad de estudio



Fuente: Elaboración propia

La unidad de análisis de esta investigación estuvo conformada por los actores locales de cada una de las comunidades atendiendo las siguientes categorías (Barreiro, 1988): actores del sistema político- administrativo (a.s.a), actores del sistema empresarial (a.s.e) y actores del sistema socioterritorial (a.s.s). La muestra utilizada en la investigación fue de tipo no probabilística y el universo de informantes estuvo constituido tanto por actores locales que participaron en los procesos de planificación estratégica participativa en cada una de las localidades, como por aquellos que por su vinculación desde el ámbito político,

por su participación en instituciones de ciencia y técnica que trabajaron o trabajan actualmente en las localidades o por su relación con el sistema productivo, tuvieron presencia y/o la tienen en el proceso de desarrollo de las localidades.

Para el desarrollo de esta investigación se analizaron fuentes primarias y secundarias. Con respecto a las fuentes secundarias se analizaron los documentos que reúnen las experiencias del proceso de planificación de las localidades. A los fines de indagar en el mundo de las significaciones se entrevistaron a informantes claves seleccionados según los criterios utilizados para la conformación de la muestra, explicitados anteriormente. Se utilizaron entrevistas semiestructuradas, individuales y grupales.

Los procesos de planificación estratégica participativa de Trevelin y Gualjaina y Paso del Sapo desde la perspectiva de los actores locales.

El análisis de las percepciones de los actores locales respecto al proceso de planificación estratégica está organizado siguiendo cada uno de los aspectos propuestos para la indagación y los tópicos que han resultado significativos para los actores entrevistados. En líneas generales el análisis realizado incluye a las tres localidades, sin embargo cuando se consideró necesario, se explicitaron las diferencias.

Las motivaciones para iniciar el proceso de planificación

Migraciones, vyq¹ y planificación urbana (Trevelin)

En el caso de algunas ciudades patagónicas como Trevelin las condiciones externas enmarcaron el contexto particular de un crecimiento de la población debido al flujo migratorio tanto del campo como de centros urbanos mayores. Este incremento significó un gran impacto en el territorio, en su ordenación y en los conflictos ambientales que aparecieron como producto de la búsqueda de nuevas alternativas productivas.

Uno de los impactos identificados y valorados negativamente por la comunidad está asociado al crecimiento sostenido de la demanda de tierras, fundamentalmente por parte de migrantes provenientes de Buenos Aires y otras provincias del Norte, además de pobladores de otras localidades de la misma provincia. Esto ha promovido el loteo de chacras antes dedicadas a actividades productivas, provocando incrementos en el valor de la tierra que la tornan, muchas veces, inaccesible, con el problema adicional de crearse parcelas muy pequeñas, generando unidades productivas inviables. El aumento en el valor de la tierra también se verifica en la zona urbana, fundamentalmente por crecimiento de la demanda, lo

¹ “vyq” hace referencia a la población migrante que se ha radicado en una localidad y la ha asumido como propia: “venidos y quedados” en contraposición al “nyc”: nacido y criado.

que provoca distorsiones entre dichos valores y la capacidad adquisitiva de los pobladores locales, que ven dificultada su posibilidad de acceso a los lotes. (Plan Estratégico Participativo Trevelin 2006). Esta situación es reconocida por los informantes claves, sobre todo actores del sistema político administrativo y del sistema empresarial, como la razón inicialmente más relevante, para iniciar un proceso de planificación fundamentalmente urbana y posteriormente del desarrollo de manera integral.

“Y también las instituciones que estaban en ese momento, referentes locales fuertes, estaban pidiendo que había que tratar de ordenar, de mejorar las cosas que el pueblo se veía que estaba creciendo y había que re-estructurar, cambiar cosas, y en ese momento no se sabía hasta dónde, no se palpaba cómo iba a venir después el crecimiento demográfico y la subdivisión del territorio que hubo .Sí hubo mucha visión de la gente que estaba en las instituciones y decía: “realmente está creciendo el Pueblo para cualquier lado, por qué no nos sentamos a ver cómo se puede hacer y está esta herramienta que quizá nos puede llegar a servir”. (a s.p)

Sin embargo esta necesidad percibida localmente estuvo ligada a otro sentimiento: la misma era planteada especialmente entre la población de “afuera”.

La diversidad sociocultural que dan cuenta muchas de las ciudades patagónicas es percibida generalmente como una característica positiva de la identidad, aunque existen percepciones negativas centradas principalmente en la dificultad de que grupos diversos interactúen y se pongan de acuerdo. Una de las dualidades vigente en Patagonia es la del grupo de los nycs (nacidos y criados en el lugar) y la de los vyqs (venidos y quedados en el lugar). “Los NYC aparecen como los legítimos representantes de la tradición y por lo tanto como los poseedores de la autoridad y capacidad para intervenir y definir el universo simbólico de la región o la localidad. frente a los distintos grupos de migrantes” (Marques, 2003: 203).

En la actualidad, quienes migran y se radican en Trevelin, se suman a un tejido social y cultural fuerte, y es ahí donde se encuentra la percepción más conflictiva de los “vyqs”, ya que no está claro –especialmente para la mirada “nyc”- si los que vienen (y los que vendrán) van a sumarse a la cultura que los preexiste en la localidad, o si los nuevos aportes tenderán a imponerse ante la cultura local dando lugar, en la fusión, a la configuración de una “nueva” identidad trevelinense. En el ámbito de localidades como ésta, con una fuerte identidad enraizada en culturas históricas preponderantes y donde la conformación de la localidad es reciente y por lo tanto se puede acceder a las raíces en forma directa, asociar la identificación de una necesidad comunitaria y su posible solución al

grupo “vyq” puede significar la imposición de ideas externas alejadas de la cultura histórica de la comunidad. Otro de los supuestos que existen en esta relación conflictiva entre nycs y vyqs es que para los primeros los “de afuera” pretenden enseñar y marcar la superioridad por venir de los centros urbanos sobre todo “del norte” del país.

Así la planificación territorial aparecía arraigada al bagaje cultural especialmente urbano de los nycs

“La gente del pueblo, nativa, vio que venía mucha gente de afuera y quiso plantear esa situación y el que viene de afuera quizá no lo vio de esa misma forma. Creo que hay una confrontación en la que no estábamos todos totalmente de acuerdo en esto. Esto se percibió. Creo que el que viene de afuera viene con una visión totalmente distinta a la del pueblerino, a la que estamos acostumbrados nosotros y creo que el que viene de afuera viene con muchas ideas a las cuales a lo mejor aún no estamos preparados nosotros y que trae que Trevelin va a crecer y va a tener esas necesidades que nosotros en ese momento no las veíamos. Es importante”. (a.s.p.)

Es evidente que estas localidades que presentan identidades fuertes sienten que los que vienen de afuera traen ideas que se “inmiscuyen” en la identidad comunitaria. Sin embargo esta característica identitaria, en el caso de Trevelin, fue otra de las motivaciones para el desarrollo de una planificación: el proceso generaría ámbitos de discusión y búsqueda de consensos entre las visiones de desarrollo comunitario que sostenían los nycs y los vyqs.

“Acercó a los distintos sectores de la comunidad a través de los Talleres participativos, si bien al principio el del pueblo, el nativo era reacio a participar porque cree que ya conoce porque los padres, los abuelos le contaron cómo eran las cosas. Y viene la gente de afuera con otras ideas, que creo que en esos talleres se expusieron las distintas posiciones, las distintas ideas, algunos quizá no lo aceptan hasta el día de hoy, otros sí, se debatió.” (a.s.p.)

Otra de las razones que posibilitaron el inicio de estos procesos fue la necesidad de contar con un plan comunitario que permitiera trazar un horizonte claro y preciso para enmarcar las acciones de nuevas corrientes migratorias.

“Pasamos de ser de un pueblito a una ciudad, y quién sabe en algunos años en qué íbamos a terminar, porque iban a venir distintas ideas, inversores que iban a querer construir tal cosa, quizá teniendo un parque industrial en pleno centro, cuando nosotros no lo queremos, como ejemplo. Esto nos permitió esto: dónde estamos, qué tenemos y hacia dónde podemos apuntar”. (a.s.p.)

Planificación e integración comarcal (Gualjaina)

En el caso de Gualjaina, las motivaciones para iniciar un proceso de planificación, si bien en líneas generales le podrían caber las mismas que para Trevelin por ser una ciudad patagónica que recibe migraciones rurales y urbanas, desde la perspectiva de sus promotores iniciales, especialmente el intendente local, estaban ligadas a la necesidad de llevar adelante planificaciones en las localidades de la Meseta Central de Chubut como instancias insoslayables para dotar de fuerza a la planificación comarcal. Esta iniciativa de generar un plan de desarrollo integral es precisamente la finalidad principal que alentó la constitución de la Comarca de la Meseta Central de Chubut en el año 2005, de la que forma parte la localidad de Gualjaina. En el Acta Constitutiva de esta Comarca se puso de manifiesto la preocupación de la comunidad comarcal por el aislamiento al que se había visto particularmente sometida históricamente y se remarcaba que para modificar estructuralmente tal situación era necesario planificar el desarrollo con sentido estratégico, promoviendo las áreas de energía, producción y comunicaciones, permitiendo la racional expansión de las actividades sociales, económicas y culturales.

En efecto, la provincia tuvo históricamente dos grandes expresiones de territorialidad: la costa atlántica y la cordillera de los Andes. Desde hace no más de dos años, esta geografía del poder está redefiniéndose, al aparecer en escena la figura de Comarcas, que contienen grandes porciones de territorio y estructuras políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que si bien no son propias, tienen entre sí características diferenciales en algunos casos notables, originadas en parte en la singularidad geográfica, climática y hasta cultural que cada región posee (Carabelli, 2007).

Participación comunitaria (Paso del Sapo)

Los actores entrevistados identificaron tanto en las intenciones del jefe de la Junta vecinal como de los participantes en el proceso de planificación lograr espacios comunitarios de participación en los que se discutiera el proyecto de desarrollo de la localidad como la motivación más importante. Esta intención estaba ligada por un lado a la necesidad de crear una alternativa al modelo de gestión de los proyectos comunitarios vigente concentrado en el Estado y por el otro fomentar el crecimiento del capital social.

El proceso de planificación

La sensibilización y la capacitación, condición indispensable para la movilización social

Entre las dificultades que la totalidad de los informantes consultados identificaron en el inicio del proceso estaban las referidas a la etapa de preparación y organización, específicamente a la sensibilización de los actores locales en tanto participantes del plan.

Las deficiencias de esta etapa consistieron en la falta de información respecto al proceso que se llevaría adelante. Las primeras tareas de comunicación social, sensibilización y socialización de la información general del proceso que se iniciaba si bien fueron eficaces hacia el equipo técnico que se acababa de conformar, no lo fueron hacia las organizaciones locales ni la población general lo que motivó que tal vez algunas personas u organizaciones con reconocida capacidad de movilización social en el territorio no participaran y por lo tanto no se convirtieran en socios estratégicos del proceso en su conjunto.

“Podemos convenir que uno no puede demandar lo que uno no conoce bien lo que es. Uno decía Desarrollo Local y Planificación Estratégica y en Trevelin no se sabía qué era”. (a.s.s)

“Comunicar hace por un lado que el hecho sea más dinámico, porque vos no tenés que salir a buscar la gente, sino que la gente viene sola a partir de la comunicación”. (a.s.e)

Asociada a las deficiencias de la comunicación y sus efectos sobre la participación de los diferentes actores sociales, se mencionó también la necesidad de capacitación en todos los temas relacionados con el pensamiento estratégico y el desarrollo local como marco referencial del proceso de planificación. La escasa capacitación fundamentalmente de los actores del sistema político y de los referentes institucionales fue en desmedro de su capacidad de liderazgo en el proceso.

“... tener una capacitación en los roles de los dirigentes de las instituciones, para que en el proceso participen las distintas instituciones activamente y les sirva a los técnicos que están planificando. Tener una capacitación mínima de base, entre los líderes de las distintas instituciones sociales. También en el sector público. O sea, estar todos hablando en un mismo idioma”. (a.s.e.)

La importancia de un equipo técnico local

Una de las fortalezas que los informantes reconocieron del proceso fue la conformación de un equipo técnico local. La constitución del mismo tenía para los trevelinenses dos ventajas; por un lado la posibilidad de aumentar su capital humano capacitado en la localidad, un equipo con capacidad intersectorial y de gestión multiactoral de proyectos, y por otro, la garantía de un plan de desarrollo arraigado a la identidad local.

“Porque si se traen técnicos de afuera, quizá no conocen la metodología, la forma de pensar, la forma de trabajar que tenemos en este caso un pueblo chico con arraigo galés y distintas colectividades. Eso fue importante, no traer gente de afuera que quizá no refleje el pensamiento que tenemos nosotros la forma de actuar, de pensar, y de trabajar” (a.p.a.)

Por otra parte la conducción técnica del proceso en manos locales les generaba más confianza que las asesorías externas que no siempre habían significado buenas experiencias en la localidad. Al mismo tiempo reforzaba la idea de que el proceso de planificación era una construcción comunitaria y no una actividad técnica externa.

“Lamentablemente en Trevelin hubo algunas experiencias que marcaron, y tenían que ver con esto: gente que vino, cobró millonadas para hacer consultorías o trabajar, como pasó con los canales de riego, y mucho tiempo después, si no hubiera habido una voluntad política, ese dinero y esa gente y esa información hubiera quedado en la nada”.(a.s.e.)

En este contexto la Unidad de Asistencia en Temas Ambientales (UATA) de la Universidad Nacional de la Patagonia de la sede Esquel, como equipo técnico regional que acompañaba al equipo local, podía significar un riesgo en tanto se lo considerara una intromisión o desvalorización de las capacidades locales. Sin embargo la valoración que de esta intervención realizan los actores locales es positiva: el equipo de la universidad logró constituirse en un actor local despegándose de la idea de un consultor externo con una propuesta enlatada que no respetara la identidad de la comunidad.

“... el trabajo con la gente que quedó, y cómo se siguen haciendo algunas cosas, me parece que tanto lo que es el recurso local, como lo que es el laburo con el equipo técnico de la Universidad, los contactos y el trabajo que se fue haciendo con el tiempo es bastante honorable”.(a.s.e.)

En el caso de la localidad de Gualjaina, si bien las motivaciones que llevaron a la necesidad de constituir un equipo local fueron similares a las planteadas por los actores de Trevelin, la conformación y posterior desempeño del mismo presentaron algunas dificultades

ligadas especialmente a la escala de la localidad. Entre las fortalezas del equipo local era su conformación con miembros de la comunidad que exhibían un destacado nivel de Eliminado: compromiso y de conocimiento de la realidad local, de sus habitantes y también de la región y sus pobladores. Sin embargo los integrantes del equipo no eran técnicos ni tenían formación específica, o bien estaban todavía realizando sus estudios de nivel Polimodal, o bien eran egresados de este ciclo, pero sin una formación terciaria o universitaria posterior. Al respecto cabe mencionar que no hay en Gualjaina profesionales universitarios o terciarios, salvo aquellos que desempeñan actividad docente o relacionada con la salud (médicos y enfermeros). Esta limitación significó que el equipo asesor externo jugara un rol más activo con intervenciones más esporádicas con lo cual se dificultó la continuidad de muchas acciones.

Paso del Sapo constituyó un grupo de gestión con referentes institucionales que conjugó las tareas de un equipo técnico local y una junta promotora. Si bien la iniciativa tuvo la ventaja de concentrar en un mismo grupo ambas tareas, en muchos aspectos tuvo las mismas dificultades de los otros procesos: débil iniciativa local, movilizadora casi exclusivamente por la acción de las instituciones de ciencia y técnica extra locales.

La necesidad de planificar a largo plazo y gestionar en lo inmediato.

A pesar de que tanto en Trevelin como en Gualjaina el proceso de diagnóstico y proposición de lineamientos estratégicos estuvieron acompañados por acciones ligadas a la gestión más inmediata sobre todo de los gobiernos locales², la percepción de algunos informantes fue que el proceso de planificación fue demasiado largo sin la visualización de acciones concretas que se plasmaran en un cambio tangible en las comunidades mientras se desarrollaba el proceso. Para algunos esta falencia supuso en algunos casos, la merma en la participación comunitaria

“Sino tratar de quitar un poco ese espacio entre lo que es la construcción del diagnóstico y la gestión, porque creo que eso fue lo que a nosotros nos desgastó mucho” (a.s.e.)

Una de las fortalezas reconocidas por los informantes respecto al proceso de Paso del Sapo fue el trabajo desde el inicio en la identificación de proyectos relevantes para la comunidad que se constituyeron en motores del proceso de planificación. La visualización de proyectos concretos contribuyó a visualizar el proceso como de planificación/ acción.

² En el caso de Gualjaina tanto el equipo técnico regional como el local acompañaron técnicamente la gestión de proyectos de concreción inmediata llevados adelante por el municipio. En cuanto a Trevelin, se comenzó a diseñar el Plan de desarrollo urbano mientras el proceso de planificación se llevaba adelante por ser esta una necesidad urgente de la gestión municipal.

La planificación y la participación

Si partimos de la base de que la participación integra tres aspectos a saber: 1) formar parte en el sentido de pertenecer a un grupo u organización colectiva, 2) apropiarse de los beneficios obtenidos en el proceso de participación y 3) conocer y opinar sobre las cuestiones en debate, participar en las decisiones y asumir compromisos y/o responsabilidades con otros. Los actores locales entrevistados de Trevelin describieron la participación como “sólo hacerse escuchar” bajo condiciones de cuidado metodológico pero sin considerar que dicha participación suponía fundamentalmente la corresponsabilidad de lo que allí se producía.

“Salió muy fuerte en el Diagnóstico que las Instituciones y los actores, reclamaban ser escuchados, poder de intervención y cosas así. Por eso cuando hubo procesos participativos no fueron sostenidos desde esos mismos actores.” (a.s.s.)

Entre las causas de este modo de participación los entrevistados indicaron que, si bien dentro de la tradición de la localidad existían prácticas participativas en el ámbito de la cultura y la producción especialmente, las malas experiencias sufridas en el pasado relacionadas con convocatorias que tuvieron al gobierno local y provincial como promotores y que significaron apuestas innovadoras, fomentaron el descrédito de los espacios participativos.

“La tradición del pueblo: se juntaban para lo cultural y para lo productivo esencialmente. En lo productivo, los últimos 20 años fueron tremendos: cada vez que los juntaron los hicieron pelota, entonces no quieren saber nada los productores con juntarse, esencialmente por ese tipo de cosas”. (a.s.s)

En el caso de Trevelin una de las instancias participativas generadas en el proceso del plan llamada a constituir la experiencia fundante de un espacio de cogestión público-privada tanto del proceso como de los proyectos emanados del mismo, fue la junta promotora. Refiriéndose a la misma los informantes destacaron que se caracterizó por la ausencia del gobierno local como un miembro fundamental de la misma. Esta ausencia puede explicarse según las apreciaciones del mismo intendente municipal como una decisión política que posteriormente reconoció equivocada.

“Yo me involucré parcialmente. No me quise involucrar muy fuerte para no tener una ingerencia de la palabra del Intendente que a lo mejor podía perjudicar al proyecto, pero a posteriori de esto digo: “tendría que haber participado más fuertemente” (a.p.a.)”

Este no involucramiento que se hizo extensivo a los secretarios del ejecutivo municipal fue percibido por algunos como un divorcio entre el proceso de planificación y la gestión municipal. La participación del gobierno local estuvo restringida para algunos entrevistados a su condición de financiador del proceso, desconociendo su función como promotor y garante principal del plan.

El proceso de planificación con su modalidad participativa tenía, más allá de algunas desventajas, dos ventajas consideradas muy importantes por el intendente municipal: la posibilidad de escuchar las opiniones de la comunidad respecto a los procesos territoriales que estaban ocurriendo en la localidad y la posibilidad de compartir la responsabilidad de lo que se decidiera en el marco del desarrollo del plan.

“Lo más importante que veo es que la gente haya participado, que la gente participe. Si acertamos, acertamos todos, si nos equivocamos, somos todos. No es una opinión del Intendente o el Ejecutivo de turno que cree que es lo mejor” (a.p.a.)

A pesar de que a la cotidianeidad trevelinense se ve atravesada por el accionar de un número significativo de instituciones gubernamentales y ONG's constituyendo, en sí mismo, una fortaleza, la participación de las mismas tanto en la Junta promotora como en otros espacios del proceso también es considerada por los informantes como deficitaria. En este caso las razones están ancladas por un lado, a la debilidad de las organizaciones, y por el otro, a características identitarias ligadas a las relaciones personales y nuevamente a las diferencias entre nycs y vycs.

“Se da en general, no es que se dio para esto y después nos juntamos todos. Ha sido siempre así. Quizá el hecho de que seamos un pueblo chico, y que está Juancito que me peleé hace 10 años, o por problemas familiares. Quizá haya sido eso. Porque convengamos que en los talleres, la gente que ha venido de afuera y que quiere crecer y trae ideas, participaba. El pueblo es el que no participó” (a.p.a.)

“Creo que es una característica de las comunidades patagónicas en realidad, porque me parece que la Patagonia tiene una forma de hacer y de decir las cosas muy particular. Es difícil actuar asociadamente, integradamente, es difícil participar, la gente se encierra hacia sí misma” (a.s.e.)

Otro de los aspectos puntualizados por los informantes que hacen que las organizaciones aparezcan debilitadas y fundamentalmente poco creíbles en términos de representatividad es la escasez de referentes institucionales, que ocupan diversos cargos en la mayoría de las organizaciones.

“Hay algunos referentes institucionales, pocos y siempre los mismos” (a.p.a.)

El proceso llevado adelante en la localidad de Gualjaina presenta algunas diferencias a pesar de constituir también un municipio chico³. Por no contar con organizaciones de la sociedad civil, sino sólo con dependencias provinciales relacionadas con educación y salud, no se conformó una junta promotora del plan, constituyendo los responsables de las distintas áreas del municipio los referentes con los que se discutieron y acordaron, más allá de algunas reuniones con otros referentes comunitarios, los temas críticos y los proyectos a llevar adelante.

La participación del intendente municipal, presentó algunas diferencias respecto al de Trevelin. El modelo centralizado de gestión municipal por ser una comunidad más pequeña se encuentra aún más presente y consecuentemente el liderazgo del intendente es aún más fuerte convirtiéndose la presencia del mismo en el elemento de “habilitación” y convalidación de todas las acciones del proceso, sobre todo las que significaban participación comunitaria. En cuanto al proceso de Paso del Sapo la experiencia de trabajar en un proceso que permitía, a partir de proyectos concretos, diagnosticar y elaborar los objetivos a largo plazo de plan de desarrollo, contribuyó a alcanzar una buena convocatoria y permanencia tanto de los referentes institucionales convocados como de la comunidad en general en las instancias de participación comunitaria abierta.

Los productos de la planificación

Dada la debilidad de las organizaciones de la sociedad trevelinense entre los productos intangibles de plan, los informantes reconocen que los espacios participativos diseñados y guiados metodológicamente contribuyeron al fortalecimiento de dichas organizaciones en dos aspectos, por un lado, en el cambio producido en los nuevos modos de participación que asumieron en los últimos tiempos y por el otro, en la asunción de un pensamiento más integral y estratégico.

“...fue la gimnasia del participar. El decir y que nadie te tome en cuenta, o no saber a dónde ir para decir algo, o manejarte a los gritos, como muchos que lo hacían, entonces eran “los referentes”. Entonces es la gimnasia de la participación. No es que nosotros nos la pasamos participando, sino que se cuidaron muy bien los espacios, para que fueran realmente un lugar de debate crítico, un lugar de participación.” (a.s.e.)

³La tipología de “municipio chico” implica un número de habitantes- entre 2000 y 20.000 con cierta capacidad técnica y la presencia de capital humano idóneos en algunas áreas, lo que les confiere posibilidades de gestión más allá de la dependencia o de su vinculación con los gobiernos Provincial y Nacional.

Además del impacto del proceso en las organizaciones existentes, el mismo tuvo como otro de los productos intangibles la aparición de nuevas organizaciones surgidas como un nuevo espacio de articulación tanto privado como público – privado: después de muchos años volvió a conformarse la ALAPA, una asociación de productores y se constituyó la Unidad de gestión Local del Plan Estratégico Trevelin.

En relación a la comunidad en general tanto para el proceso de Trevelin como el de Gualjaina y Paso del Sapo, el documento final se transformó en la primera compilación de conocimiento crítico de los procesos socioterritoriales abordados integralmente y reflejo de lo que las comunidades sabían sobre sí mismas.

“Esto del saber popular, lo que uno sabe y lo que uno define de su comunidad, leerlo en 200 páginas tiene otra cosa” (a.s.e.)

Conclusiones: lecciones aprendidas

Los procesos de planificación estratégica llevados adelante en los últimos quince años en la Argentina presentan, a pesar de las diferencias naturales existentes entre las ciudades, una serie de características comunes. Algunas están asociadas al hecho de que la planificación estratégica constituyó por un lado, una respuesta a los cambios generados tanto en el ámbito político institucional como económico, y por el otro, la posibilidad de plasmar en el ámbito local las nuevas tendencias en planificación y gestión urbana.

Estas experiencias de planificación compartieron además, en la mayoría de los casos, el marco conceptual del desarrollo local y lineamientos metodológicos específicos.

Ahora bien muchas de las comunidades que en los últimos años se propusieron realizar un proceso de planificación estratégica, presentan una serie de peculiaridades, distintas a las de las primeras ciudades planificadas en la Argentina, y que podríamos enmarcar en el concepto de sociedades a pequeña escala. Junto a esta condición, las localidades analizadas en este trabajo y que pretenden servir de casos testigos, presentan particularidades asociadas a su territorio. La atención a estas particularidades, invita, a nuestro criterio, a una revisión crítica de algunos aspectos metodológicos de los procesos de planificación en sociedades de este tipo en pos de un ajuste a sus realidades.

En el presente apartado intentaremos puntualizar aquellas lecciones aprendidas a partir del análisis de los procesos de planificación de Trevelin, Gualjaina y Paso del Sapo a partir de lo percibido por los actores locales.

1. Los procesos de planificación estratégica en sociedades a pequeña escala necesitan de un proceso especial de fortalecimiento del sujeto planificador y gestor.

Si consideramos que la planificación con enfoque estratégico puede ser entendida como un método sistemático de manejar el cambio y consignar el futuro y como mecanismo opuesto a la simple reacción frente a las eventualidades, se podría remarcar algunos elementos que resultan esenciales: a) la planificación supone la existencia de un sujeto planificador (Estado, sociedad civil o ambos) que ha tomado la decisión política de incidir de manera voluntaria e intencional en el proceso de desarrollo, b) ese sujeto está interesado en definir un objetivo a lograr, que tiene un conocimiento básico del contexto en el que pretende intervenir y que dispone de ciertos (mínimos) recursos e instrumentos (Reese 2007).

El problema que se plantea en los procesos de constitución de actores es que no siempre los individuos y los grupos están en condiciones de actuar y de ser por lo tanto protagonistas de su propio desarrollo. No siempre las pautas culturales que llevan a la acción forman parte de los sistemas de representaciones. La capacidad de actuar no es algo que se aprende de un día para otros, las potencialidades están presentes pero los procesos de socialización las inhibirán o estimularán.

En función de la experiencia con las localidades estudiadas, parece acertado afirmar que los procesos de planificación pueden devenir en buenas iniciativas para la constitución de los actores locales en gestores de desarrollo. Sin embargo dicho proceso requiere de un plan simultáneo de fortalecimiento tanto del gobierno local como de la sociedad civil en general a fin de que la planificación signifique una construcción social y no un mero proceso técnico que fructifique en la gestión de un modelo de desarrollo capaz de modificar la realidad de las comunidades.

En el caso de localidades con organizaciones de la sociedad civil se puede diagnosticar que las mismas, si bien cuentan con capital humano, no resultan suficientes para sostenerlas en su funcionamiento lo que se evidencia en la exigua participación de las mismas en la vida institucional comunitaria. Por otra parte a pesar de que en las organizaciones se mantiene viva la mística del servicio, ello no resulta un reemplazo efectivo de una verdadera planificación institucional. En un alto porcentaje las instituciones realizan un trabajo aislado sin la intención de conjugar sus acciones en una verdadera intervención de redes institucionales, sólo mantienen una relación de prestación de servicios y de ayuda solidaria que dista mucho de una verdadera articulación. De esta manera intervienen en el ámbito comunitario con acciones aisladas, superponiendo esfuerzos con otros organismos estatales y otras organizaciones comunitarias (Plan Estratégico Participativo Trevelin 2006).

Por otro lado en términos generales, la asistencia que brindan las instituciones, carece de sostén técnico, pero la mayoría de ellas posee capital humano en condiciones de ser capacitado y la solvencia necesaria para gestionar recursos.

Otros de los actores presentes en estas localidades son las instituciones provinciales con presencia local relacionadas con la educación, la salud y la seguridad. En la mayoría de los casos, si bien no presentan las mismas dificultades que las organizaciones de la sociedad civil respecto a la participación y sostenimiento de las mismas en la vida local dado su papel estructurante por los servicios que prestan, sus dificultades están ligadas a la falta de adecuación de las políticas que desde el gobierno central bajan y las problemáticas de las localidades en las que trabajan por lo que en muchas ocasiones no pueden satisfacer las demandas comunitarias. Fomentan además relaciones de poder jerárquico marcadas por el estatus burocrático y por el saber profesional, no ofreciendo el diálogo ni la negociación con los saberes de la población. Asimismo sus acciones en muchas ocasiones se llevan adelante en forma desarticulada de las acciones de las otras instituciones estatales y fundamentalmente de las otras organizaciones de la sociedad civil del territorio.

Una de las características asociada a la pequeña escala es el rol que juega el Estado como un actor social indispensable. En estas comunidades la intervención del mismo suele ser muy activa tanto a través de acciones oficiales como de manera informal a través de las redes personales que conectan recíprocamente a los miembros de la sociedad. La omnipresencia del Estado aparece especialmente en la asistencia directa a los sectores de la población en situación de riesgo y vulnerabilidad. Se establece así un modelo de intervención caracterizado por un trabajo focalizado en atender la urgencia y no en la promoción social. Esta concepción asistencialista sólo habilita el primer y segundo grado de la participación: recibir información y poder dar opinión; pero no abre canales para el tercer nivel de participación, es decir el de la toma de decisiones. Este modo de accionar del gobierno local aparece como contradictorio con los postulados del proceso de planificación - gestión participativa. Si bien en la mayoría de los casos en el inicio de un proceso de planificación estratégica participativa el gobierno local evidencia una tendencia a convertirse en uno de los más importantes promotores, una vez avanzado el proceso la continuidad de un modelo de gestión municipal centralizado presente en todas estas comunidades puede despertar escasa credibilidad del compromiso del municipio como actor promotor.

De este modo el fortalecimiento de los gobiernos locales debe encaminarse a fin de lograr una institución capaz de encarnar un modelo de gestión asociada. Para alcanzar este objetivo es necesario una articulación de acciones en tres planos: el aumento de la

capacidad técnica, el cambio del estilo político y el incremento de la participación de la sociedad en la gestión municipal.

2. *Los procesos de planificación estratégicas participativas en este tipo de sociedades a escala requieren de un ajuste en la etapa de organización de los espacios de conducción y promoción del proceso y de participación comunitaria.*

Las características sociológicas de estas comunidades en tanto sociedades a pequeña escala⁴ demandan una atención especial a fin plantear un proceso ajustado a sus realidades.

Cuando se interpreta la “pequeñez” en términos territoriales, la misma hace referencia a la superficie y cantidad de población. Sin embargo la pequeñez puede estar ligada no sólo a la cantidad de kilómetros cuadrados o de población sino a peculiaridades sociales propias de pequeños territorios.

Si bien en general los territorios pequeños tienden a albergar sociedades a pequeña escala, es necesario distinguir siguiendo el análisis de B. Benedict (1999), entre una sociedad a pequeña escala y un territorio pequeño. Mientras los criterios para definir el tamaño de un territorio son la superficie y la población, para determinar la escala de una población se deben considerar la cantidad y calidad de las relaciones de rol.

En estos ámbitos sociales relativamente pequeños existen pocos roles sociales desempeñados por un número relativamente reducido de individuos. Los mismos interactúan repetidamente con los mismos individuos en casi todas las situaciones sociales. Estas relaciones son duraderas, se trata de relaciones personales. Por el contrario, en una sociedad a gran escala el individuo tiene muchas relaciones impersonales o parciales.

¿De qué modo influyen estas condiciones en la estrategia operativa de un proceso de planificación?

La Junta promotora

En el caso de las localidades que nos ocupan la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil son mantenidas, por un grupo reducido de vecinos que asumen los distintos roles institucionales además de aquellos que les caben en otros ámbitos de la vida social y económica de la comunidad. El hecho de que estos actores sociales interactúen

⁴ Este concepto de sociedad a pequeña escala tiene similitudes con el concepto de comunidad tal como lo definen algunos marcos teóricos: en una comunidad a) existe una asociación de personas que poseen un “tiempo compartido”, en una común unidad en el tiempo, b) pertenecen a un asentamiento poblacional de reducido tamaño que ha permitido que todos se conozcan y reconozcan entre sí, en una común-unidad en el espacio, c) el grado de pertenencia se produce a partir de una serie de reputaciones y opiniones que cada uno de sus miembros posee, en una común-unidad de sentido. (Baeza, 2007)

repetidamente en diferentes situaciones sociales y ocupen siempre los espacios de decisión hace que pierden credibilidad respecto al nuevo rol asumido en la junta promotora o en cualquier espacio de conducción y por tanto se debilita su capacidad de liderazgo. Este liderazgo en un proceso de planificación estratégica se torna imprescindible en la constitución de la organización política del mismo por ser su función la promoción y la gestión del proceso.

Por otra parte, en ese juego de roles establecen relaciones personales, a veces de parentesco o de amistad, que al interior de los espacios de participación pueden contribuir a la generación de confianza, recurso imprescindible en cualquier proceso de desarrollo, o muy por el contrario fomentar la desconfianza. Por esta misma razón las formas de resolución de conflictos pueden continuar el modelo propio de la comunidad regido por las peculiaridades de las relaciones personales del rol, lo que en muchas ocasiones puede retrasar o entorpecer la planificación.

Por otra parte la diversidad de roles encarnados por los mismos actores, conlleva un agotamiento de su capacidad de participación en todos los espacios en desmedro de la continuidad en sus funciones tanto en su organización como en cualquier espacio de gestión política del plan estratégico.

El equipo técnico local

La conformación de un equipo técnico local constituye una de las principales fortalezas de estos procesos en tanto se dan las condiciones para alcanzar uno de los productos esperables de una planificación estratégica: la capacitación de un equipo local interdisciplinario con capacidad de articulación intersectorial y además el aumento del capital humano de la comunidad. Sin embargo la selección de este equipo no está exenta de dificultades.

En cualquier comunidad a pequeña escala, una de las dificultades se centra en que la misma cuenta con pocas posibilidades de que sus pobladores alcancen cierto grado de especialización de roles técnicos, lo que implica traer personas capacitadas de afuera con el consabido costo no sólo económico sino también social. Consecuentemente los procesos de planificación necesitan, como solución, contar con un asesoramiento externo que refuerce las capacidades técnicas del equipo local al mismo tiempo que ejerza el rol de capacitador no sólo en temas de planificación estratégica y desarrollo local, sino también en contenidos técnicos para analizar la realidad local. Sin embargo ésta no constituye en todos los casos una solución ya que el asesoramiento externo no siempre se encuentra disponible y

accesible a las comunidades patagónicas a pequeña escala. En este contexto las instituciones de ciencia y técnica presentes en el territorio cumplen una función ineludible.

El hecho de que las relaciones sociales que se dan a partir del ejercicio de roles en sociedades a pequeña escala sean relaciones personales, las convierte por lo general en relaciones de tipo adscriptivas, ya que los juicios que se emiten sobre el desempeño de los roles de cada individuo de la sociedad no están asociados a lo correcto o incorrecto de dicho desempeño en función de la definición de cada rol, sino de quién es la persona que lo lleva adelante. Se producen entonces actitudes fuertemente positivas y negativas en las relaciones de rol tanto en los sectores comerciales, profesionales y políticos - institucionales. Estas relaciones, además, están generalmente basadas en conexiones familiares y de amistad. Bajo estas condiciones la selección y evaluación de un equipo local y el consecuente respaldo comunitario como conductor metodológico y conceptual, se torna, en muchos casos, especialmente conflictivo. En general el ejercicio de roles de conducción político-institucional o de cualquier otro ámbito, es juzgado por toda la comunidad con criterios asociados al nombre de quien lo ejerce, a la familia a la que pertenece, al tiempo que está en la comunidad o si es nyq o vyq, más que a sus capacidades en el desempeño de su función. Esta situación dificulta en muchas ocasiones el trabajo de los equipos técnicos locales que necesitan convalidar sus tareas a través del aval de los asesores externos que como explicitamos en el párrafo anterior, no siempre forman parte del proceso en forma permanente y cotidiana.

La participación comunitaria

El enfoque tradicional sobre planificación rescata como condición central la alianza entre el estado y la sociedad. La representatividad de las organizaciones de la sociedad varían de acuerdo con la percepción que el gobierno local tiene de las formas de organización social: a veces predominan los sectores productivos, a veces actores relacionados con la vida social, política o cultural. Pero en casi todos los casos la presencia de voceros de los intereses particulares de la sociedad local pasa por las estructuras formales, quedando sin representación organizaciones sin tanto poder o personas no institucionalizadas. (Rofman 2006).

En sociedades pequeñas la posibilidad de generar espacios para una participación no sólo institucional sino generalizada, marca una fortaleza en términos de la representatividad de las aspiraciones y proyectos que quedarán validados comunitariamente.

De todos modos es importante tener claro que la participación generalizada presenta otras exigencias metodológicas para el diseño y conducción de los espacios participativos en función de la diversidad de posibles participantes. Esta exigencia además se ve reforzada por las particularidades de las sociedades pequeñas. La existencia de una tupida red de relaciones personales, no supone que una sociedad a pequeña escala presente gran cohesión ni armonía social basadas en el consenso de objetivos comunes fundamentalmente porque la afectividad de los roles pueden ser tanto positiva como negativa. La búsqueda de consensos tanto en la fase de diagnóstico como en la etapa de propositiva de líneas de desarrollo, puede presentar obstáculos por la afectividad de las relaciones de rol y en algunas ocasiones puede significar la reformulación y repetición de instancias participativas.

Otra de las fortalezas que tiene la participación generalizada propiciada por un proceso de este tipo, es que en muchas ocasiones dichos momentos constituyen el primer espacio de participación ciudadana amplio, no sectorial.

3. *La identidad territorial de estas localidades incluye la ruralidad, la diversidad étnica y una nueva organización del espacio físico.*

Comunidades rurales y aborígenes: su situación socioeconómica y cultural.

Todo territorio entendido como construcción social es siempre un sistema complejo. Esta complejidad está dada no sólo por la heterogeneidad de los sectores que lo constituyen sino fundamentalmente por las relaciones de interdependencia que existen entre ellos.

Describimos a continuación algunas de las características de las comunidades analizadas que constituyen su identidad territorial local a partir de la cual habría que diseñar y llevar adelante un proceso de planificación de desarrollo.

Una de las características propias que enmarcó los procesos de planificación de estas comunidades fue la estructura de su ejido municipal: la localidad propiamente dicha y varios parajes rurales. Esta estructura demandó una atención especial sobre los parajes en tanto los mismos presentaban identidades territoriales distintas de las localidades propiamente dichas.

Por ser comunidades rurales, los parajes constituyen per se ámbitos locales caracterizados por la escasa densidad poblacional, difícil comunicación con el exterior además de un marcado aislamiento geográfico y un escaso desarrollo económico y tecnológico. Estas características, sin embargo sumadas a las tareas comunes y rutinas de los pobladores, establecen bases concretas para cohesionar a los poblados alrededor de lo local, lo que los convierte en espacios propicios para desarrollos basados en lo local. Sin

embargo esta fortaleza aparece ligada a una debilidad propia de estas comunidades que es necesario atender a la hora de pensar un modelo de desarrollo: la atomización de las tareas agropecuarias y/o rurales separa a los pobladores, provocando un aislamiento individual que hace a estas comunidades más vulnerables a variables exógenas (mercados fluctuantes, funcionarios públicos, clima, etc.). Esta vulnerabilidad asociada a la descomposición de las poblaciones rurales tradicionales por el proceso migratorio campo ciudad que se viene produciendo no sólo en la región sino en toda Latinoamérica, parecen estar asociadas a la situación de pobreza que estas comunidades afrontan.

En el caso concreto de los parajes del ejido de Trevelin y de Gualjaina, el diagnóstico vislumbra una situación que excede la mera revisión de los índices de pobreza y los ubica en un escenario de exclusión en el cual conviven aspectos políticos, territoriales, económicos, sociales y culturales. Es evidente que se encuentran en una situación socioeconómica deficiente; pero esta situación de marginalidad se ve atravesada a su vez por una evidente desigualdad en las políticas públicas en materia de infraestructura, salud, educación y empleo. Además no se observan políticas tendientes a la integración de los parajes en el ejido, las escasas posibilidades de empleo, educación y capacitación marcan una tendencia migratoria en los jóvenes que se trasladan a poblaciones urbanas más grandes en busca de posibilidades de realización personal porque no encuentran en su lugar de origen las posibilidades para hacerlo, a la vez que van perdiendo interés por el rescate, el aprendizaje y el fortalecimiento de sus raíces y su cultura. (Plan Estratégico participativo Trevelin, 2006; Carabelli, 2006).

En el caso de Trevelin, los Parajes no están incluidos en la percepción que la ciudad tiene de sí misma. La relación entre Trevelin localidad y los parajes es una relación marcada no sólo por las escasas relaciones socioeconómicas sino fundamentalmente por el hecho de constituir territorios con identidades diferentes. (Plan estratégico participativo Trevelin, 2006). Si bien no pudo constatarse si esta misma percepción de separación entre parajes – localidad propiamente dicha la tienen los habitantes de los parajes pertenecientes al ejido de Gualjaina, es altamente probable que las distancias de los mismos de la localidad esté fomentando la constitución de los mismos como comunidades separadas.

Esta característica marca cualquier proceso de planificación mostrando la necesidad de atender la identidad de cada paraje como un elemento fundamental a la hora de diseñar su modelo de desarrollo.

En el caso de algunos parajes de Trevelin, Gualjaina y Paso del Sapo además de constituir parajes rurales son comunidades integradas por población aborígen mapuche tehuelche lo que implica una serie de singularidades asociadas a la ruralidad.

Como la mayoría de los pueblos indígenas de América Latina, la población mapuche – tehuelche de la Argentina, diseminada, especialmente, a lo largo del norte y oeste de la Patagonia, dan cuenta en su historia de variados conflictos en relación al territorio. Primero la lucha por legitimar su reclamo histórico por la titulación de la tierra y ahora por poder transformar el territorio en la expresión de su identidad. El proceso de globalización y mundialización de la cultura ha tenido consecuencias dramáticas para estas poblaciones. A pesar del reconocimiento de la diversidad multiétnica es evidente que las políticas del Estado apuntan a la integración, o asimilación encubierta, de las sociedades indígenas al sistema social global en desmedro de su identidad cultural proponiendo como única alternativa modelos económicos, sociales, culturales y territoriales que les son ajenos. A estas consecuencias hay que sumar una profundización del proceso de segmentación y exclusión social y cultural, evidenciado en profundos procesos de discriminación, de dominación, y por lo tanto en la falta de la autonomía como pueblo diferenciado, además de deterioradas condiciones de vida (Demarchi 2006).

Según Mordo (2001) se podrían identificar los siguientes temas relevantes ligados a las comunidades aborígenes: la propiedad de la tierra, la producción artesanal y la estabilidad económica. La propiedad de la tierra es uno de los condicionamientos más importantes para el afianzamiento de las comunidades aborígenes. En el caso de Lago Rosario y Sierra Colorada del ejido de Trevelin, la propiedad de la tierra es comunitaria lo que significa una fortaleza a la hora de pensar en proyectos de desarrollo. Sin embargo asociada a esta fortaleza estas comunidades enfrentan dos dificultades: por un lado, el hecho de necesitar indefectiblemente el acuerdo entre todos para cualquier emprendimiento, y la dificultad de un desarrollo económico a nivel personal de sus habitantes, por la imposibilidad de establecer derechos reales sobre las tierras, por lo menos a nivel individual.

Si bien la posesión comunitaria de la tierra es la razón de ser de dichas reservas, no es menos cierto que los pobladores tienen en la actualidad, sobre todo los más jóvenes, relaciones fluidas con otras realidades, tornándose compleja la compatibilización entre ambos modelos.

La producción artesanal que se realiza en los parajes especialmente se organiza en torno al hilado, el tejido y en menor escala el trabajo del cuero siendo el tejido una actividad propia de las mujeres, que hacen su labor con materia prima del lugar (lana de oveja) y

utilizando el telar tradicional. Esta producción constituye, en la mayoría de los casos, una actividad complementaria de subsistencia. Si bien representa un camino viable para el desarrollo integral junto con otros parámetros como la diversificación productiva, presenta algunas dificultades, en tanto la producción de objetos de valor subjetivo generalmente no se encuentra incluida en el circuito de dinero. Esto hace que muchas veces los artesanos no cuenten con el dinero para comprar la materia prima o para llevar los productos a los centros comerciales, con la consiguiente dependencia de intermediarios, generando una dependencia de los sistemas de valor condicionado por el mercado global (Mordo 2001).

Tanto las comunidades con población aborígen como la de los otros parajes rurales presentan dificultades respecto a la estabilidad de los recursos económicos: aún cuando se posea tierra, las actividades agrícola/ganaderas siguen funcionando como un recurso de subsistencia complementario debido a varias causas, lo que significa que las comunidades deben sumarse a tareas no especializadas, temporarias y/ o estacionales para terceros, y/o depender de las políticas de asistencia del Estado.

En este contexto desolador comienzan a aparecer procesos de revitalización étnica de grupos etnolingüísticos, históricamente estructurados como sociedades segmentarias, es decir carentes de una organización política abarcativa. Estos procesos proponen la reconstrucción de sujetos colectivos definidos en términos étnicos protagonizados por grupos etnolingüísticos que perdieron o nunca tuvieron la experiencia de una movilización conjunta en pos de objetivos compartidos. Este es el caso de los mapuches cuya tradición de sociedad de linajes asociados en clanes territoriales ha sido parcialmente sustituida por el desarrollo de colectividades residenciales. ¿Por qué este proceso de revitalización étnica? La respuesta es evidente: la ventaja que significa la constitución de sujetos colectivos para poder articularse o confrontar con un Estado en mejores condiciones políticas dado que la cantidad y las demandas compartidas tiene más posibilidades de éxito (Bartolomé, 2003).

Entre la globalización/mundialización por una parte y esta revitalización étnica se genera una situación de tensión que requiere de espacios de articulación entre las acciones especialmente del Estado y estos nuevos colectivos que escapan del proceso de aculturación. Algunos de estos espacios empiezan a encuadrarse en ámbitos como la educación o la etnomedicina, lo que abre la posibilidad de que la planificación territorial se constituya en otro espacio de interculturalidad. Ahora bien para que esto ocurra es imprescindible comenzar por el principio: la posibilidad de discutir y aceptar concepciones de territorio diferentes a las propuestas por las planificaciones territoriales occidentales y por lo

tanto modos alternativos de gestionarlo. Se necesita entonces tanto una revisión teórico/metodológica como un compromiso político en la misma dirección (Demarchi, 2006).

Para el paradigma de la planificación “occidental” el agente primordial del sistema territorial es la población que adapta el medio físico para ubicar sus actividades, toma recursos de él para transformarlos en su propio beneficio y le incorpora sus desechos o productos no deseados. Tanto su organización espacial como jurídica tiene como objetivo ordenar los modos de usos del territorio, fundamentalmente aquellos relacionados con la actividad económica. El territorio constituye fundamentalmente el ámbito de reproducción económica. Esta concepción de territorio trae consigo otro concepto: la ordenación territorial. La ordenación del territorio es la expresión espacial de las políticas de desarrollo económico y social. Esta actividad consiste en analizar el modelo territorial como expresión física del estilo de desarrollo, definir actividades a través de las cuales ha de producirse dicho desarrollo y proponer su distribución en el espacio de acuerdo con tres tipos de criterios: sostenibilidad, funcionalidad y uso múltiple de los ecosistemas (Gómez Orea, 1999).

Está claro que un modelo como éste implica la adopción de criterios de zonificación que privilegien los usos productivos imposibilitando la adopción de criterios con concepciones diferentes de territorio. Si aceptamos el desafío de impulsar procesos de planificación en comunidades aborígenes esto trae aparejado insoslayablemente la incorporación de sus concepciones sobre el territorio, convirtiendo así a estos procesos de planificación en espacios genuinos de interculturalidad.

Las localidades y la organización del territorio provincial

Otro de los rasgos de esta identidad territorial lo constituye la pertenencia de estas localidades a una nueva organización del espacio provincial: las Comarcas.

Algunas de las Comarcas como la que se ha constituido en la meseta, entre la costa y la cordillera, están en una situación de extrema debilidad, pues a la escasa ocupación efectiva del territorio desde el punto de vista del poblamiento del medio rural, se agregan una dependencia histórica de las acciones políticas y su correlato financiero. Es en este último aspecto que se pone más fuertemente en evidencia la magnitud de la desigualdad, del desequilibrio territorial y del olvido al que los pobladores rurales, en la mayor parte de los casos descendientes de los pueblos originarios que habitaron el territorio, se han visto sometidos.

Han sido las ciudades de mayor tamaño –ninguna de las cuales supera en Patagonia los 500.000 habitantes- y en mucha menor medida las localidades medianas y pequeñas las que concentraron los recursos del Estado y la todavía incipiente iniciativa privada. Esta

manifiesta creación de territorialidad hace más evidente el contraste entre estas zonas más “desarrolladas” y las de la vasta meseta patagónica que, como se señaló precedentemente, han sido las regiones históricamente más ignoradas. Esta realidad ha agudizado el desequilibrio territorial merced a un enfoque reduccionista centrado casi exclusivamente en la cuantificación de la contribución económica de cada porción del territorio a las finanzas provinciales.

En tal contexto, la zona de la meseta ha tenido siempre “todas las de perder” (Carabelli, 2006). Sin embargo la debilidad que puede significar este nuevo orden territorial, conlleva una posibilidad para las localidades que componen las Comarcas más desfavorecidas: encarnar un modelo de descentralización que favorezca su desarrollo a partir de sus propias identidades y al mismo tiempo generar una relación fluida en los procesos asociativos y de gestión, no acotada a los intereses particulares de cada localidad, a fin de potenciar el posicionamiento provincial, nacional e internacional y disminuyendo las posibilidades de que la estructura global del sistema socioeconómico terminen limitando las propuestas de desarrollo de estas localidades (Carabelli 2006).

4. La planificación constituye una instancia privilegiada de fortalecimiento identitario.

La identidad colectiva de los habitantes de las localidades analizadas ha venido construyéndose a partir del juego de tensiones entre las distintas etnias presentes en las mismas y de la dualidad patagónica de los nycs y los vyqs. Este juego ha dado como resultado una diversidad cultural que comenzó nuevamente a modificarse a partir de la intensificación del flujo migratorio de los últimos años. Este ocasionó un crecimiento poblacional con la consecuente presión sobre el espacio urbano acompañado de una diversificación de la actividad productiva. Se podría decir entonces que estas comunidades se encuentran frente a un período de “ruptura” de la continuidad de su proceso de construcción identitaria. Esta ruptura canalizada a través de un proceso de planificación comunitaria puede significar el fortalecimiento de la identidad colectiva y por lo tanto un estímulo vertebrador de la iniciativa local de desarrollo a partir de la actualización de su proyecto como comunidad (Demarchi 2006).

A nuestro entender este fortalecimiento identitario puede darse en procesos de planificación a través de dos acciones: el rescate, revalorización y sistematización del saber local y la identificación y elaboración de proyectos arraigados fuertemente a las características identitarias de las comunidades.

Entendemos por saber local, especialmente en comunidades aborígenes y campesinas, aquél que está ligado íntimamente a la producción y a la reproducción de la

vida por lo tanto es un saber sólo funcional al interior de la comunidad, para entenderlo es preciso participar. No tiene pretensiones de validez objetiva, su validez es intersubjetiva, es un saber dialógico e interactivo.

Para comprenderlo mejor tal vez haya que diferenciarlo del saber abstracto de la ciencia occidental: éste busca la precisión de la conceptualización, aquél una manera menos exacta pero más rica en contenidos y más eficiente socialmente. Sin embargo es necesario aclarar que esta revalorización del saber local incluye un diálogo de saberes entre lo técnico y lo empírico, una discusión, un contraste, un aprendizaje y discernimiento conjunto (Cox Arancibia 1996).

Es importante recalcar que muchas veces lo producido en un proceso de planificación estratégica constituye la primera y única sistematización de información local socializable a toda la comunidad generando la oportunidad de contar, con la materialización en un documento de la expresión de lo que es y aspira ser una comunidad y además un instrumento para la elaboración y gestión de proyectos comunitarios fundados en información socialmente construida y por tanto consensuada.

Llamamos proyectos de desarrollo con fuerte arraigo identitario a aquellos que tanto su elaboración como su concreción se fundan en el saber local, tanto en términos de información sobre la realidad integral de la comunidad como en sus prácticas habituales ligadas a su producción y reproducción de la vida. La identificación y elaboración de este tipo de proyectos además de generar un afianzamiento de la identidad local, presentan otra ventaja: son fácilmente apropiados por la comunidad disminuyendo así las probabilidades de que se conviertan sólo en un buen documento de trabajo o en un proyecto que debe ser motorizado por agentes externos⁵.

Por supuesto que esta preferencia no implica el desconocimiento de que los procesos territoriales son dinámicos y justamente suponen modificaciones de las prácticas históricas de las comunidades, en tanto esas nuevas prácticas sean adaptativas en relación a las nuevas condiciones socioeconómicas globales, pero sí es necesario reconocer que la puesta en marcha de proyectos de este tipo requieren de procesos sociales más largos para que sean apropiados por las comunidades.

⁵ Esta reflexión surgió a partir de las dudas que aparecen en relación a la proliferación en estas comunidades de proyectos ligados al turismo, estando las mismas históricamente sostenidas por producciones agrícola-ganaderas.

5. *Las instituciones de ciencia y técnica presentes en el territorio al cambiar su rol de asistentes hacia el de generadoras de capacidades locales y promotoras de espacios de cogestión, dejan de ser asesoras externas para convertirse en actores locales.*

Uno de los grandes desafíos que tienen por delante las instituciones de ciencia y técnica que trabajan en procesos de planificación del territorio en las Comarcas que nos ocupan en este informe, es el de convertirse en actores locales del desarrollo. Si entendemos que “un actor se constituye en ‘actor de lo local’ en la medida en que actúa de manera comprometida en relación a cuestiones socialmente problematizadas en la escena local, en la medida en que dichas instituciones dejen de concebir a los habitantes del territorio como “sujetos de asistencia” (Carabelli 2007) para convertirlos en “sujetos de desarrollo”, las funciones que tenderán a cumplir serán por un lado, las de animar, catalizar y fortalecer las capacidades propias de la población y por el otro, promover la creación de espacios de concertación entre actores locales de los cuales formarán parte. Para llevar adelante esta última tarea será requisito fundamental la generación de “áreas de igualdad” en donde los actores sean reconocidos como iguales dentro del sistema para la toma de decisiones en pos de una verdadera participación.

Al mismo tiempo se torna imprescindible que en pos del logro de un proceso de desarrollo integral de las comunidades todas las instituciones del territorio articulen sus acciones trabajando como una red.

Citas bibliográficas

Arocena, J., 1995. Desarrollo local. Un desafío contemporáneo, 175p. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

Baeza, B. 2007. “La comunidad fronteriza de Río Mayo (Chubut, Argentina). Nosotros los patriotas, los riomayenses, los establecidos, los NYC. Ellos “los de afuera”, “los del norte”, los outsiders, los VYQ”. En: Primeras Jornadas de investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y C. Sociales, UNPSJB. Comodoro Rivadavia.

Barreiro, F. 1988. “Los agentes del desarrollo”. Cuadernos del CLAEH. Montevideo. 45-46:145.

Bartolomé, M., 2003. “Los pobladores del desierto. Genocidio, etnocidio y etnogénesis en la Argentina”. Cuadernos de Antropología Social, Sección Antropología Social. Facultad de Filosofía y Letras. UBA, 17: 162-189.

Benedict, B., 1999. “Características de los pequeños territorios y sus repercusiones en el desarrollo económico”. En: M. Banton (comp.). Antropología social de las sociedades complejas. Alianza editorial. Madrid. 40-52

Carabelli, F., 2006. Informe final Asistencia al proceso de planificación estratégica participativa al territorio de Gualjaina. Fundación para el Desarrollo Humano Sustentable de la Patagonia – Fondo Multilateral de Inversiones / Banco Interamericano de Desarrollo.

Carabelli, F., 2007. Apuntes de Gualjaina y su Gente. Municipalidad de Gualjaina – Facultad de Ciencias Económicas, Sede Esquel. Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco – Fundación para el Desarrollo Humano Sustentable de la Patagonia – Fondo Multilateral de Inversiones / Banco Interamericano de Desarrollo.

Cox Arancibia R. (1996). El saber local. Metodologías y técnicas participativas. 94p. NOGUB-COSUDE/CAF. La Paz

Demarchi, G., 2006. Conflictos en la gestión del territorio: el caso de la comunidad mapuche de Lago Rosario. Trabajo final del Seminario Antropología y medio ambiente, Programa de Posgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones. 15 p (inédito).

Gómez Orea, D.1999. "Planificación territorial". Departamento de imprenta y publicaciones, Universidad Nacional de Río Cuarto.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista.P.1998. Metodología de la investigación, 501p. Mac Graw Hill. México.

DGEyC. <http://estadisitca.chubut.gov.ar/municipios/fichatrevelin.pdf>. "Ficha municipal Trevelin". Accesada 20/03/2009.

DGEyC. <http://estadisitca.chubut.gov.ar/comunas/comunapasodelsapo.pdf>. "Ficha Comuna Paso del Sapo". Accesada 20/03/2009.

Marques, D., 2003. "La intervención del Estado en los procesos de construcción de las identidades socioculturales en la Patagonia Austral: aportes para un debate". Revista Espacios Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Año IX, 26: 203.

Mordo, C., 2001. "Desarrollo local: los pueblos indígenas en la encrucijada". En: D. Burin y A. Heras (comp.). Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Ed. La Crujía. Buenos Aires. 259-299

Plan Estratégico Trevelin, 2006. Trevelin, Chubut.

Reese, E., 2007. Planificación participativa y estratégica. Aportes para su aplicación a procesos de desarrollo local. 70p. Mimeo.

Rofman, A., 2006. "El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones". En: A. Rofman y A. Villar (comp.). Desarrollo local. Una revisión crítica del debate. Espacio editorial, Universidad Nacional de general Sarmiento, Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. 37-58

Rofman, A. y Villar, A. (coord.), 2006. Desarrollo local. Una revisión crítica del debate, 288p. Espacio editorial, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires,