

**TÍTULO: EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL: EL SURGIMIENTO DE LAS MESAS DE DESARROLLO LOCAL EN LA MESETA CENTRAL DEL CHUBUT**

Autores: Cárcamo, Miguel; Galer, Ana Paula; Hernandez, Marcos; Meza, Santiago; Hurtado, Martín; Berwyn, Arturo.

Pertenencia institucional: Grupo de Extensión y Desarrollo Meseta– EEA INTA Chubut  
[carcamo.miguel@inta.gob.ar](mailto:carcamo.miguel@inta.gob.ar)

Eje: Estrategias para el trabajo en Extensión Rural.

Categoría: Experiencia

# EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL: EL SURGIMIENTO DE LAS MESAS DE DESARROLLO LOCAL EN LA MESETA CENTRAL DEL CHUBUT

## Resumen:

Las mesas de desarrollo surgen ante la necesidad de contar con un espacio donde se planteen las problemáticas y oportunidades compartidas, se expresen diversas opiniones y se puedan encontrar alternativas de solución conjunta.

Es así que técnicos de las instituciones provinciales y nacionales junto a organizaciones de productores, agentes de gobierno y de los municipios locales comienzan a participar de estos espacios de articulación con enfoque territorial.

Dentro de las mesas realizadas en la Meseta Central del Chubut, la propuesta radica en unificar criterios, complementar recursos técnicos y financieros, diseñar matrices de trabajo conjunto y, fundamentalmente, apoyar el desarrollo productivo según las demandas surgidas de estos espacios.

La pluralidad de actores permite tener distintas miradas sobre las situaciones que ocurren en el territorio, se abordan diversas temáticas como son las relacionadas a la vivienda, infraestructura, manejo de los recursos, acceso a servicios básicos, educación, salud, entre otros. Se propicia el debate, el aporte de ideas, respetando la diversidad de voces para luego llegar a un acuerdo. Existen momentos de disensos, los cuales tienen que ser trabajados para lograr su consenso pensando en un objetivo común. Otra etapa fundamental de esta experiencia, es la circulación de la información dentro de las organizaciones de productores y comunidades participantes.

Estos espacios están en sus primeras etapas, desde la extensión es fundamental acompañar y ser parte de estos procesos territoriales.

Palabras Claves: mesas de desarrollo, instituciones, participación, articulación, enfoque territorial.

## Introducción

Las comunidades de la Meseta Central chubutense presentan limitaciones y oportunidades a la hora de pensar en su desarrollo. Ante las características socio-ambientales y productivas de la zona, con escasez de precipitaciones y pastizales de baja productividad forrajera, importantes procesos migratorios hacia los centros urbanos -con la consecuente despoblamiento del área - y limitadas alternativas en las fuentes de empleo, asociadas casi exclusivamente al Estado, a la ganadería y a la minería, se ponen en juego diversas prácticas locales e históricas para poder obtener sus alimentos y sostener sus sistemas productivos. Dichas prácticas están mediadas y se resignifican ante cambios en el contexto, y ante la presencia de otros actores que intervienen en el territorio (Galer, 2013).

El sistema productivo predominante es el ovino extensivo, con la lana de tipo fina como principal producto y la producción de pelo de chivo del tipo Mohair en menores porcentajes. El área ecológica presenta fuertes restricciones naturales para la producción, a lo que se debe sumar un muy importante deterioro de sus recursos naturales. Estas circunstancias limitan y condicionan los resultados económico-productivos (INTA, 2008).

Como principales debilidades para encarar su proceso de desarrollo, además de los aspectos ambientales mencionados, se destacan el bajo nivel de organización comunitaria, la reducidas alternativas de fuentes de ingresos y de aprovisionamiento de bienes y servicios, debido a las considerables distancias a los principales centros urbanos; infraestructura productiva predial y comunitaria insuficiente y deteriorada; escasez de servicios públicos disponibles e insuficiente presencia de asistencia técnica.

Como principal oportunidad se destaca la importancia de la permanencia de pobladores y pequeños productores en todo el territorio, lo que permite pensar en procesos de desarrollo desde la misma población residente y aquerenciada al lugar.

Las misiones y funciones de las instituciones del estado están organizadas y direccionadas desde diferentes áreas, respondiendo a lineamientos internos propios de cada una de ellas. Si bien existen numerosas experiencias de trabajo en el medio rural desde cada institución, son incipientes los espacios de articulación interinstitucional y multiactoral.

Ante este contexto, surge la necesidad de contar con otros espacios donde se planteen las problemáticas y oportunidades de manera conjunta, espacios donde se puedan expresar diversas opiniones y encontrar alternativas de solución conjunta. Surge así la propuesta de crear una mesa de trabajo que contara con la participación de las instituciones con injerencia en el territorio de la meseta. Una razón fundamental para la generación de este espacio, era no superponer el trabajo territorial con los productores, y por otro lado, poder potenciar sus acciones, al intercambiar conocimientos y recursos propios de cada institución, de manera de abordar la problemática en forma integral y coordinada.

Esta propuesta de trabajo conjunto, se enmarca dentro del enfoque de Desarrollo Territorial actualmente tomado por el INTA como eje fundamental para las intervenciones en el medio rural (INTA, 2007). Dicho enfoque lleva implícito nuevas formas de hacer o considerar a la extensión rural en el territorio, al fortalecer las redes de relación interinstitucional y con los pobladores, jerarquiza el conocimiento agrario y permite la concreción de acciones capacitación, difusión de la información, fomento de la organización y el acompañamiento en las gestiones interinstitucionales. El enfoque territorial reconoce la complejidad de los territorios rurales y de las estructuras complementarias, articuladas e interdependientes que conforman una economía que trasciende lo específicamente productivo.

## Primeras etapas de articulación interinstitucional: el surgimiento de las mesas de desarrollo

Los objetivos que persiguen las mesas se relacionan con la mejora en las condiciones de vida y de producción, la dignificación de los pobladores rurales, la soberanía alimentaria, el fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores y la diversificación productiva.

Es así que desde hace algunos años, comenzaron a conformarse espacios donde confluyen miembros de los ministerios nacionales con representación en la provincia, además de organismos provinciales, asociaciones de productores y pobladores que se proponen trabajar en conjunto, en pos del desarrollo rural.

Es lógico pensar que los proyectos y aspiraciones planteadas por comunidades y pobladores de la meseta no podían lograrse sin el acompañamiento y el financiamiento de otros actores e instituciones. Es por ello que, desde el área de gobierno provincial, se decidió conformar una estructura de **abordaje territorial por Comarcas**. A través de dicho esquema se reunía bajo una misma área a aquellas localidades provinciales que presentaran características socio-productivas similares: Comarca de la Meseta, Comarca Andina, Comarca Virch-Valdez y Comarca Senguer-San Jorge.

En el año 2012 se ponen en marcha una serie de programas y proyectos destinados a paliar la situación de emergencia provincial ante los sucesivos años de sequía e incidencia de la deposición de cenizas provocada por la erupción del Volcán Puyehue <sup>(1)</sup>.

Sumado a las acciones llevadas adelante por el INTA, Ley Ovina y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Bosques y Pesca de la provincia, se pone en marcha el programa de Postemergencia. Este es ejecutado a nivel provincial por Corporación de Fomento del Chubut (CORFO), para su ejecución requiere de la realización de consultas por región, a partir de las cuales se relevan las problemáticas, se planifica y se acuerda un plan de trabajo para la posterior obtención de financiamiento en infraestructura y para el fortalecimiento organizacional. Es a partir de allí que surgen las **Mesas de Gestión Local**. Dentro de la Meseta Central del Chubut se establecen 3 mesas: en los departamentos de Gastre, Telsen y Paso de Indios.



Paralelamente a estas mesas vinculadas específicamente a la situación de postemergencia, se concretan en la localidad de Paso de Indios y de Gan Gan las denominadas **Mesa de Desarrollo Local**. Por su característica multiactoral, se abordan desde allí temáticas vinculadas a la búsqueda de alternativas de solución a diversas problemáticas socio-productivas, de organización comunitaria y de gestión de recursos tanto físicos como financieros. Otras temáticas planteadas son las vinculadas a los pueblos originarios, jóvenes rurales, agregado de valor, artesanías, economía social, seguridad y soberanía alimentaria y conflictos ambientales, entre otros.

Foto n°1: Reunión de la Mesa de Desarrollo Local de Gan Gan.

---

<sup>1</sup>En Junio del 2011 la zona centro norte de la provincia del Chubut se vió seriamente afectada por la caída y deposición de cenizas volcánicas provenientes de la erupción del Volcán Puyehue de Chile.

**La mesa de Desarrollo de Paso de Indios** cuenta con una trayectoria de alrededor de dos años. Desde su inicio fue convocada por el intendente de la localidad y cuenta con la participación del INTA, la Comisión directiva de la Cooperativa De Vuelta al Campo, los integrantes de la Asociación VAMERCh, el juez de Paz, los directivos del Hospital, el Jefe de Policía y el Presidente del Concejo Deliberante. De manera más incipiente, se ha sumado en las últimas reuniones la Asociación de Abuelos de Paso de Indios. Dentro de la dinámica de trabajo, se establecen reuniones mensuales, a realizarse los últimos jueves de cada mes. Hasta el momento y por el aval de todos los que conforman la mesa, han logrado conseguir un nuevo móvil policial y que la intendencia adjudique la Escuela Secundaria N° 777 de Paso de Indios, un terreno para poder construir instalaciones adecuadas a su especialización en tareas agropecuarias.

**La mesa de desarrollo de Gan Gan**, se conformó a principios del año 2014. La primera reunión se hace de manera informal, a partir del interés de los técnicos de INTA que recorren la zona<sup>(2)</sup> y de los técnicos de CORFO que estaban relevando información para la implementación del Programa de Postemergencia. Luego de acordar la importancia y necesidad de trabajar de forma más articulada, se hace una nota entre el jefe comunal, el INTA y CORFO y los representantes de la Comunidad Aborigen de Laguna Fría, en la cual se convoca al resto de los organismos e instituciones a una próxima reunión con el objetivo de conformar una Mesa de Desarrollo Local. A partir de allí, se establecen reuniones mensuales (para los segundos viernes de cada mes) y en las mismas se ponen de manifiesto las problemáticas, necesidades y todas aquellas temáticas de interés para los participantes de la mesa. Entre las actividades acordadas hasta el momento, se destaca la planificación de una serie de capacitaciones en producción de hortalizas bajo cubierta. Esto surge de una demanda del equipo médico del Hospital de Gan Gan, quienes cuentan con un invernáculo de botellas y desean repararlo y retomar las tareas de producción de alimento para uso del comedor del hospital. Se acuerda que dichas capacitaciones estén a cargo de los técnicos del Pro Huerta-INTA EEA Chubut y los participantes sean los propios médicos del hospital y pobladores interesados. En las actas de reunión se deja constancia del interés de 30 familias de ser parte de estas capacitaciones y de continuar con el trabajo de producción de hortalizas bajo cubierta. Otro punto a destacar es que al participar por primera vez los representantes del Club Hípico de Gan Gan, manifiestaron que tienen presentado un proyecto de cercado de sus instalaciones. La finalidad de dicho proyecto es poder forestar el perímetro de su predio para la obtención de estacas de sauce y álamos, las cuales luego pondrán a disposición a bajo costo para todas las familias interesadas. Entre los temas pendientes y de sumo interés de los pobladores se destacan: la prevención del ataque de tucuras, el ataque de zorros, los problemas en la captación y distribución de agua, entre otros, temáticas para las cuales se ha convocado para las próximas reuniones a técnicos y miembros de los ministerios con injerencia en dichas temáticas.



Foto n°2: Inicios de la Mesa de Desarrollo Local de Gan Gan



Foto n°3: 3ra Reunión de la Mesa de Desarrollo de Gan Gan

<sup>2</sup>Los técnicos extensionistas del INTA EEA Chubut recorren la zona de la Meseta desde el año 2008, a partir del contacto con una Comunidad Aborigen junto a la cual ejecutaron un PROFEDER Minifundios.

**La Mesa de desarrollo de Gastre**, inicialmente era una Mesa de Gestión Local para la formulación, análisis y ejecución de los proyectos de postemergencia provincial (a cargo de CORFO) pero a raíz del comentario de los buenos resultados de las mesas de desarrollo en las que ya estaba participando el INTA y por sugerencia de éstos técnicos, se decidió convocar en el marco de este mismo espacio a otras instituciones para hacer más eficiente las reuniones mensuales. Estas reuniones están establecidas para el segundo sábado de cada mes. Entre las temáticas abordadas y las propuestas de trabajo, se acordó una capacitación en armado de invernaderos apropiados para las condiciones de la meseta. En este caso son 10 las familias interesadas en construir y poner en funcionamiento estos invernáculos, para lo cual el Jefe Comunal de Lagunita Salada se comprometió a conseguir los materiales que luego sería refinanciados por los pobladores.



Foto n°4: reunión de la Mesa de Gestión Local de Gastre

En la actualidad, las **Mesas de desarrollo local y las Mesas de Gestión de la Meseta Central del Chubut** la conforman distintos organismos y representantes de instituciones provinciales y nacionales, cuya propuesta radica en unificar criterios, complementar recursos técnicos y financieros, diseñar matrices de trabajo conjunto y, fundamentalmente, apoyar el desarrollo productivo según las demandas surgidas de estos espacios.

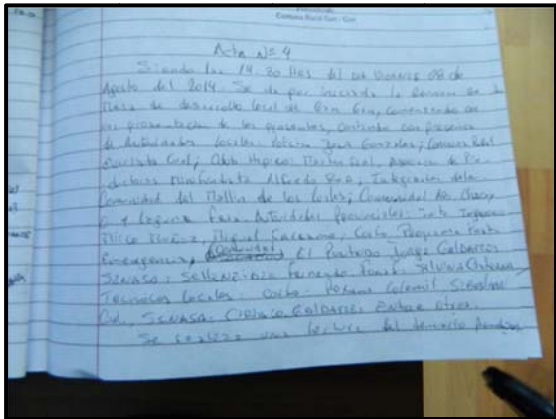
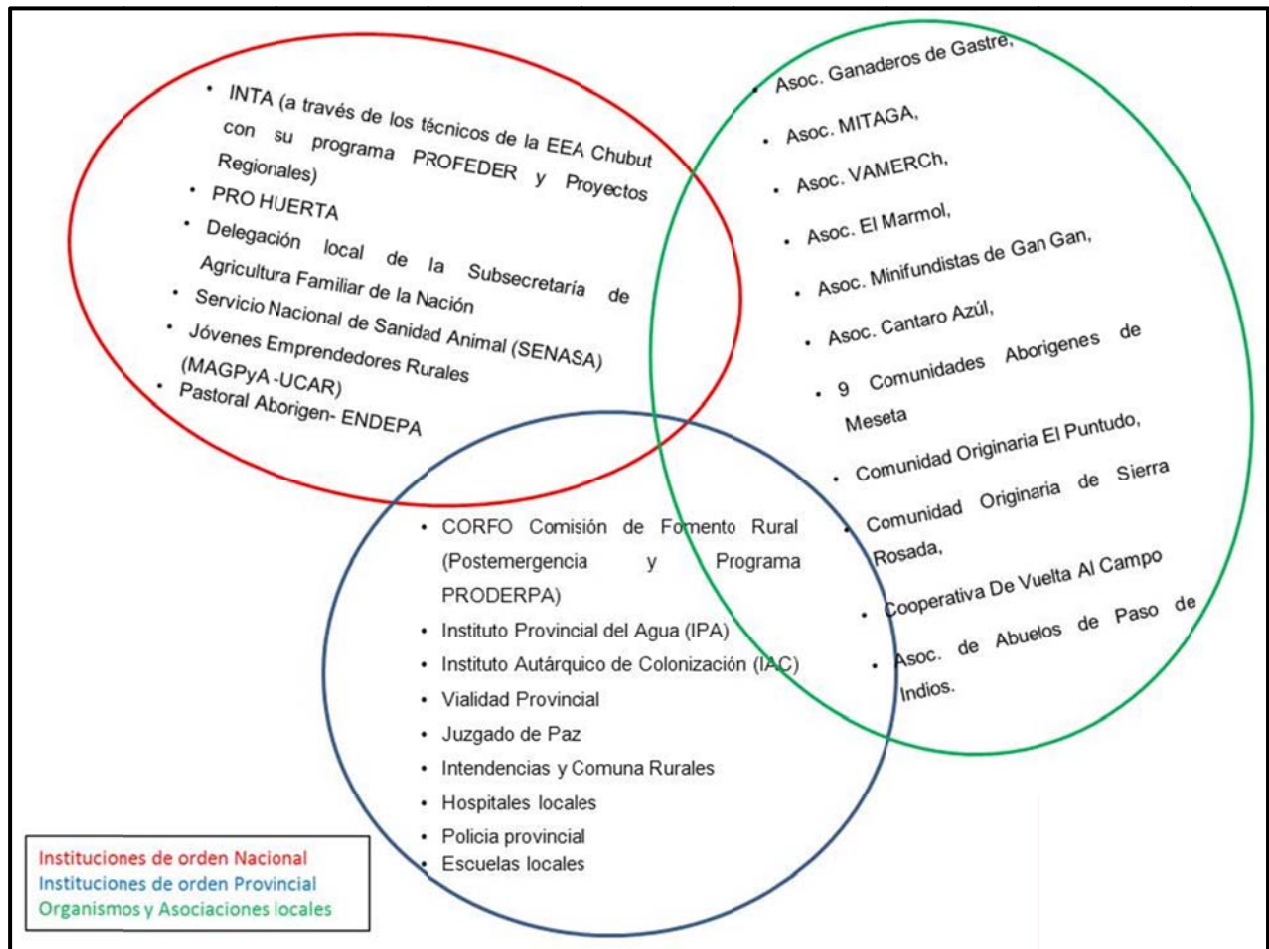


Foto n°5: Acta de reunión de las mesas de Desarrollo Local

En cuanto al funcionamiento operativo, todas las mesas cumplen con la elaboración de un documento descriptivo del funcionamiento operativo de la mesa de trabajo donde se fija cuál es la institución que realiza la convocatoria al resto de los participantes, se define el lugar físico de reunión y se establece la redacción de un acta que luego se recircula entre los participantes. Durante cada reunión se establece un temario u orden del día, el límite temporal de reunión y la confirmación de fecha para el próximo encuentro.

Figura n°1: mapa de actores que conforman las mesas de desarrollo local de la Meseta Central del Chubut



Estas instituciones públicas tienen presencia a través de sus programas y proyectos, acciones acordes a sus funciones, intervienen en el territorio con diferentes capacidades prospectivas de planificación, generalmente, en función de los cambios de políticas públicas llevadas a cabo por los gobiernos de turno. Por lo que sus niveles de participación en la definición y acción concreta de políticas públicas son de variada significación dentro del territorio.

Los intendentes y jefes comunales son considerados los primeros actores políticos que gobiernan los territorios. En tal sentido, las instituciones técnicas cuentan, a través de los cuales financian actividades para atención de productores. Por ejemplo, INTA cuenta con herramientas programáticas ya en marcha, como lo son los PROFEDER y los Proyectos Regionales, a los que se le suma la ejecución del Programa de Cambio Rural, desde el cual se podrán incorporar nuevos grupos de emprendedores.

En abril de 2013, a partir de una serie de talleres y trabajo de campo junto a los pobladores de la Aldea Escolar Sepaucal, surge la **Mesa de Trabajo Interinstitucional** compuesta por miembros de diferentes ministerios, direcciones y secretarías de la provincia del Chubut: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Bosques y Pesca, Ministerio de Familia, Ministerio de Educación, Dirección General de Energía Renovable (DGER), Secretaría de Cultura y el Instituto Provincial de la Vivienda y Desarrollo Urbano, junto a otros organismos, programas y proyectos de orden nacional: Proyecto GEF- PNUD, Programa Jóvenes Emprendedores Rurales (JER-UCAR), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el

Programa Pro Huerta dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En esta etapa inicial de la mesa de trabajo interinstitucional se determinó como región de trabajo la región de la Comarca Meseta Central, señalando algunas localidades concretas de trabajo: Aldea Escolar Sepaual, Gastre, Chacay Oeste, Lagunita Salada, entre otras. Como objetivo principal se plantea articular acciones de las distintas instituciones para el desarrollo local y participativo en la Meseta Central. También se establecieron algunas premisas prioritarias a abordar: estimular los emprendimientos para jóvenes, acompañar los procesos participativos, trabajar en pos del asociativismo y el trabajo en red, entre otros.

La pluralidad de actores permite tener distintas miradas sobre las situaciones que ocurren en el territorio, se abordan diversas temáticas como son las relacionadas a la vivienda, infraestructura, manejo de los recursos, acceso a servicios básicos, educación, salud, entre otros. Se propicia el debate, el aporte de ideas, respetando la diversidad de voces para luego llegar a un acuerdo. Existen momentos de disensos, los cuales tienen que ser trabajados para lograr su consenso pensando en un objetivo común. Otra etapa fundamental de esta experiencia, es la circulación de la información dentro de las organizaciones de productores y comunidades participantes.

Estas acciones se enmarcan en políticas, planes, programas y proyectos que organismos estatales ejecutan en las diferentes poblaciones. Tales acciones marcadas de exclusiones e inclusiones, de continuidades y rupturas, se desenvuelven en procesos dialécticos y dialógicos en busca de reproducción del orden establecido o transformaciones sociales.

En estas primeras reuniones interinstitucionales se pusieron en relieve las contradicciones y tensiones que se generan en el encuentro con otros. Los procesos de intervención territorial que desarrollan las diferentes instituciones públicas gubernamentales han ido mostrando alertas en relación a la disconformidad con los resultados obtenidos. En este caso, como en muchos otros, la responsabilidad en lo que se consideran fracasos de distintos proyectos institucionales está puesta en lo que se denomina usuarios, población objetivo o beneficiarios (Lattuada, M. *et.al.*, 2012). "Uno de los aspectos más conflictivos es el alcance de la participación de los campesinos en las decisiones y acciones de los proyectos" (Silvetti, F. 2001:1).

Precisamente, un problema de difícil abordaje es la idea que se tiene de participación. Usualmente el hecho de invitar a la comunidad a una reunión y contarles el proyecto que se pretende ejecutar es entendido como participación. En estos casos la participación se limita a aceptar o no un proyecto. En comunidades excluidas, marginadas y demandas insatisfechas difícilmente un proyecto sea "rechazado" o "no aceptado. Más allá de lo que considere o sienta esa comunidad, aceptarán lo que le trae una institución. Los problemas comienzan a visualizarse a partir de la ejecución del mismo. En relación a esto, Pretty y Sconnes (1995, citados por Silvetti, F., 2001) señalan que la noción de participación ha sido tan utilizada en el discurso de las agencias públicas y privadas de intervención que se ha convertido en un concepto con múltiples y hasta contradictorios significados. Precisamente, las agencias internacionales que financian proyectos la han impuesto como un condicionante lo que ha generado que se desvirtúe su esencia, convirtiéndose en una formalidad para acceder a recursos económicos.

Silvetti (2001) señala que el hecho que los proyectos de intervención no son interpretados como escenarios de consenso social sino como escenarios de múltiples conflictos donde los individuos o grupos sociales contraponen y negocian lógicas e intereses diferentes, hace que los diferentes actores representantes de las instituciones consideren que dicha actividad poco útil. En sus palabras, ellos lo expresan "es una pérdida de tiempo", "la comunidad no valora lo que se les da", "mucha gente pide mucho y da poco", "No es conveniente generar una actividad en un lugar cuando hay otras actividades previstas ya que se dispersa la gente", entre otros comentarios de algunos pobladores con respecto a la participación y/o compromiso para con las actividades y/o proyectos en curso.

Para los técnicos organizadores de actividades participativas o cuya intención es promover la participación genuina, activa y democrática de la comunidad, el poder rescatar de la propia voz de los pobladores estas percepciones, fue un hito que sirvió para lograr varios aprendizajes.



Las principales divergencias entre técnicos y pobladores se establecen en torno a que los acuerdos giran en torno al interés por acceder a recursos materiales y simbólicos que permiten a los pobladores maximizar beneficios subjetivamente percibidos y a los técnicos legitimar el del proyecto ante sus respectivas instituciones. Como bien señala Silvetti (2001) "no existen recetas metodológicas o técnicas que permitan predecir o medir los resultados de la intervención porque los procesos sociales son dinámicos y contingentes. Si existen resultados de los proyectos, no son la consecuencia de la ejecución de una planificación, sino que son la consecuencia de una construcción social, donde se confrontan lógicas desde la perspectiva y posición de los agentes involucrados" (Silvetti, F. 2001).

Existe una tensión que se establece entre la dinámica de los proyectos que se pretenden poner en marcha a través de los diversos organismos que visitan y recorren el territorio, y la dinámica de los pobladores para su real implementación, por lo que muchas veces observan situaciones de rechazos por parte de algunos pobladores y/o no se logra cumplir con las expectativas del proyecto. Cabe preguntarnos y analizar las razones de no poder cubrir las expectativas como así también intentar comprender las razones de esos rechazos.

## Conclusiones

El empezar a sistematizar esta experiencia da lugar a la reflexión sobre lo que va ocurriendo durante el proceso. Esto permite construir nuevos conocimientos entre las instituciones y organizaciones participantes para poder mejorar nuestras prácticas en el territorio.

Si bien estos espacios están en sus primeras etapas, es fundamental que desde los equipos de trabajo interinstitucionales se acompañe y se forme parte de estos procesos territoriales

Muchas veces las intervenciones del Estado se caracterizan por su fragmentación institucional, ejecutando acciones aisladas y hasta superpuestas. A menudo, las problemáticas estructurales y de coyuntura son abordadas desde la disciplinarización del conocimiento, haciendo difícil el trabajo interinstitucional. Este tipo de intervenciones generan una dependencia en parte de los pobladores que ven en éstas prácticas una forma de obtener financiamiento y acceder a diversos recursos. (González Valenzuela *et.al*, 2013). Estas experiencias de intervención tienen que ser rescatadas y analizadas de modo que se superen las instancias de distanciamiento entre la lógica de los pobladores y la técnica e incluso entre las distintas instituciones, y que su análisis permita plantear nuevas formas de interacción donde se establezcan redes de relación bajo intereses comunes.

Entre las reflexiones de estos primeros pasos dentro de espacios multiactorales, se destaca la importancia de poder definir la orientación productiva de cada zona y el tomar a los municipios y/o comunas como espacios estratégicos con los que se necesita fortalecer vínculos.

Desde las instituciones de ciencia y tecnología se destaca un compromiso de abordar temas concretos en acuerdo y consenso con los participantes de las mesas. Es fundamental tomar estos encuentros como espacios en donde se propicie el diálogo, la reflexión y la búsqueda conjunta de soluciones a las problemáticas existentes, las cuales se constituyan en propuestas que aporten a la elaboración de políticas públicas adecuadas para el desarrollo de todo el territorio.

## Bibliografía

- GALER, Ana Paula, OYARZÚN, Pamela Tamara; FRANCO, Andrea Daniela; MARTÍNEZ, Ana Karina; OBREQUE, Ester Valentina; PAULI, Vanesa; DÍAZ, Ariel Alejandro; GONZÁLEZ VALENZUELA, Cristian. 2013. *La producción comunitaria de hortalizas y verduras como aporte a una experiencia de desarrollo local endógeno*. IV Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas. Trelew, Chubut- 29 y 30 de Agosto de 2013
- GONZÁLEZ VALENZUELA, Cristian, GALER, Ana Paula, DIAZ, Ariel Alejandro, PAULI, Vanesa. 2013. *Una primera aproximación a la construcción y distribución de poder(es) en la aldea escolar Sepaucal*. VII Jornadas de Investigación en Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas, FFyL-UBA. Buenos Aires, 2013.
- INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria). 2007. *Enfoque de desarrollo territorial*. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Documento de Trabajo N° 1, septiembre 2007.
- INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria). 2008. *Zonas Agroeconómicas Homogéneas*. Ediciones INTA.
- LATTUADA, Mario; MÁRQUEZ, Susana y NEME, Jorge. 2012. *Desarrollo Rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Editorial CICCUS.
- SILVETTI, Felicitas. 2001. *La interacción social en los proyectos de intervención rural: el caso del proyecto de mejoramiento caprino en Córdoba, Argentina*. Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario N° 5. <http://cederul.unizar.es/revista/num05/pag03.htm>