3

Otros desarrollos. Las ciudades rurales, los actores y el desarrollo territorial rural. Un análisis de caso en La Pampa, Argentina

Norma Beatriz Medus

Instituto de Geografía, Facultad de Ciencias Humanas,
Universidad Nacional de La Pampa

@ [nmedus@cpenet.com.ar].

Resumen

El artículo refiere a un caso que hemos observado desde 1983 a la fecha, partiendo de la formación de una Junta Vecinal que gana las elecciones municipales en la ciudad cabecera del Departamento Loventué, la ciudad de Victorica, pequeña en relación al número de habitantes, típico centro que comanda ámbitos rurales en la llanura pampeana. En ella encontramos la conjunción de un programa de desarrollo territorial rural en el que interactúan, sistémicamente, variables que llevan al capital humano a concretar acciones de desarrollo local rural con diferentes grados de aciertos y fracasos.

La relevancia de este estudio de caso se funda en la difusión espacial que el modelo ha tenido en otros centros urbanos del Departamento y, también, fuera de él en la Provincia (caso Intendente Alvear). Destacamos el accionar de los diferentes actores sociales, en los que los institucionales han cumplido un rol muy particular al adoptar modelos de gestión vinculados al desarrollo local, potenciando desde su lugar, los anhelos de los habitantes, sus conductas, desarrollando programas consensuados e implementados con todos.

Palabras clave: desarrollo, territorio, local, rural, actores.

Outros desenvolvimentos. As cidades rurais, os atores e o desenvolvimento territorial rural. Uma análise de caso en La Pampa, Argentina

Resumo

O artículo trata de um caso que temos observado desde 1983 até hoje, partindo da formação de uma Junta Vicinal que ganha as eleições municipais na cidade principal do Departamento Loventué, a cidade de Victorica, pequena em relação ao número de habitantes, típico centro que comanda âmbitos rurais na planície pampeana. Nela encontramos a conjunção de um programa de desenvolvimento territorial rural em que interagem, sistema-

ticamente, variáveis que levam ao capital humano a concretizar ações de desenvolvimento local rural com diferentes graus de acertos e fracassos.
A relevância deste estudo de caso se fundamenta na difusão espacial que o modelo teve em outros centros urbanos do Departamento e, também, fora dele na Província (em Intendente Alvear). Destacamos a ação dos diferentes atores sociais, dentro os quais os institucionais cumpriram um papel muito particular ao adotar modelos de gestão vinculados ao desenvolvimento local, potenciando desde seu lugar, as aspirações dos habitantes, suas condutas, desenvolvendo programas consensuados e implementados com todos.

Palavras-chave: desenvolvimento, território, local, rural, atores.

Other developments, rural cities, actors and rural territory development. A case study in La Pampa, Argentina

Abstract
This article refers to a case that has been under study since 1983 and up to the present, beginning with the constitution of a Neighbours' Board that wins the municipal elections in Victorica, the head city of the Department of Loventué, small in terms of the number of its inhabitants and a characteristic centre dominating rural space in the pampas plains. The city shows a rural territory development program within which a series of variables interact systemically that lead human resources to concretize local rural development actions with different degrees of success and failure. The relevance of the case study lies in the spatial dissemination of the model towards other urban centres of the same Department, and also, out of it, and within the province (the case of Intendente Alvear). The role of the different social actors, within which the institutional ones became central, is hereby highlighted since they adopted management models related to local development, thus accomplishing many of the inhabitants' wishes, stimulating cooperative behaviour and fostering the implementation of programs agreed upon by general consensus.

Key words: development, territory, local, rural, actors.

Notas introductorias

El artículo refiere a la interpretación de un estudio de caso en el marco de la expresión de Alexander Schejtman (2008), "*...La democratización de la elaboración, diseño y ejecución de la intervención* (en desarrollo para el cambio)*, en el contexto de las relaciones de poder existentes en los espacios a desarrollar y en tanto expresión de distintas divisiones que muchas veces amplían el foco del desarrollo rural, tales como agrario/no*

agrario, político/técnico, público/privado, estado/sociedad civil, entre los más relevantes".

Trata de un caso que hemos observado desde 1983 a la fecha, partiendo de la formación de una Junta Vecinal que gana las elecciones municipales en la ciudad cabecera del Departamento Loventué, la ciudad de Victorica, pequeña en número de habitantes y con todas las características de una localidad rural. En ella encontramos la conjunción de un programa de desarrollo en donde lo *agrario/no agrario, político/técnico, público/privado, estado/sociedad civil* interactúan sistémicamente llevando al capital humano a concretar acciones de desarrollo local rural con diferentes grados de aciertos y fracasos.

La relevancia de este estudio de caso se funda en la difusión espacial que el modelo ha tenido en otros centros urbanos del Departamento y, también, fuera de él en la Provincia (caso Intendente Alvear)[1].

Una aproximación al tema

Desarrollo

Es propio del poblamiento de La Pampa la presencia de dos grandes centros (Santa Rosa y General Pico, de 70.000 y 120.000 habitantes, respectivamente) que a escala nacional son de dimensiones y rango intermedios, y un puñado de ciudades y pequeños pueblos. Las poblaciones con rango de ciudad, a excepción de las primeras, no superan los 10.000habitantes, consignando Victorica, nuestro caso de estudio, 6.800 habitantes (total del ejido, urbana y rural). Tomar un caso de esa dimensión, quizás implique consecuencias metodológicas de *recorte de la realidad.* Es un recorte obligado que debemos realizar para estudiar lo que implica una población emblemática en La Pampa por los caminos iniciados en el desarrollo local y, por una cuestión de efecto de contagio espacial, territorial. No es una mera muestra de la misma, es una abstracción que cobra sentido e importancia porque sostiene, y está sostenida, por un cuerpo de relaciones y determinaciones sin cuya consideración el recorte pierde pertinencia y, aún más importante,

1 Se aclara que el seguimiento efectuado en la Provincia de La Pampa durante una década, de los casos de difusión del modelo "Victorica", permite aseverar que la intencionalidad de copia del modelo no fue integral y sólo se ciñó a la variable político partidaria. No se concretaron aspectos relacionados al desarrollo territorial.

perdemos la posibilidad de comprenderlo porque "*...lo deshilvanamos de la trama en que está inmerso y adquiere sentido*" (Andrade, 2006: 40). El protagonismo de este tipo de urbes, en la escala del recorte, dentro del sistema urbano, en ámbitos de estrategias de ordenación y desarrollo territorial, genera la necesidad de conocerlas mejor desde la perspectiva de la ruralidad. El recorte, entonces, abre la búsqueda de las articulaciones necesarias para comprender lo que acontece. El origen de esas necesidades se halla, por un lado, en las disfuncionalidades generadas por las áreas centrales, frente a las cuales las ciudades intermedias o pequeñas constituyen una alternativa de vida para muchas personas, pero también de negocios, que en ciertas circunstancias no son alternativas de desarrollo e integración territorial, pero resultan válidas localmente. Un geógrafo local expresa "*...el incremento de diversos tipos de contrastes y desigualdades entre regiones y ciudades conspira contra un desarrollo territorialmente equilibrado. Los espacios periféricos y rurales despiertan una especial preocupación en este sentido, al padecer todo un conjunto de debilidades estructurales que dificultan sus procesos de desarrollo. La necesidad de reforzar en ellas las inversiones en capital físico pero sobre todo en capital humano y conocimiento como recursos escasos y estratégicos, resulta una conclusión que ha ido cobrando fuerza en un contexto en el que la concepción del desarrollo territorial se ha hecho más compleja*" (Michelini, 2007).

Hay consenso en decir que el camino hacia el desarrollo debe expresar la combinación de ventajas competitivas para los actores productivos junto a la mejora de la calidad de vida de la población, con respeto por el patrimonio y la sostenibilidad ambiental, junto a la participación activa de los actores locales, protagonistas de la capacidad de respuesta de los territorios.

Así, ciudades como Victorica, que articulan espacios, pueden desempeñar un rol protagónico tanto para el reequilibrio territorial de regiones, como para impulsar el desarrollo de amplios espacios rurales. Sin embargo, ello exige previamente un esfuerzo colectivo en materia de aprendizaje, creatividad, movilización local y construcción de redes, capaz de descubrir oportunidades, generar proyectos y promover todo un conjunto de transformaciones para materializarlos.

Nuestro caso, más allá de sus características y contexto histórico, ha seguido trayectorias que lo diferencian de sus respectivos entornos territoriales, a partir de la puesta en valor e incluso la "construcción" de recursos

específicos con base en la movilización de sus redes socio institucionales y una importante y eficaz interacción público-privado. Así, podemos hablar de las dinámicas locales que han dado lugar al despegue territorial de todo un área que va más allá del ejido municipal Victorica, respondiendo a procesos de dispersión de influencias que los geógrafos llamamos *difusión por efecto de contagio espacial.*

Los procesos de desarrollo territorial han expuesto los contrastes territoriales al interior de La Pampa. En ese contexto, regiones periféricas como el ejido Victorica en el marco del Departamento Loventué, generan preocupación toda vez que se hace tangible el contexto de debilidades estructurales que obstaculizan su desarrollo, desde la especialización en actividades de baja intensidad tecnológica y escasa productividad, hasta el envejecimiento de la población, pasando por la escasa cualificación de sus recursos humanos o unos niveles de desempleo y subempleo superiores al promedio. Es en ese contexto que se considera a las ciudades intermedias y/o pequeñas como una herramienta adecuada para dinamizar y desarrollar su *hinterland*. Tratamos con una urbe con una "masa crítica" suficiente como para actuar como intermediaria entre la gran ciudad y los espacios rurales, al ser "*susceptibles de generar crecimiento y desarrollo en su entorno próximo y de equilibrar el territorio frente a las macrocefalias metropolitanas*" (Vilagrasa, 2000: 1), por lo que pueden actuar como proveedores de bienes y servicios especializados, así como centros de interacción social, económica y cultural para su entorno.

En decir, la ciudad rural, no puede definirse sólo por su tamaño o número de habitantes, sino que es más importante el papel y la función que juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste, y los flujos y relaciones que genera hacia el exterior. Lo que conocemos como difusión espacial.

Por un lado estos centros se asocian frecuentemente a una serie de infraestructuras que conectan las redes locales, pero también regionales y nacionales. Por ello, constituyen la principal oferta de servicios con relativa especialización para la población y el entorno, al tiempo que se convierten en centros de interacción socioeconómica y cultural para zonas rurales de gran amplitud. Hoy, como expresan algunos autores, estas ciudades tienen condiciones para cumplir con ese tipo de funciones, por diversas causas. Por ejemplo, el haber accedido a crecientes competencias como gobiernos

locales –descentralización–, estas localidades se ven favorecidas a veces por el asiento de instituciones con facultades de gestión de las políticas de promoción económica y ordenamiento territorial. En nuestro caso, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, gestor de múltiples emprendimientos de este tipo.

La capacidad de Victorica para consolidar entornos innovadores y, con esa base promover un "mejor" desarrollo deriva de su capacidad para generar y / o difundir e intercambiar conocimiento y aprovechar sus recursos endógenos. La clave de ese proceso se halla en la construcción de redes locales de actores y su inserción en redes supralocales de estructura horizontal y vertical, junto a un adecuado contexto institucional capaz de articular eficazmente los ámbitos público y privado.

Aquí podemos considerar algunos aspectos de la historia de los diversos enfoques sobre desarrollo que reconocemos en la actualidad en los actores sociales que lo practican en Victorica, Departamento Loventué.

Como en toda Latinoamérica, los procesos con sus diferentes etapas se reconocen en el sector. No es pertinente en nuestro caso hacer una historia de los modelos, pero sí podemos reconocer algunos estilos y propuestas en la realidad que observamos. En el enfoque de la *dependencia,* a diferencia del énfasis dado por los partidarios de la modernización a lo técnico-económico, a la baja productividad del aparato productivo tradicional así como elementos explicativos del atraso de los países, los dependentistas subrayan el carácter social y político del subdesarrollo, el papel que cumplen en su configuración las relaciones entre las clases sociales y la injusta división internacional del trabajo. En palabras del economista Osvaldo Sunkel, destacado integrante de esta escuela "*...El desarrollo es un tema sociológico porque lo que está en desarrollo es una realidad humana, un conjunto de relaciones sociales, una estructura social y un estilo de vida*" (Sunkel, 1965).

En el enfoque que aporta aproximaciones ambientalistas al desarrollo la Fundación sueca Dag Hammarskjold en su Informe de 1975, al que titula "*Qué Hacer: Otro Desarrollo*", establece varios principios de lo que denominan **El Otro Desarrollo** como son: 1) Es generado para la satisfacción de necesidades, comenzando con la erradicación de la pobreza; 2) Es endógeno y autónomo; 3) Está en armonía con el medio ambiente; y, 4) Está basado en transformaciones estructurales. De los cuatro puntos señalados, desta-

camos en nuestro caso fuerte presencia de los tres primeros e intentos por alcanzar el tercero.

En los 80 se abría paso en el mundo académico occidental el pensamiento del economista y filósofo hindú Amartya Sen, conocido también como el enfoque de las capacidades. Punto inicial de su planteamiento es la idea "*...aunque los bienes y servicios son valiosos, no lo son por sí mismos. Su valor radica en lo que pueden hacer por la gente o más bien, lo que la gente puede hacer con ellos*" (Sen, 1983: 1116).

Para Sen el desarrollo no se reduce al aumento de la oferta de mercancías sino y centralmente a acrecentar las capacidades de la gente[2]. Como parte medular del argumento de su enfoque, Sen indica que constituye una cuestión vital el dominio que la gente tiene sobre sus propias vidas para suplir el dominio de las circunstancias y el azar sobre los individuos por el dominio de éstos sobre el azar y las circunstancias, como se leyera en obras de Marx.

En este sentido el referente del desarrollo no es el crecimiento económico, como decían los teóricos de la modernización, sino los seres humanos. "*...Si en última instancia consideramos al desarrollo como la ampliación de la capacidad de la población para realizar actividades elegidas* (libremente) *y valoradas, sería del todo inapropiado ensalzar a los seres humanos como 'instrumentos' del desarrollo económico*" (Sen, 1998: 601). Es decir, lo que pretende este enfoque es aportar un concepto de desarrollo que gire en torno a la razón y las libertades humanas.

> "…En suma el desarrollo es visto como un proceso de expansión de capacidades humanas, individuales y colectivas para efectuar actividades elegidas y valoradas libremente: a la vez que la oferta y demanda de bienes y servicios es un aspecto complementario y de ningún modo la meta principal. La importancia del enfoque de Sen radica en subrayar lo que la gente pueda 'hacer y ser' (functionings) y no en lo que ella puede 'tener'. Dicha propuesta aparece asociada a derechos (entitlements), los mismos que definen la realización material como espiritual de las personas. El asumir lo anterior implicaría un cambio en los patrones de comunicación interper-

2 En tal sentido, en el área comandada por Victorica, se ha observado, en prácticas de desarrollo local, la resignificación de capacidades que ciertos grupos detentan. Esto hizo que un modelo de desarrollo económico, impuesto a la región, se desarticulara por ingerencia de miembros de la comunidad con especializaciones, algunas en desuso, que fueron reactivadas y se convirtieron en motor de nuevas organizaciones.

sonal y en la percepción sobre el desarrollo existente en nuestros países" (Valcarcel, 2008: 23).

Lo expuesto nos da una visión compleja y multidimensional del desarrollo, pese a haber omitido tramos de su historia, a no haber considerado enfoques y haber rescatado sólo aspectos que reconocemos en el territorio en estudio.

Desarrollo endógeno

Destacamos *desarrollo endógeno* como un enfoque que permite interpretar *la acción* y nos ha facilitado la comprensión de los procesos desarrollados en el sector analizado. Conceptualmente lo definimos como el desarrollo que se origina en causas internas. Desentrañar esas causas, visualizarlas, ha sido el generador de nuestro trabajo que, desde los 90´, ha movilizado diferentes estrategias de investigación.[3]

Si atendemos lo expresado por Boisier (1993) y lo transparentamos en el área de análisis, definimos que existen en la endogeneidad cuatro categorías vinculadas entre sí:1) *política*, que deviene de la primigenia Junta Vecinal que dio origen a una metodología de trabajo institucional relacionada con el *desarrollo local* y una amplia participación de los actores, sociales y sociointutucionales; 2) *económica*, gestando una capacidad interna de generar sus propios cambios, diversificando la economía regional y tratando de establecer con acciones y legislación, una base de sustentación en el tiempo[4]; 3) *científica*, el impulso que debiera dar la generación de tecnologías propias, hecho que no se observa en el lugar; 4) *cultural*, la matriz socio-cultural que permitió en los 90´ el arraigo de una metodología de gestión asociada al desarrollo local, se mantiene intacta. Lo que no se concreta es la acción que devuelva al sector al camino de desarrollo endógeno que había iniciado con éxito.

---

3 "La gestión local en el discurso de sus protagonistas". MEDUS, Dirección de proyecto con evaluación externa. Incorporado al Programa Nacional de Incentivos. Aprobado por Resolución Nº 167/2003 de la F.C.H. de la UNLPam. "El desarrollo local en la gestión del territorio. La sinergia entre lo agropecuario y el caldenal. Departamento Loventué, La Pampa, Argentina". MEDUS, Directora, acreditado en el Programa Nacional de Incentivos, aprobado por Resol. 365/06.

4 Este tipo de acciones no dieron los resultados esperados. Se pudo constatar después del cambio de autoridades en diciembre de 2007 que el *modelo Victorica* ha sufrido cambio, adecuaciones, que responden a posturas ideológicas con cierta variante dentro de la misma agrupación y a los contextos externos al poder local.

Relacionamos dos categorías: *local y endógeno*. No son, conceptualmente, lo mismo. Local tiene una significación relacional: se es local *respecto de*... Endógeno la tiene en cuanto a *dirección,* articula acciones y procesos en forma orientada (de adentro hacia fuera, por ejemplo). Rescatamos lo que expresa Boisier (2001) cuando dice que el desarrollo local es siempre endógeno, aunque este desarrollo endógeno puede encontrarse en una escala supralocal. Es propio de articular sujetos, proyectos políticos, prácticas sociales como impulso al desarrollo de las capacidades locales que nos permiten comprender la forma en que los territorios se desarrollan y las causas que los movilizan.

Así, desentrañamos *complejidades, diversidad y estrategias* y podemos expresar que el desarrollo endógeno se soporta en el rol de los actores sociales. Cada lugar tiene su identidad que hace que los actores no se repliquen en otros lugares. Por ello, al activarse las energías sociales (de producción, organización, creación), a veces invisibles, aparece la realidad local, que puede ser imitada por otros, pero no copiada fielmente[5].

Los actores

Hemos considerado elementos teóricos del desarrollo que aportan a nuestras reflexiones. Los hemos relacionado con el otro aspecto a considerar en este artículo: los actores, y en este caso destacamos a los actores socioinstitucionales como los mas visibles en el caso Victorica. Para ello rescatamos que muchos autores plantean "el deber ser", por ejemplo fortalecer procesos de cooperación entre agentes sociales y económicos. Lo que no se puede establecer son pautas como esta sin tener en cuenta la reacción que cada grupo opone, en cada realidad analizada. Aparecen resistencias no sólo desde los grupos, sino desde las instituciones, donde las relaciones de poder son cambiantes según intereses propios o exógenos. En nuestro caso hemos encontrado organizaciones sociales y los gobiernos municipales y sus asociaciones. Cada uno requiere un acompañamiento específico que proviene tanto del sector privado como del sector público. La falta de práctica en este tipo de organización para el desarrollo ha traído inconvenientes, pero en dos décadas de proceso, el cambio ha sido continuo,

5 Hago referencia a lo expuesto precedentemente cuando dije que el modelo Victorica se diseminó espacialmente, pero sus resultados no fueron alcanzados en las otras localidades.

con etapas diferentes y equilibrios dispares. Lo que se rescata es la fuerza de los actores sociales, la sedimentación del eje rector en el proceso, el "hacer y ser" que menciona Valcarcel (2008) y el asumir que permanentemente deben hacerse rectificaciones. Los tres puntos[6] que plantea Alexander Schejtman en su artículo sobre *Objetivos y Enfoques de la Estrategia* se encuentran en todos los tramos del proceso, con ritmos diferenciados, pero presentes.

Nota final

Retomando lo expresado e el inicio del artículo decimos: a) "*democratización de la elaboración*", diremos que encontramos procesos democratizadores, que en el caso se denomina "foro social" y permite la discusión de los proyectos a ejecutar en el programa de desarrollo territorial; b) "*diseño y ejecución de la intervención*", el mismo se concreta desde lo privado (Fundación Loventué) tanto como de lo público (creación de una secretaría específica en el Municipio; organización de un postítulo terciario sobre Desarrollo Local desde el Ministerio de Educación de la Provincia de La Pampa; c) "*...en el contexto de las relaciones de poder existentes en los espacios a desarrollar*". Este concepto final es el que más dificultades opone, y que ha redundado en el tiempo transcurrido en un ritmo irregular en el cumplimiento de las etapas de desarrollo rural propuestas. Las redes conformadas por actores socio institucionales cambian en un cuarto de siglo, se renuevan y adecuan a las lógicas de poder que surgen acordes a nuevos paradigmas así como a las coyunturas globales que afectan las localias.

Todo lo expresado se funda en una activa participación del capital social en el territorio, que constituye el recurso más importante para la innovación y el desarrollo, favoreciendo la acción colectiva y generando proyectos comunes. Es un producto exclusivo de dinámicas locales y, como tal, no puede ser importado o exportado, adquirido o imitado. Su generación y permanencia depende de la voluntad de los actores locales y adquiere formas que se modifican conforme lo hace la sociedad local, por lo que está fuertemente anclado al territorio.

---

6 Disponer de recursos al inicio de los procesos, fortalecer los programas asociativos y ayudar a construir redes de aprendizaje, organización y gestión.

Bibliografía

ANDRADE, L. (2006). *Lo social: inquieto (e inquietante) objeto. Aportes para pensar e intervenir*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

BENENCIA, R. y FLOOD, C. (2002). "Modalidades de intervención social: una reflexión sobre aspectos institucionales" en BENENCIA, R. y FLOOD, C. (eds.) *ONGs y Estado: experiencias de organización rural en Argentina*. Buenos Aires: La Colmena.

CEPAL (1991). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile.

DURAND, P.; JIMÉNEZ, B. y SECCO, M. (2002). "Una propuesta de análisis de la articulación a nivel local entre programas sociales". *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Universidad de Quilmes.

LARAÑA, E. (1999). *La construcción de los Movimientos Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

MANZANAL, M.; ARZENO, M. y NUSSBAUMER, B. (2007). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

MICHELINI, J.J. (2006). "Ciudades intermedias, redes socioinstitucionales y desarrollo territorial. Los casos de Getafe y Alcázar de San Juan (España)". IEG-CSIC. Madrid, España.

SCHEJTMAN, A. (2008). "Estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial: una ilustración para la Argentina". Artículo, Clase nº 8, Curso FLACSO "Desarrollo Rural: nuevos problemas y enfoques, 2008". Buenos Aires.

SHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. (2003). "Desarrollo territorial rural". Santiago de Chile: RIMISP.

SEN, Amartya (1983). "Los bienes y la gente", *Comercio Exterior*, Vol. 33, n° 12. México.

SUNKEL y PAZ (1981). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI, pp. 15-268.

VALCARCEL, M. (2008). "Conceptualización del desarrollo y del Desarrollo Rural". Artículo, Clase nº 1, Curso FLACSO "Desarrollo Rural: nuevos problemas y enfoques, 2008". Buenos Aires.

VILAGRASA, J. (2000). "Ciudades medias y ciudades intermedias: posicionamiento en la red urbana y procesos urbanos recientes" en *http://www-etsav.upc.es/personals/monclus/cursos/ibarz.htm*