

LINEAMIENTOS PROSPECTIVOS ESTRATÉGICOS PARA CEBALLOS (LA PAMPA, ARGENTINA) A 2030.

VEGA, J. C.¹⁰; MARIANO R. C. y DILLON, B.

RESUMEN: La prospectiva y la planificación son elementos centrales para la construcción de territorios futuros conducentes con la Agenda 2030 en torno a un desarrollo sostenible, inclusivo y equitativo. Este trabajo tiene como objetivo identificar lineamientos estratégicos agroalimentarios para la localidad de Ceballos a 2030. En primer lugar se desarrolló un diagnóstico prospectivo enmarcado en cuatro ejes territoriales (económico-productivo, socio-institucional, físico-ambiental y político-normativo). Seguidamente, se construyó el mapa de actores y las relaciones con dichos ejes. Mediante entrevistas, se obtuvo la información primaria que permitió el diseño de nodos de variables estratégicas con incidencia en el futuro agroalimentario local. En base a ello, se proponen 9 lineamientos estratégicos agroalimentarios para orientar la toma de decisiones estratégicas, públicas y privadas, en pos del desarrollo sostenible para Ceballos a 2030.

PALABRAS CLAVE: planificación, políticas públicas, participación, agroalimentarios.

INTRODUCCIÓN: Los países de América Latina y el Caribe demuestran creciente y decidido interés de generar políticas públicas y estrategias de desarrollo, a mediano y largo plazo, en pos de lograr mayores niveles de progreso económico con crecimiento social. En un contexto de globalización económica, sumado a la inestabilidad y la incertidumbre que presentan algunos espacios geográficos, Vargas Lama (2018) considera necesario buscar nuevos instrumentos de planificación y gestión territorial estratégica que ayuden en la construcción de un futuro deseado.

En este proceso de creación de instrumentos para la gestión territorial estratégica, es fundamental la intervención participativa de la ciudadanía, ya que contribuye en una visión compartida del futuro (Vargas Lamas, 2018). Estos mecanismos resultan fundamentales para salvar alguna de las falencias de los sistemas tradicionales de planificación como lo son la desigualdad en la distribución de los ingresos, la carencia de una visión a largo plazo, la excesiva dependencia de la producción primaria, entre otros (Vargas Lamas, 2018). Bajo este marco general, este trabajo hace foco en la provincia de La Pampa -Argentina-, con un territorio extenso y una población concentrada en el sector oriental.

Medina Vásquez *et al.* (2014), mencionan que cada país, región o localidad construyen su visión prospectiva mediante la identificación

¹⁰ Licenciado en Administración de Negocios Agropecuarios. Maestrando en Administración Agroalimentaria (UNICEN-UNLPam). Email: vegajuan92@hotmail.com

de ejes que consideran estratégicos con la intención de cubrir los aspectos políticos, institucionales, económicos, sociales, culturales, ambientales y tecnológicos.

En la provincia de La Pampa, las pequeñas poblaciones rurales del noreste y sus habitantes disponen de infraestructuras y equipamientos que contribuyen a una mejor calidad de vida. Un territorio que tiene como base económica la ganadería y la agricultura con desarrollo agroindustrial y agroalimentario que agrega valor a parte de la producción primaria y valorizan los recursos naturales (Ministerio de la Producción de La Pampa-CFI, 2014).

A escala global, se ha elaborado una agenda propuesta como un plan de acción por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el fin de favorecer a las personas, el planeta, la prosperidad y el fortalecimiento de la paz universal. En la misma y como base fundamental, se incluyen 17 ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) destinados a los países que integran el organismo y, específicamente para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, 2018).

Esta investigación se estructura a partir de la necesidad de orientar estratégicamente el desarrollo agroalimentario de Ceballos teniendo en cuenta su identidad y su potencial endógeno (orientación productiva de carácter agroalimentario y agroindustrial). El objetivo de este trabajo es identificar lineamientos estratégicos agroalimentarios para la localidad de Ceballos a 2030. Particularmente se desarrollaron ejes

temáticos que definen el diagnóstico mediante una caracterización descriptiva, se analizaron los actores claves territoriales, sus articulaciones y el entramado institucional, que traccionan a favor o en contra de las propuestas de ODS a 2030. De esta manera, se identificaron lineamientos estratégicos que potencien la concreción de los ODS a 2030.

La metodología propuesta se articula por la iteratividad entre tres etapas que orientan el cumplimiento del objetivo del trabajo (Sandoval, 2014). En principio se realizó una breve descripción de la localidad de Ceballos como punto de partida para la elaboración del diagnóstico territorial. En base a bibliografía específica, se definieron como ejes del diagnóstico territorial: a) Económico-Productivo; b) Socio- Institucional; c) Físico-Ambiental y; d) Político-Normativo. A partir de cada eje, se identificaron variables estratégicas de futuro, complementando la información con un mapa de actores claves locales y regionales. Hacia ellos, se dirigieron las entrevistas cualitativas (Hernández Sampieri *et al.*, 2015) para retroalimentar y triangular el diagnóstico participativo y orientar la elaboración de los lineamientos estratégicos del sector agroalimentario.

DESARROLLO TEMÁTICO:

DIAGNÓSTICO TERRITORIAL: Para poder definir la base del diagnóstico territorial, se realizó un recorrido por los antecedentes de planificación territorial a diferentes escalas. El propósito del relevamiento fue aportar una visión de conjunto para

comprender y fundamentar las bases para la construcción de los lineamientos estratégicos agroalimentarios. Es así que, en una primera instancia, se recabaron los antecedentes de planificaciones territoriales nacionales, provinciales, sectoriales y locales y se definieron las bases para la elaboración del diagnóstico en Ceballos, siguiendo los ejes mencionados:

a) Económico-Productivo:

La localidad de Ceballos se ubica en un territorio con condiciones agroecológicas favorables para la producción agrícola y ganadera, siendo ésta, la producción de mayor importancia. Por esta razón, posee una sucursal de una de las principales empresas orientadas a la producción agroindustrial del sector agroalimentario que cuenta además con la participación de importantes establecimientos agropecuarios y de servicios que aportan significativamente en la generación de puestos de trabajo. Los comercios locales, las actividades económicas familiares (cerdos, miel, leche, huevos) y actividades de servicios al sector agropecuario (alambradores, tornerías, gomería, etc.) también aportan como fuente de empleo. El empleo público también es importante, principalmente por parte del municipio, escuela local, entre otros.

Entre las variables clave identificadas para este eje se destacan: aumento de la superficie sembrada; servicios agropecuarios de calidad; existencia de actividades económicas familiares; grado de intervención del gobierno nacional; disponibilidad y calidad de mano de

obra local; diversificación de las actividades comerciales locales no relacionadas con el sector agroalimentario; relación entre el empleo público y el empleo privado; comercialización de insumos y acopio de cereales; agroindustrias que agregan valor a la producción.

b) Socio- Institucional:

El ejido municipal de Ceballos registró una población de 428 habitantes, la variación intercensal fue negativa (-2,4%) entre 2001 y 2010 (SSEyC, 2010). Se advierte en Ceballos, el descenso de la población rural. La localidad cuenta con un establecimiento educativo con nivel primario completo y secundario hasta tercer año (ciclo básico). En estas instituciones se encuentra operativa una cooperadora que acompaña en tareas y actividades de apoyo educativo. Otras instituciones relevantes son el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Universidad Nacional de La Pampa (UNLPam) que, forman y asesoran a profesionales y productores que ejercen a nivel local. El municipio brinda diversos talleres culturales que contribuyen al entretenimiento y calidad de vida de los habitantes.

Existen diversos programas de deportes provinciales en los cuáles participa la localidad. Cuenta, además, con un gimnasio municipal que permite a las y los habitantes disponer de las mismas prestaciones que en cualquier centro urbano de mayor tamaño.

En la actualidad, el Club Social y Deportivo Juventud Unida de Ceballos se encuentra en proceso de recuperación de su personería jurídica,

la reparación de instalaciones y brindando actividades.

También se registran otros programas provinciales como Ayelén, destinado al desarrollo social de niños y niñas mediante actividades de contención, atención y cuidado, el Programa Cumelén, destinado a personas adultas mayores mediante actividades de entretenimiento y encuentros con localidades vecinas.

Desde el sector privado, se ofrece formación y asesoramiento en inglés, matemáticas y ayuda particular en cuestiones aprendizaje. A su vez, hay personas que ofrecen compañía y asesoramiento terapéutico y acompañamiento en actividades de ejercitación física personalizada.

Ceballos cuenta con un establecimiento asistencial de salud que dispone del servicio de enfermería permanente a través de guardias y servicio de ambulancia. Además, la Biblioteca Popular ofrece diversas actividades y jornadas de lectura.

Entre las variables estratégicas identificadas se destacan: cantidad de habitantes; disminución de la población rural y aumento de la población urbana; calidad y diversidad del sistema de salud local; apoyo institucional financiero local y provincial; nivel y calidad educativa en la localidad; accesibilidad a la formación profesional; actividades culturales y deportivas en la localidad y zona; desempeño activo de comisiones y cooperadoras locales.

c) Físico-Ambiental:

En Ceballos se desarrollan nuevas formas de organización y gestión de la producción agropecuaria de tipo empresarial, al mismo tiempo que se

mantiene las formas de producción tradicional, en manos de productores familiares. A escala provincial se registra una fuerte conexión con el resto del país (favorecida por la ubicación geográfica respecto al territorio nacional), a través de rutas que permiten posicionarla como un nodo de comunicaciones en los ejes norte-sur y este-oeste. En los últimos años, se evidencia una disminución de las superficies que se tratan con fertilizantes y agroquímicos y un aumento de labores con siembra directa¹¹. En cuanto al acceso a servicios, en la mayoría de EAP (Explotaciones Agropecuarias) se observa un aumento de accesibilidad a energía eléctrica (Ferro Moreno *et al.*, 2021).

Entre las principales variables estratégicas identificadas en este eje podemos mencionar: nuevas tecnologías de proceso aplicadas a los sistemas de producción; aumento de producciones de sustento familiar; ubicación geográfica de la localidad; aumento de la variabilidad climática; variación en el uso de fertilizantes y agroquímicos; accesibilidad a la energía eléctrica rural; disponibilidad y calidad en la conectividad digital; infraestructura y conectividad logística.

d) Político-Normativo:

En Ceballos, durante los últimos 40 años sólo ha habido dos intendentes.

¹¹ En La Pampa, la Ley N° 3.228 (Ley de Gestión Integral de Plaguicidas en el Territorio de la Provincia de La Pampa), tiene el objetivo principal de proteger la salud humana, el ambiente, los recursos naturales, los ecosistemas, contribuir al desarrollo sostenible, con la óptima utilización de los productos, mitigar el impacto ambiental, entre otros.

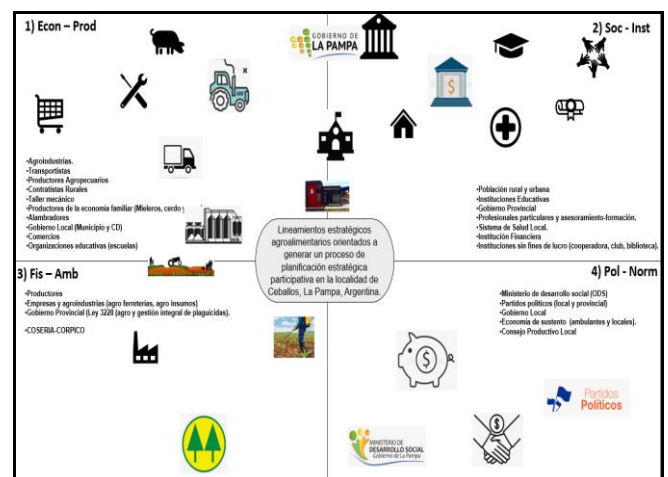
Desde 1984 hasta 2007, el gobierno local (por entonces Comisión de Fomento) fue presidido por un representante del Partido Justicialista. En 2007, asume un nuevo Intendente con filiación al FREPAM (Unión Cívica Radical). En 2010, a partir de su segundo mandato el mismo intendente encabeza el gobierno local, desde una Junta Vecinal "Por y Para Ceballos" constituida como partido local (independiente con miembros de diversas ideologías políticas). Este se convierte en el único partido local en toda la historia de Ceballos. Respecto a la normativa local, se puede mencionar, como más relevante, la Ordenanza 21/10 que declara de Interés municipal, la propuesta de creación del Instituto de Formación Superior (presentada por la Coordinación Zona I, Área II) mediante el cual se pretende por un lado, retener a la población joven y por otro, otorgar mayor capacitación profesional, mediante la formación terciaria y universitaria. La Ordenanza 04/16, por la que se crea el Consejo productivo local mediante el cual, la localidad adhiere a la Ley de promoción económica provincial N° 2.870 que permite a los municipios otorgar préstamos en condición de fomento. La Ordenanza 08/16 cede un espacio de terreno al Banco Pampa SEM para instalar el cajero automático en la localidad. La Ordenanza Municipal 09/17 adhiere a Ceballos al Decreto 1639/17 (Sistema Administrador de Guías). La Ordenanza 04/18 prohíbe la venta ambulante de mercaderías o alimentos en la vía pública y/o espacios públicos

efectuados por vendedores que no tengan domicilio local.

Entre las variables estratégicas más relevantes en este se consideran: legislación en torno a prácticas de producción sustentables; grado de intervención del gobierno local y provincial; cargas impositivas en el sector agropecuario; alternancia política y partidaria local; compromiso de partidos políticos en asuntos locales y alianzas municipales con instituciones, empresas y cooperativas.

MAPA DE ACTORES CLAVES: A partir de las variables claves identificadas en los cuatro ejes se construyó un mapa de actores claves por cada eje (figura 1). Se identificaron los actores a partir de la descripción de cada uno de los ejes de diagnóstico, delineándose, a su vez, aquellos que poseen mayor transversalidad y relevancia con el objeto de estudio.

Figura 1: Mapa de actores clave de la localidad de Ceballos.

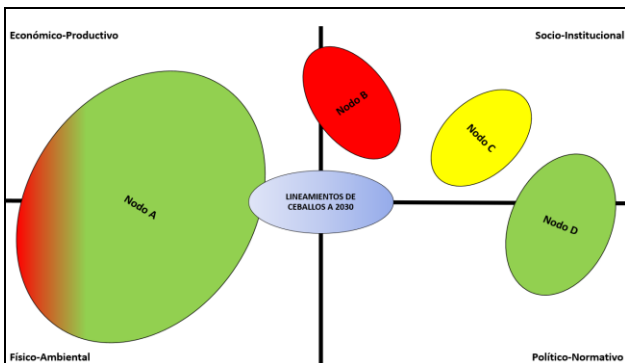


Fuente: Elaboración propia.

NODOS ESTRATÉGICOS A PARTIR DEL RESULTADO DE LAS ENTREVISTAS: A partir del

diagnóstico prospectivo y de los cuatro ejes abordados, sumado a las perspectivas individuales y grupales de los actores claves, se construyeron nodos estratégicos de variables estratégicas de Ceballos a 2030 que pueden observarse en la figura 2.

Figura 2: Integración nodal, general y transversal del universo de actores.



Fuente: Elaboración propia

En una primera instancia, de las opiniones y tracción entre variables, por cada grupo de actores, se identificaron diferentes nodos que traccionan de manera favorable o desfavorable, manteniendo el criterio de análisis por eje de diagnóstico previamente identificados. Posteriormente, en base al análisis individualizado de los diferentes grupos de actores, se elaboró un mapa general y transversal a todos los nodos y variables involucradas, a efectos de proponer los lineamientos estratégicos agroalimentarios para Ceballos a 2030.

A modo de conclusión del análisis, se construyó un mapa general y transversal de los nodos del universo de entrevistados, quedando identificados cuatro (4) nodos generales en torno a los cuales se plantearon los lineamientos estratégicos: Nodo A, integrado

principalmente por variables económico-productivas y físico ambientales; Nodo B, traccionado mayormente por variables socio-institucionales y, en menor medida, económico productivas; Nodo C traccionado por variables socio-institucionales y, el nodo D traccionado mayormente por variables político-normativas y, en menor medida, por variables socio-institucionales.

LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS AGROALIMENTARIOS PARA CEBALLOS A 2030:

En vistas de alcanzar los ODS a 2030 propuestos¹², se definieron una serie de objetivos y lineamientos estratégicos por Nodo identificado, logrando cumplir así con el tercer objetivo específico de este trabajo. Los lineamientos estratégicos fueron los siguientes:

- I) Generar, fomentar y financiar programas y proyectos de producción sostenibles para sensibilizar y aumentar el compromiso social sobre el cumplimiento de los ODS.
- II) Fomentar la creación de condiciones que potencien el desarrollo y asentamiento de organizaciones agroalimentarias

¹²Para la provincia de La Pampa se priorizaron los siguientes: ODS 1 (Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo); ODS 2 (Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible); ODS 3 (Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades); ODS 4 (Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos); ODS 5 (Lograr la igualdad de géneros y empoderar a todas las mujeres); ODS 10 (Reducir la desigualdad en y entre los países); ODS 17 (Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para El Desarrollo Sostenible).

públicas y privadas en la localidad de Ceballos, agregando valor y mejorando la oferta laboral a los nuevos profesionales (por ejemplo: a través de la gestión de un parque industrial agroalimentario local/regional).

III) Conformar una estación experimental municipal/regional para visibilizar sistemas productivos agroalimentarios sostenibles, que involucren sinergias conjuntas entre actores públicos y privados (consumo responsable, control de desechos, economía circular, bioeconomía, etc.).

IV) Fomentar el desarrollo de capacidades locales que permitan mejorar la oferta de profesionales y técnicos en el sector agroalimentario.

V) Gestionar acuerdos que garanticen a nivel local la disponibilidad de acceso a la salud médica profesional y potenciar la oferta y diversidad de opciones de salud local.

VI) Prestar a nivel local alternativas habitacionales y laborales de inclusión profesional, como condiciones para el asentamiento poblacional (programas de viviendas, residencias, inclusión laboral y profesional agroalimentaria, desarrollo de pasantías profesionales, etc.).

VII) Mantener y potenciar la oferta de actividades culturales y deportivas locales y regionales en articulación conjunta con municipios vecinos.

VIII) Implementar instancias de participación democrática ciudadana de manera ágil y con perspectiva institucional y de género (p. ej. conformación, elaboración y financiación de presupuestos participativos a instituciones

relacionadas al sector agroalimentario).

IX) Proceder a la digitalización y control del sistema administrativo para brindar soluciones a las necesidades burocráticas locales y regionales (p. ej. implementación de un sistema local de gobierno electrónico, adhesión a sistemas provinciales y nacionales, entre otros).

REFLEXIONES FINALES: De acuerdo con una metodología específica se construyeron participativamente 9 lineamientos estratégicos para Ceballos (La Pampa, Argentina) a 2030 con referencia a la Agenda de Naciones Unidas a 2030 y apalancados en los ODS.

Como punto de partida, es el primer intento en el que se esbozan lineamientos estratégicos propuestos y recabados desde nodos estratégicos construidos a partir de la perspectiva prospectiva y participativa, en el que participaron activamente todos los actores claves de la localidad, manifestando entusiasmo con el proceso.

Dichos lineamientos, fueron puestos en valor y a disposición para orientar la toma de decisiones estratégicas públicas y privadas en torno a la construcción colectiva y participativa en pos del desarrollo sostenible para Ceballos y con horizonte temporal a 2030.

AGRADECIMIENTOS: A las personas de Ceballos, por su compromiso para con un futuro mejor y sostenible de la localidad.

BIBLIOGRAFÍA:

- FERRO MORENO, S.; MARIANO, R.; GONZÁLEZ, R. y PÉREZ, S. (2021). *Evoluciones del Sector Agropecuario Argentino: perspectivas desde La Pampa*. Santa Rosa: FAUNLPam. Recuperado de http://www.ciap.org.ar/Sitio/Archivos/AgropecuarioLaPampa_compressed.pdf.
- MEDINA VÁSQUEZ, J.; BECERRA, S. Y CASTAÑO, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.bivica.org/files/prospectiva-politica.pdf>
- MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN Y CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (2014). *Planificación Estratégica y Diseño de Tablero de Control en el ámbito del Ministerio de la Producción – Segunda Parte*. Santa Rosa. Recuperado de <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2014/10/50118.pdf>.
- NACIONES UNIDAS (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- SANDOVAL ESCUDERO, C. (2014). *Métodos y Aplicaciones de la Planificación Regional y Local en América Latina*. Naciones Unidas
- SUBSECRETARÍA DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE LA PAMPA (2021). *Anuario Estadístico 2020*. Recuperado de <https://estadistica.lapampa.gob.ar/anuarioestadistico-2020.html>.
- VARGAS LAMA, F. (2018). *La Prospectiva como Herramienta de Planificación Subnacional de Largo Plazo: la búsqueda de un desarrollo territorial y sostenible en Latinoamérica*. Tesis de Grado. Maestría de Pensamiento Estratégico y Prospectiva. Universidad Externado de Colombia.