



## *XII Seminario Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica - ALTEC 2007*

### **La gestión innovadora del desarrollo rural**

Barahona, Edelmira del Carmen  
Universidad Nacional de Formosa - Argentina  
[ebarahona@arnet.com.ar](mailto:ebarahona@arnet.com.ar)

Braña, Francisco José  
Instituto Provincial de Acción Integral para el Pequeño Productor Agropecuario - Gob. de Formosa - Argentina  
[fjbrana@arnet.com.ar](mailto:fjbrana@arnet.com.ar)

#### **Resumen**

El desarrollo rural sostenible es una preocupación que se encuentra instalada, en mayor o menor grado, en la totalidad de los países de Latinoamérica. Según lo citado por Suárez, F.M., en su evolución se ha pasado desde la apuesta al “efecto derrame” hasta llegar al concepto de Desarrollo Integral planteado en el ámbito de las Naciones Unidas y la CEPAL, teniendo en cuenta que “el crecimiento experimentado en las variables económicas no ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia equivalente en el bienestar humano y en la justicia social”. Se buscó entonces conciliar los objetivos económicos de crecimiento con los objetivos sociales, entendiendo que éstos no son subproductos de aquéllos, sino que tienen una entidad propia.

Sobre esa base, el Instituto Provincial para la Atención Integral del Pequeño Productor Agropecuario –PAIPPA-, creado por el gobierno de Formosa, ha diseñado una metodología de desarrollo que apoya su accionar en tres pilares de base: su propia estrategia; el conocimiento de la cultura objetivo; y la adaptación, en consecuencia, de la estructura organizacional. Ellos le permiten constituirse en una organización flexible y con capacidad para responder a un contexto tan cambiante como el actual. (Serra y Kastika, 1994)

La estrategia, como lineamiento de integralidad, se encuentra apropiada por los miembros del Instituto al momento de desempeñar el rol que les compete en el proceso de desarrollo integral de la población objetivo. La cultura es el conocimiento de los actores que conforman dicha

población, con sus características socio-espaciales, sus relaciones, e interconexiones. La estructura, a su vez, está referida a la forma de articulación de los actores internos del PAIPPA como una organización de redes, a fin de ejecutar la misión formulada en su estrategia. Ello le posibilita consolidarse como un sistema adaptativo complejo, preparado para los cambios de variables que se producen en su entorno ambiental y socio-político.

## **Capítulo 1. La gestión del desarrollo como tecnología**

### **1.1. Introducción**

Desde una concepción genérica, la gestión organizacional se enmarca en el ámbito de las tecnologías, específicamente entre las tecnologías blandas, que son aquellas que se refieren al aprovechamiento y transformación de los elementos intangibles de la organización en bienes y servicios, con el objetivo de mejorar los productos o las prestaciones que son su razón de ser.

Una tecnología es el resultado de relacionar la ciencia y la técnica con la estructura económica y el marco sociocultural, a fin de solucionar problemas concretos. Trabaja fundamentalmente con los actores que conforman la población objetivo y con los que actúan como sujetos intérpretes, que realizan previsiones y toman decisiones en un contexto situacional complejo e incierto, a partir de una estructura definida en consecuencia.

A diferencia del ámbito empresarial, en el caso de las organizaciones destinadas a impulsar el desarrollo local la gestión debe incorporar como agentes activos del sistema a quienes son sus destinatarios. Eso no ocurre en la empresa, donde se gestiona buscando satisfacer las necesidades de los demandantes, quienes asumen un rol cuasi pasivo frente a ésta. Su única forma de demostración activa puede ser dejando de comprar los bienes o servicios o bien efectuando los reclamos por las vías establecidas.

En el desarrollo local, por el contrario, la población objetivo, con todos sus factores influyentes, pasa a constituirse en un actor activo, determinante del éxito o del fracaso de las políticas que sean implementadas. Es por ello que las planificaciones estratégicas deben considerarlos como una entidad independiente cuya participación tendrá una incidencia fundamental en los resultados obtenidos. Es precisamente esa entidad propia la que propició una base de integración social que toma en consideración aspectos tales como el nivel educativo, la tasa de ocupación, la calidad de la infraestructura habitacional, etc. Y más adelante se incorporaron las cuestiones ecológicas, buscando la integralidad y sustentabilidad de la tecnología. (Suárez, F.M.)

Sin embargo, cualesquiera sea la política adoptada, la organización y gestión de las decisiones que impulsan el desarrollo las toman los agentes públicos y privados de las organizaciones creadas a tal efecto. Y en este punto es decisivo, según Cotorruelo Menta (2004) “que los proyectos e iniciativas se ejecuten de manera eficiente, eficaz y oportuna.”...“la gestión de la estrategia y de las iniciativas es una condición necesaria para poder realizar los proyectos y utilizar adecuadamente los recursos financieros, tecnológicos y humanos disponibles” . Y agrega que no siempre las unidades de gestión son las más apropiadas; en general están

demasiado burocratizadas, cuando debieran tener autonomía operativa y de flexibilidad en la gestión.

Según López y Corrado (200/), para los especialistas de la OCDE, se acepta cada vez más el hecho de que uno de los orígenes del mal funcionamiento del sector público es precisamente la falta de formalidad y respeto a las normas que imperan en la cultura administrativa de la región (Burky y Perry, 1998; Evans, 1992; Shepherd, 1999). Concretamente, se apunta que la mayoría de las técnicas de gestión sugeridas *“favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios, aunque de esta forma los organismos que ellos conducen ganan en flexibilidad y eficiencia. Sin embargo, es muy factible que en algunos casos ocurra la violación de la tenue barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción”* (Joaquín y Losada, 1999:4). (INAP, 2007)

A los efectos de superar las debilidades que generalmente presenta la gestión de los organismos gubernamentales creados para el desarrollo local, el Instituto Provincial para la Atención Integral del Pequeño Productor Agropecuario –PAIPPA- ha desarrollado una metodología de gestión que tiene la característica innovadora de realizar un abordaje integral, sistémico, sistematizado y continuo de los problemas que afectan a las familias involucradas.

Dicha metodología se apoya en:

- a) promover el análisis crítico del espacio socio-geográfico y de la idiosincrasia innata de las unidades familiares campesinas, con el propósito de identificar y evaluar la cultura imperante en los grupos sociales objetivo; sus recursos, habilidades y competencias;
- b) explicitar los principios estratégicos que regirán para el logro de la misión propuesta por el Instituto, priorizando el tratamiento de los factores críticos que quedaron expuestos en el análisis del entorno; y
- c) diseñar una estructura organizacional que facilite la aplicación de la estrategia con procesos adaptables al medio ambiente, y con una dinámica que permita realizar oportunamente los cambios que demande el entorno.

Para lograr efectividad y eficiencia en los citados procesos, la metodología se apoya en la que es generalmente aplicada a la atención primaria de la salud y que trabaja sobre niveles de complejidad creciente. Todo ello bajo el concepto de alcanzar “el aprovechamiento pleno del potencial de utilidad endógeno con la adecuada inserción de impulsos y recursos estratégicos exógenos”, según lo define Cotorruelo Menta (op.cit.)

De esta forma se buscan eliminar los programas asistencialistas que no sólo han demostrado su ineficacia para resolver los problemas de pobreza y exclusión, sino que por el contrario han propiciado, en muchos casos, la emigración del campesino hacia las zonas urbanas, con la consiguiente degradación de su calidad de vida.

## **1.2. Conceptos básicos**

De acuerdo con Harvey (2003:95-100), citado por Valenzuela (2006), es necesario identificar los factores diferenciales de primera magnitud que operan generando rasgos distintivos y contrastes, e influyen en el desarrollo desigual del espacio en estudio. Se revelan así una serie

de efectos y procesos que producen diferencias geográficas que inciden en los modos y niveles de vida, en el uso de los recursos, en las relaciones con el medio ambiente y en las formas culturales y políticas.

### **1.2. a) Desarrollo local**

Existen distintas modalidades en relación a la visión del desarrollo. Según Gallicchio (2006) se puede hablar de seis visiones del desarrollo local, que van desde su enfoque “como participación”; “desarrollo local”; “municipalismo”; “desarrollo económico local”; “ordenamiento territorial”; hasta el “desarrollo local como forma de análisis social”. Al respecto considera que “el desarrollo local es mucho más socio-político que económico en sentido estricto. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social que de gestión local”

El mismo autor considera que se deberán resolver aspectos del territorio que hacen al devenir del mismo, y que pasan por potenciar lo existente; obtener recursos externos al mismo y gestionar el excedente económico que se logre producir.

### **1.2. b) El espacio**

La base del accionar de toda política destinada al desarrollo deberá partir del espacio, entendido como contenedor y soporte de las acciones humanas, producto social e histórico de múltiples agentes individuales y colectivos. (Valenzuela, 2006:13)

Según Valenzuela (op.cit.), definido “el espacio geográfico como un producto social e histórico resultado de la interacción entre los intereses de los diversos agentes, individuales y colectivos, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de esos elementos, (Sergio Sepúlveda *et al.*, 2003:69), el análisis de un caso concreto exige la consideración de las cualidades básicas de ese producto.”

Pero a su vez, Arocena (2001:9), al intentar definir lo “local” considera imprescindible tomar la noción de lo “global”; “nunca se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en la que está inscrito”, dice.

Por su parte, Gómez Piñeiro (2007) en su trabajo *Análisis geográfico, estrategias y entornos*, destaca que las estrategias que realizan las organizaciones se llevan a cabo en relación a diferentes entornos, los cuales se materializan en espacios o territorios concretos, que no son otra cosa que porciones del espacio geográfico. Allí determinados grupos sociales construyen unos tipos de sociedad, desarrollando una serie de actividades con sus correspondientes sistemas de organización, dando lugar a una compleja red de sistemas y subsistemas.

### **1.2. c) La organización**

Según Varo (1994: 90) la teoría de los sistemas es uno de los métodos más apropiados para explicar a la organización. Según dicha teoría, un sistema es un conjunto de elementos

interrelacionados de modo tal que producen un resultado superior a la simple agregación de los elementos y distinto de ella. (Saroka y Collazo (1996:12) Surgen así sus componentes: elementos, relaciones y objetivos.

En el caso específico de las organizaciones, varios autores han considerado incompleto este enfoque de los sistemas simples, y la han conceptualizado como “sistemas sociales de gran complejidad. En esta línea de pensamiento se han formulado modelos que conciben la organización como un sistema dinámico en desarrollo; como un sistema complejo, cuyo mayor problema es la obtención y utilización de la información; y como un sistema de poder.” (Varo, 1994: 98) La complejidad radica en la existencia de subsistemas y su interdependencia, lo que motiva que ante el cambio en cualquiera de ellos se produzca una alteración en el proceso del sistema, y por ende en su salida.

La existencia real de las organizaciones, entonces, se puede analizar desde la perspectiva de que tienen capacidad de actuar en función de un objetivo, manifestando un comportamiento global más allá del que desarrollan sus miembros y un ciclo de vida similar al de los organismos vivos. Normalmente su permanencia supera a la de las personas que la conforman, perdurando en el tiempo y sobreviviendo a varias generaciones. (Varo, op.cit.)

#### **1.2. d) Los actores**

En el contexto comunitario las relaciones sociales nunca son puramente “diádicas”, dado que, en general las personas se mueven en sistemas ya constituídos que involucran a numerosos actores. (Durston, 2000:29), tal como se analizó al momento de conceptualizar las organizaciones.

Es importante destacar que como “actor”, se considera la definición propuesta por la Secretaría de Gestión Pública: “Persona, organización, grupo o personaje con capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses o necesidades, producir acontecimientos o influir en la situación.”. También agrega que “...supone complejidad, es decir, elementos aleatorios, azar, iniciativa, decisión, conciencia de las derivas y las transformaciones.” E. Morin. ([www.sgp.gov.ar/teseo/sitio/glosario.htm](http://www.sgp.gov.ar/teseo/sitio/glosario.htm))

Durante mucho tiempo se ha restado importancia a la percepción de los miembros de la organización como constructores de la realidad social en la cual está inmersa, pese a que la evaluación de la organización la realizan tanto los actores externos a ellas como la de sus propios participantes. (Varo, op.cit.) De la sinergia que se produce como consecuencia de la interacción entre los distintos actores, surgen una serie de capitales intangibles, cuya potenciación y aprovechamiento queda a cargo de quienes deben gestionar la organización.

Todo esto apunta a lo que Boisier (1998) ha denominado las nuevas formas de capital para el desarrollo regional, según lo expresado por Cox (2001:19), y que se resumen en los capitales: sinérgico; simbólico; cultural; institucional; psicosocial; cívico y humano.

Todos están estrechamente ligados y de alguna forma unos van ayudando a la consecución de los otros. En qué medida estas diversas formas de capital noeconómico se pueden ir creando es

un punto en fuerte controversia. Pero comienza a predominar la visión que, al igual que en la conducta individual, en la medida que diferentes acciones de desarrollo regional o local son emprendidas en forma social y generan resultados positivos, ellas se van incrementando. Hay algunos de más lenta evolución, como el cultural y el cívico, mientras otros presentan mayores posibilidades de constructibilidad, como el social, el psicosocial y el institucional. (Cox, op.cit.)

## **Capítulo 2. El Instituto Provincial de Acción Integral para el Pequeño Productor Agropecuario – PAIPPA.**

### **2.1. Su misión**

El Instituto tiene como Misión:

*“fortalecer y acompañar el desarrollo integral y sostenido del pequeño productor agropecuario y su familia para que alcance, desde su identidad cultural, el auto trabajo y, asociado con los otros vecinos, consolide, mediante la unidad, organización, solidaridad, capacitación y participación, el proceso social y productivo liberador”.*

([www.formosa.gov.ar/portal/intro.html](http://www.formosa.gov.ar/portal/intro.html))

Dicha misión es concordante con el enfoque de Galliccio (2006), quien al hablar de desarrollo considera que se debe aclarar que *“el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia. Es, ante todo, una estrategia socio-política de cambio.”*

Surge así una similitud con el desafío que propone dicho autor, y que abarca tres temas fundamentales:

- “la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos, gobernanza, proyecto local);
- la obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas);
- la gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él para mejorar la calidad de vida de los habitantes).”

### **2.2. La calidad innovadora del modelo de desarrollo local del PAIPPA**

Los elementos claves que deteminan la calidad innovadora de la gestión organizacional del PAIPPA, siguiendo a Cox (2001), son:

- Conocimiento acabado de las características socio-espaciales que conforman el contexto de la región;
- Identificación de las vocaciones, capacidades y responsabilidades compartidas que posibilitan el pacto social entre los distintos actores del sistema;
- Prioridad en la participación de los pequeños productores como actores fundamentales del proceso de desarrollo;
- Trabajo de sensibilización para su afianzamiento como institución con alto grado de credibilidad en la población local;
- Seguimiento, evaluación y reformulación constante de las acciones operativas para su adaptación a la realidad cambiante.

### **2.3. Características del espacio abarcado por el PAIPPA**

Para contextualizar el área de acción, o sea el espacio al cual se integra como actor social el Instituto, se toma como base de análisis su pertenencia al área geográfica denominada Gran Chaco Americano. Dicha geografía, que presenta peculiaridades con respecto a otras zonas del país, han sido expuestas en el Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sustentable del Gran Chaco Americano. Se trata de una región biogeográfica de 1.000.000 de Km<sup>2</sup> que se encuentra situada en el centro del continente sudamericano. Argentina, Bolivia y Paraguay comparten este ecosistema, una de las regiones de mayor diversidad ambiental y biológica del planeta, y el área boscosa más grande del continente después del Amazonas. ([www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulos=2161](http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulos=2161))

Tanto la desertificación en la porción occidental de la región, como las inundaciones recurrentes en su parte este, acentúan la pobreza de las comunidades y su marginalización económica, factores que finalmente dan lugar a migraciones hacia los cinturones urbanos de pobreza.

La población rural del área está compuesta en su mayoría por ganaderos, puesteros y pequeños agricultores que, sumados a la población urbana que se ubica en pueblos, alrededor de las fuentes de agua, y ciudades. La región también se caracteriza por la presencia de importantes comunidades indígenas.

También se encuentran zonas agrícolas de colonización inmigratoria, que se expresan como continuidades físicas, por cuanto se han desarrollado en las áreas con mayor aptitud agropecuaria. En general han sido receptoras de la segunda ola inmigratoria, producida durante o después de la primera guerra mundial, con fuerte presencia de oriundos de los Balcanes y en general de Europa Oriental, países con fuerte tradición agropecuaria y especialmente agrícola.

De todo ello se desprende que el territorio abarcado por la provincia de Formosa presenta, desde el punto de vista geográfico, una serie de características que tendrán una incidencia directa en la operatividad de la estrategia que lleve a cabo la organización:

- un alto potencial productivo que deberá ser considerado como una oportunidad al momento de delinear las políticas de apoyo.
- Pero a su vez, la realidad muestra que la región se encuentra sometida a un severo proceso de degradación de sus recursos naturales y de su biodiversidad, principalmente debido al alto grado de fragilidad de estos ecosistemas y a la difícil reversibilidad de algunos procesos biológicos y socioeconómicos afectados.

A ello se agrega que, salvo una proporcionalmente angosta franja del este provincial, que presenta la mayor concentración poblacional, el resto del territorio muestra características recurrentes en cuanto a baja densidad de población y a su difícil acceso a los centros de consumo, lo cual actúa como condicionante al momento de intentar su desarrollo económico, en vías a lograr un autosostenimiento digno.

## 2.4. Población objetivo

Su población objetivo son los pequeños productores agropecuarios primarios y sus familias, con ocupación y tenencia de tierras de hasta diez (10) hectáreas, sin prácticas intensivas. Dichas unidades familiares deberán integrarse en grupos de no más de quince (15) ni menos de diez (10) familias, participando en esquemas de producción participativos.

De las tierras ocupadas por la familias, entre una (1) y seis (6) hectáreas están destinadas a la actividad agrícola ganadera, mientras que las restantes se corresponden con tierras bajas y montes. La producción para consumo familiar ocupa un importante lugar. (Plan Operativo Anual, 2005)

Según estimaciones oficiales, actualmente la población está constituída por alrededor de diez mil (10.000) familias incorporadas efectivamente a su accionar.

Entre las características de dicha población, que indica el Plan Operativo Anual 2005 y que intenta revertir el Instituto, se mencionan:

- *“Escasa capacidad organizacional, que tiene su origen en factores históricos, derivados de las desagradables experiencias en la mala administración de las cooperativas;*
- *Desconocimiento en lo tecnológico y gerencial;*
- *Aspectos culturales como el fuerte individualismo, que agravan la situación que les impide enfrentar, con mayores posibilidades de éxito, los desafíos tanto en lo productivo como en lo comercial.*
- *Sus problemas sociales comprenden en algunos casos carencias elementales como las nutricionales, y pueden llegar hasta las más complejas como las de vivienda, pasando por la salud, la educación y el estado legal de tenencia de la tierra.”*

## Capítulo 3. La gestión organizacional del PAIPPA

Bajo las pautas anteriormente descritas, el Instituto ha diseñado su estructura organizacional tomando como foco su población objetivo. En ese aspecto, Gómez Piñeiro (2007:20) considera que “el conocimiento de las organizaciones nos permite conocer el grado de desarrollo social que se ha producido en el sistema y en sus entornos, así como el nivel de integración de la empresa u organización concreta que estamos estudiando en las redes sociales que se hayan configurado o que se estén iniciando, en momentos determinados, teniendo en cuenta la relevancia del capital humano, informativo, organizativo y social, tanto individual como el comunitario.”

El modelo de gestión implementado por el PAIPPA se apoya en la concepción del denominado modelo procesal o sistema adaptativo complejo (Hermida, Serra y Kastika, 1992:136) cuyos elementos distintivos y fundamentales surgen de:

- Presentar propiedades morfogénicas que tienden a una permanente transformación estructural, en lugar de mantener un equilibrio estable, lo que constituye la razón de su supervivencia;

- Capitalizar el nivel de tensión que surge en la interacción de los elementos del sistema, como consecuencia de sus conductas distintas y cambiantes
- Contar con una metodología que se adapta a las exigencias de las organizaciones, siendo más realista que el modelo de equilibrio de la orientación conductista.

Para Kenneth Arrow (1994) la teoría de la complejidad ha demostrado que las instituciones económicas y sociales no son un producto de la planificación ni de la tendencia al equilibrio, sino que derivan de la *evolución simultánea de las estrategias de numerosos agentes que interactúan tanto en términos de colaboración como de competencia*. Por lo tanto el sistema puede mantenerse estable durante algún tiempo hasta tanto los agentes interactuantes perciban algún cambio. Se impone entonces la ocurrencia de cambios en las estrategias, adecuándolas a las del resto. (Durston, 2000:23)

Al momento de analizar la interacción “Estrategia-Estructura-Cultura” tratada por Serra, R. y Kastika, E. (1994:135), se puede decir que en el presente caso la estrategia determina a la estructura, en forma tal que le permite adecuarse a la cultura de quienes serán los principales actores en el nivel operativo: los campesinos. Dicha estructura, en tanto, se afirma en los subsistemas intangibles de comunicación, información, influencia y control, como basamento del sistema integral.

Tomando como modelo de análisis de la gestión el presentado por dichos autores, se identificará su estrategia, su estructura y su cultura; y la correspondiente interacción que se produce en la ejecución operativa.

### **3.1. La integralidad como “estrategia”**

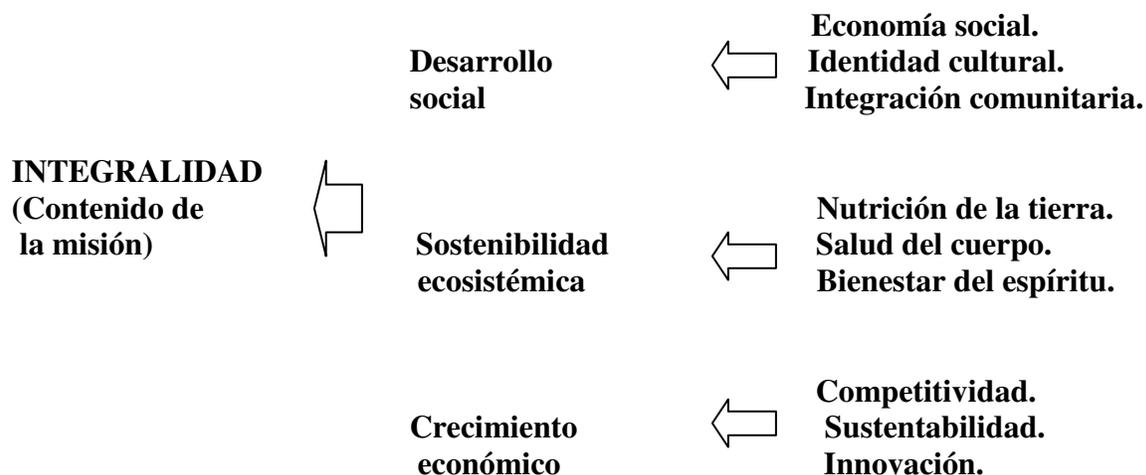
La estrategia según Pérez Moya (1995) es “el conjunto de políticas y acciones definidas por la organización para tratar de alcanzar sus objetivo de largo plazo.” Al decir de Levaggi (1998) “la definición de la *misión*, los *objetivos*, las *metas*, *estrategias*, etc. es el primer paso en toda empresa para definir en dónde estamos situados, hacia dónde y de qué manera queremos dirigirnos.”

En el Plan Operativo Anual 2005, se destaca que el enfoque del Instituto

*“está dirigido al hombre y su familia; pretende que el productor se apropie de los beneficios de su esfuerzo y pueda desarrollarse integralmente disfrutando de una vida digna en el lugar donde nació o eligió para vivir.”*

El programa posee algunas características fundamentales:

- *“es integral, porque en él, además de los problemas productivos, merecen atención los problemas de salud, de educación y sociales, abarcando la problemática desde un enfoque holístico.*
- *es integrada porque esa acción se hace en forma conjunta y no como programas distintos, separados o desconectados;*
- *es permanente, porque se ejecuta y se ejecutará durante todo el tiempo necesario para modificar la situación del pequeño productor.”*



Desde su denominación el Instituto resalta la “Atención Integral” al pequeño productor agropecuario como eje fundamental de su misión. Por lo tanto su accionar está centrado en ese concepto de “integralidad”, entendido como contenido sustancial, y definido en función de tres ejes direccionales, cada uno de los cuales, a su vez, se desdobra en los aspectos prioritarios a fortalecer en la población objetivo:

- a) el desarrollo social;
- b) la sostenibilidad ecosistémica; y
- c) el crecimiento económico;

En la integralidad el PAIPPA reconoce en el pequeño productor a un individuo que ha elegido vivir en el lugar en que se encuentra, con todas las dificultades que ello le represente, y cualquiera sea el resultado que le produzca. No se trata de un inversor que ha llegado en la búsqueda de beneficios de cualquier índole, sino de quien ha internalizado a la tierra como parte de su ser: “su lugar”.

A ellos les tratará de acercar la diversidad de factores que puedan hacerle elevar su calidad de vida, tanto al momento de encontrarse trabajando en la búsqueda del sustento, como en aquellos de ocio y recreación, e incluso en los que intenta su autorrealización.

### **3.1. a) Desarrollo social**

Para el logro del desarrollo social del grupo objetivo, el PAIPPA considera que se deberá afirmar su identidad cultural; insistir sobre la integración comunitaria y llegar a asentar una economía social que les sea favorable.

“La afirmación de la identidad local se basa en *reconocerse en una historia colectiva.*”  
(Arocena, 2001:220)

Según Vázquez Barquero (2005: 122) “cuando las relaciones son familiares y de vecindad en una comunidad con limitados contactos externos, o cuando se trata de relaciones propias de una comunidad o grupo con identidad propia, la cooperación entre los miembros se basa en la confianza que surge de los vínculos personales o culturales y se refiere, por lo tanto, a las relaciones personales o culturales más que a un sistema de relaciones económicas, sociales y políticas.”

Por lo tanto, y como base de la relación asociativa necesaria para el desarrollo, es imprescindible potenciar la identidad cultural de la población. Su afianzamiento incidirá positivamente, primero sobre la autoestima del grupo en el reconocimiento valorativo de su diversidad humana, y como consecuencia, en la raigambre a su terruño. Por otro lado permitirá capitalizar, en diferenciación económica, sus saberes y conocimientos propios para lograr tecnologías, productos o innovaciones irrepetibles en otros contextos.

### **3.1. b) Sostenibilidad ecosistémica**

En el abordaje diario de la realidad de los campesinos, la búsqueda de la sostenibilidad ecosistémica representa asumir el conocimiento de aquellos aspectos agroambientales que van desde la nutrición de la tierra, para lograr su sostenibilidad en el largo plazo, de modo que continúe siendo fuente generadora de recursos; hasta la salud del cuerpo y el bienestar del espíritu de los integrantes de cada célula social.

Es necesario que exista un proceso de coevolución de los agricultores con su entorno, lo que determina un manejo de los agroecosistemas adaptado a las condiciones ecológicas particulares del lugar y responde a una racionalidad ecológica, que tiende a conservar los recursos.” (Toledo, 1993)

Es así que, una “profunda comprensión de la fertilidad del suelo y sus interacciones puede ofrecer a los agricultores herramientas conceptuales útiles para la toma de decisiones en el manejo de sus cultivos.” (Grossman, 2007). Ello también incide en “el estado nutricional de la planta, el cual es el resultado de la interacción entre las prácticas de manejo y el medio ambiente.” (Guazzelli et. al., 2007)

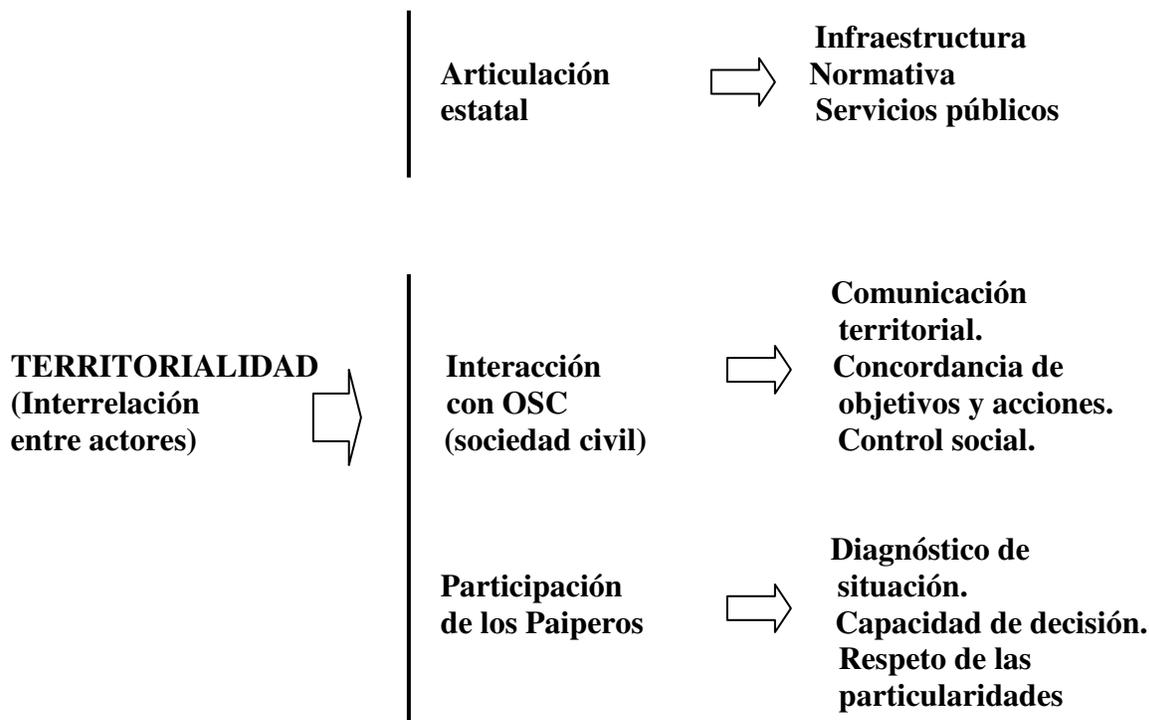
Pero además es necesario que los proyectos sociales que sean encarados a través del PAIPPA, centren su atención en quienes son los destinatarios y a su vez, actores centrales de esta acción estratégica. Para el logro del bienestar del espíritu es preciso extender las potencialidades de la persona a partir de su capacitación. Es llegar a activar la distinción filosófica entre potencia y acto. El individuo tiene capacidades potenciales que requieren ciertas condiciones para que se vuelvan actualizadas. La educación le acerca los elementos que le permitirán ir comprendiéndose a si mismo y luego al mundo que lo rodea, de manera de que sienta que su vida tiene la dignidad que como ser humano se merece.

### **3.1. c) Crecimiento económico**

A los fines de completar el enfoque de Integralidad, será necesario internalizar en los pequeños productores -en su condición de tal-, los conceptos de competitividad e innovación

que son de manejo cotidiano en quien intenta acceder a cualquier mercado de demanda. Ello es imprescindible para que alcancen un crecimiento económico sustentable en el tiempo. En este aspecto, el Instituto les ayuda en la detección de nichos de mercado donde sus productos sean requeridos y puedan ser compensados en forma redituable; lo que les permitirá alcanzar la independencia económica que servirá de barrera ante la dádiva asistencialista con que muchas veces intentan convocarlos.

### 3.2. La territorialidad como “cultura”



Los sistemas territoriales, “se subdividen en varios subsistemas: medio físico, demográfico, asentamientos, producción, conexiones y político-jurídico-institucional” en los que se vuelven a encontrar subsistemas menores. El análisis geográfico, teniendo en cuenta también la variable tiempo, “aporta el estudio de sus caracteres, la extensión, intensidad y duración de los fenómenos y procesos, los flujos y redes, las relaciones, percepciones, formas, tipologías, paisajes, lugares y organizaciones, a diferentes escalas espaciales y temporales, junto con las localizaciones, absolutas y relativas, las diferenciaciones de áreas, las estructuras con su funcionalidad y los sistemas existentes con sus elementos, factores, características y relaciones, utilizando las reflexiones analíticas, sintéticas, deductivas, inductivas y sistémicas.” (Gómez Piñeiro, op.cit.)

“Las comunidades locales no son unidades cohesionadas, ni semejantes. A sus características muy disímiles (físico-ambientales, sociales, políticas, institucionales, económicas-productivas y tecnológicas) se suma el conflicto entre actores locales (latente o evidente) como una

realidad indiscutible de cualquier lugar. Es decir, el consenso no es la regla, la negociación tampoco, menos la participación –que podría decirse que está apenas despuntando en ámbitos territoriales muy específicos-. Además, en el actual escenario (identificado como “nueva ruralidad”) los actores asumen múltiples roles simultáneamente (sea como productores, asalariados, cuentapropistas, desocupados, rentistas, jubilados) complejizando aún más por las diferentes procedencias de sus ingresos (tanto territoriales como sectoriales). (Manzanal, 2006)

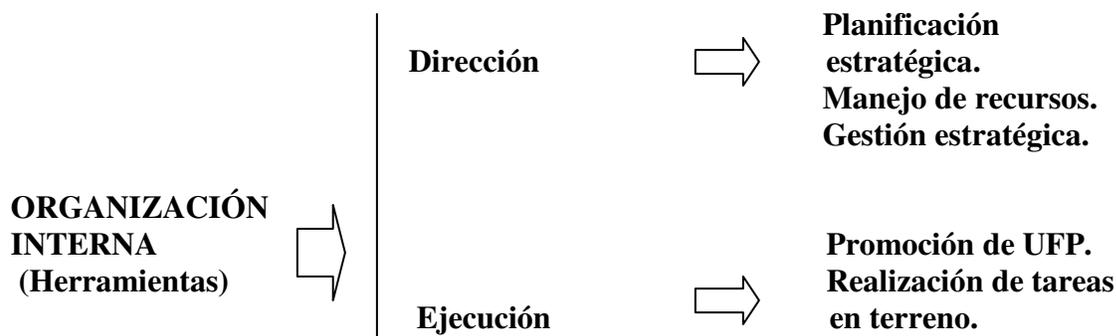
Detrás de esa compleja red de interrelaciones e interacciones que se producen en un espacio físico, y que conforman un entramado de normas, costumbres, rituales, modos de acción y de percepción, signos de poder y autoridad, todos ellos formales e informales; se encuentra lo que normalmente se conoce como cultura.

Tal como lo manifiesta el Consejo de Europa (1995: 5 y 167) “cada vez está más extendido el convencimiento de que el desarrollo sostenible será una fracaso si la cultura queda marginada, ya sea ésta entendida como la vida total de un pueblo y sus valores o como una actividad artística”. (Cuadrado-Roura, 1995)

A diferencia de la estrategia, que es establecida por la organización luego de diagnósticos y análisis situacionales y prospectivos, la cultura preexiste y está inserta en el sistema. Y más aún. Cada uno de los grupos sociales, aún aquellos relacionados por vecindad o ideología, pueden presentar culturas diferentes. Asimismo la propia organización conlleva una cultura que está ínsita en sus integrantes. Será tarea de la Dirección el lograr que sus miembros asuman un patrón integrado de comportamiento que la unifique en pos de alcanzar los objetivos propuestos en la misión.

Todas las culturas imperantes en el espacio socio-geográfico incidirán en la estrategia, ya que determinarán “la existencia de un campo de fuerzas y la posibilidad de una confrontación real o potencial. Ningún actor puede pensar estrategias sin identificar la existencia de otros que pueden comportarse alternativamente como aliados u oponentes. Paradójicamente, la aceptación de la posibilidad de confrontación y sus consecuencias, sirve para el reconocimiento de los otros, y abre, antes que cierra, las posibilidades de establecer mecanismos de negociación, de cooperación, de alianzas, etc.” (Rovere, M.)

### 3.2. La organización interna como “estructura”



**Captación de problemas  
y demandas de UFP.**

**Coordinación**



**Logística en terreno.  
Monitoreo continuo.  
Retroalimentación.**

La estructura organizativa comprende la totalidad de recursos humanos, materiales financieros y tecnológicos que están al servicio de la organización para el cumplimiento de sus objetivos. “Es el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en las distintas tareas y su posterior coordinación.” Es la totalidad de funciones, relaciones, comunicaciones, procesos de decisión y procedimientos que determinan formalmente los fines que cada unidad de la organización debe cumplir y los modos de colaboración entre unidades. En síntesis, la estructura es un sistema forma, garante de un cierto orden, en una situación donde coexisten intereses potencialmente contrapuestos. (Varo, op. cit.)

La Estructura del PAIPPA está definida como su Organización Interna, y es considerada la herramienta que le permite llevar a cabo la misión impuesta. Esta organización se basa en la teoría general de sistemas, la cual expresa que toda unidad es un sistema que tiene una entrada, un proceso y una salida.

La Dirección es la que define el sistema. Determina sus fronteras, los subsistemas que lo componen, las entradas que accionarán el proceso y las salidas que se esperan como resultados. Como un mecanismo del sistema adaptativo complejo, la Dirección será la que defina la planificación estratégica, la asignación de los recursos necesarios para ponerla en acción, y la coordinación de la gestión.

En el siguiente nivel, se produce la ejecución de lo planificado. Esta ejecución, que está en manos de los actores operativos del Instituto, es el que requiere de mayor sensibilidad a efectos de poder acceder a la percepción de lo que piensan, sienten, y aspiran los campesinos paiperos. El mayor o menor grado de fidelidad con que los agentes interpreten esas sensaciones, para traducirlas luego en lineamientos de acción, serán las que determinen el margen de acierto en el desempeño de las políticas.

Este puede ser considerado el punto crítico del accionar del PAIPPA y trabaja sobre el enfoque de Territorialidad analizado anteriormente. Tiene ingredientes eminentemente subjetivos que oscilan entre la percepción que tengan los pobladores rurales de los agentes que concurren a trabajar con ellos, y la confianza que éstos manifiesten en las tareas que ejecutan. Los pobladores elaborarán grados de confianza que serán los que darán impulso a su participación, dependiendo de ello la sustentabilidad de los proyectos.

La tercera instancia en el manejo de la Estructura se destina al monitoreo de las acciones realizadas y a la evaluación en terreno de la *performance* de las políticas diseñadas.

## Conclusión

El Instituto PAIPPA, ante el desafío que representa la gestión del desarrollo en un espacio socio-geográfico con serias debilidades tanto ambientales como estructurales; con una migración histórica de los jóvenes hacia los ámbitos urbanos en busca de un destino mejor, y con una serie de preconcepciones incorporadas en la cultura popular, tales como:

- “*pensamos que no somos capaces y que no disponemos de los recursos mínimos para solucionar nuestros propios problemas;*
- *Esperamos que las decisiones y recursos para nuestro desarrollo vengan de afuera;*
- *Tenemos un limitado horizonte de aspiraciones y escasos deseos de superación;*
- *Minimizamos nuestras propias potencialidades de desarrollo, subestimamos el valor del conocimiento como factor de desarrollo;*
- *Pedimos a terceros, en vez de actuar para romper el círculo vicioso de la dependencia y construir nuestro propio destino.”*

puso en práctica un modelo de gestión apoyado en la coordinación de los pilares básicos: estrategia, cultura y estructura, que le permiten una amplia flexibilidad para lograr la adaptabilidad que requiere el sistema organizacional en un contexto de cambio permanente.

Al momento de la evaluación puede confirmarse en terreno la efectividad de su gestión innovadora, basada fundamentalmente en la atención integral de las familias. Tal como lo ha manifestado recientemente su Coordinador General (Zorrilla, 2007), las actividades de asociación, capacitación y expansión de los horizontes productivos de las que en su momento fueron 8.500 familias, y que ya alcanzan a los 10.000 grupos familiares, les ha permitido ingresar en una etapa de agregación de valor de los productos primarios que se traduce, por ejemplo, en la instalación de una hilandería en las instalaciones de la desmotadora, así como de plantas y fábricas cercanas a las quintas. De esta forma se materializa un proyecto de inclusión del campesinado paipero, posibilitándoles el acceso a una mejor calidad de vida a través de la apropiación del concepto de acumulación y mayor producción, para continuar progresivamente con nuevas tecnologías que le signifiquen una relativa independencia económica sustentable en el tiempo.

## Bibliografía

**Alburquerque, F.** *Metodología para el desarrollo económico local.* [www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO28.pdf](http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO28.pdf)

**Burin, D. y Heras, A.I.** (Comp.) *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización.* Buenos Aires, Ediciones Ciccus – La Crujía, 2001.

**Cotruello Menta, R.** Aspectos estratégicos del desarrollo local., en (comp.) Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local.* Buenos Aires, Ediciones Homo Sapiens, 2004.

**Cox, M.** *Mejores prácticas en políticas y programas para el desarrollo rural: implicancias para el caso chileno.* CEPAL. Red de Desarrollo Agropecuario. Chile, 2001.

- Cuadrado-Roura, J.R.** “Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas”, en *Revista Eure*, N° 63, PUC/IEU, Santiago de Chile, 1995.
- Gallicchio, E.** “El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio”; en Rofman, A. y Villar, A. (Comp.) *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Espacio Editorial, 2006.
- Gómez Piñeiro, F.J.** *Análisis geográfico, estrategias y entornos*. Universidad de Deusto, San Sebastián, 2007.
- Grossman, J.** “La comprensión de los procesos del suelo entre los agricultores”, en LEISA. Revista de agroecología. Asociación ETC Andes. Perú, Marzo 2007. Vol. 22. N° 4.
- Guazzelli, M. J. et. al.**, “Servicios del agroecosistema: una experiencia en la Sierra Gaucha”, en LEISA. Revista de agroecología. Asociación ETC Andes. Perú, Marzo 2007. Vol. 22. N° 4.
- Jefatura de Gabinete de Ministros.** Subsecretaría de la Gestión Pública. Teseo. <[www.sgp.gov.ar/teseo/sitio/glosario.htm](http://www.sgp.gov.ar/teseo/sitio/glosario.htm)>
- Jefatura de Gabinete de Ministros.** Subsecretaría de la Gestión Pública. INAP. López, A. (Coord.) Corrado, A. “Indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público. Revisión teórica y propuesta para su elaboración” 2007.
- Levaggi, G.** *Herramientas para análisis de marketing estratégico*. Buenos Aires, Ediciones Universo, 1998.
- Manzanal, M.** “Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural”. En Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. (Comp.) *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS, 2006.
- Pérez Moya, J.** *Manual de estrategia y gestión de empresas*. Madrid, Díaz de Santos, 1995.
- Rovere, M.** “Planificación estratégica de políticas y programas sociales”. En Licenciatura en Trabajo Social. Modalidad a Distancia. *Planificación, administración y evaluación de proyectos*. Material bibliográfico. S/edit.
- Serra, R. y Kastika, E.** *Re-estructurando empresas. Las nuevas estructuras de redes para diseñar las organizaciones del próximo siglo*. Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1994.
- Suárez, F.M.** *Lo local como componente estratégico del desarrollo. Apuntes del Taller instrumentos para el desarrollo local*. ([www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar)). 2002.
- Toledo, V.M.** “La racionalidad ecológica de la producción campesina”. En: Sevilla, Guzmán y González de Molina (edit.), *Ecología, campesinado e historia*. Madrid, La piqueta, 1993.
- Varo, J.** *Gestión estratégica de la calidad en los servicios sanitarios*. Madrid, Díaz de Santos, 1994.
- Vázquez Barquero, A.** *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona, Antoni Bosch, Editor. 2005.
- [www.cepal.org/publicaciones/](http://www.cepal.org/publicaciones/)
- Zorrilla, A.** “Hilandería y tejeduría en General Belgrano”. En *El Comercial*. Año N°7, Ed. N° 2.414. 26 de abril de 2007.