

Articulación público–privada y desarrollo local de los espacios rurales

CLARA CRAVIOTTI*

Perfiles Latinoamericanos 32
Julio–diciembre 2008

183

Resumen

El presente artículo estudia el rol de la articulación entre actores públicos y privados en la definición de los perfiles productivos de los espacios rurales. Para ello, revisa aspectos del debate teórico sobre desarrollo local y analiza sus implicaciones en función de las transformaciones que experimentan por dichos espacios. A partir de estudios de caso de dos ámbitos de la región pampeana argentina que muestran cambios relevantes desde el punto de vista socio-productivo, se examinan algunas de las cuestiones relativas a la construcción de una “visión compartida” del desarrollo y de la búsqueda de complementariedad entre actividades nuevas y preexistentes.

Abstract

The article analyzes the role of articulation between public and private actors in the definition of the productive profiles of rural spaces. Aspects of the theoretical debate on local development are reviewed, analyzing its implications on the transformations experienced by such spaces. Based on two case studies conducted in the Argentine Pampean Region which are facing relevant social and productive changes, the paper examines some of the issues set in terms of the construction of a “common view” of development and the search of complementarities between new and pre-existent activities.

Palabras clave: estudios del desarrollo, sociología rural, territorio, espacio rural, actividades no tradicionales, región pampeana.

Key words: development studies, rural sociology, territory, rural space, non traditional activities, Pampas region.

* Doctora en Geografía por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora adjunta en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

1. Introducción

En los últimos tiempos se ha producido cierta convergencia de enfoques en el tema del desarrollo, particularmente alrededor de la noción de “desarrollo local” (a veces conceptualizado como “desarrollo territorial”). En este sentido, la importancia de recuperar y poner en valor las especificidades locales, de estimular la creación de redes de aprendizaje y de interacción, así como de fomentar la participación y cohesión social, aparecen en varias de las formulaciones más conocidas de la temática (Manzanal, 2006).

Uno de los aspectos clave de tales enfoques es la articulación entre diversos tipos de actores públicos y privados —tanto organizaciones de representación de intereses como entidades de apoyo, organismos públicos e instituciones de investigación— con el fin de lograr consensos que permitan la formulación e implementación de iniciativas de desarrollo. En este artículo la cuestión se examina en relación con los espacios rurales, aspecto que, en Argentina, ha merecido limitada atención debido a la marcada concentración de la población en áreas urbanas que caracterizó tempranamente al país. El análisis considera aspectos relevantes surgidos de dos estudios de caso que comparten su pertenencia a un mismo ámbito territorial: la región pampeana argentina, y que, a la vez, tienen en común la experimentación de cambios desde el punto de vista socioproductivo, en función del surgimiento de nuevas actividades en el espacio rural asociadas, en muchos casos, a la presencia de nuevos actores.

El artículo se estructura en cuatro partes: la primera analiza las diferentes perspectivas de los estudios recientes sobre desarrollo local e identifica algunos de los problemas que plantea su aplicación a las áreas rurales. En la segunda se dimensiona la importancia de la articulación público-privada en la formulación y sostenimiento de tales dinámicas, considerándose algunos de los condicionantes que enfrenta el municipio, actor central de dichos entramados en el caso argentino. En la tercera sección se presentan dos casos ilustrativos del tipo de problemas planteados, analizándose cómo funcionan las actividades tradicionales e innovadoras en la definición de los respectivos perfiles productivos rurales, así como la función del gobierno local y el posicionamiento de otros actores en relación con estos procesos. Finalmente, se extraen algunas implicaciones de los casos analizados para ser consideradas en el debate sobre desarrollo rural a nivel local.

2. Los enfoques de desarrollo local y su aplicación a las áreas rurales

A lo largo de la última década se comprueba un verdadero redescubrimiento de lo “local” en el plano de la teoría y de las estrategias de acción. El territorio, como es-

pacio donde los actores locales convergen, ha pasado a ser considerado un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo, una estructura activa y no un mero receptáculo de las actividades productivas. Despojada de las relaciones de poder que inevitablemente inciden en su conformación, tal como puso de manifiesto Raffestin (1977) en el campo de la geografía, un nuevo paradigma ha emergido en materia de desarrollo.

Si bien gran parte de los enfoques consideran que el territorio como tal constituye una construcción social, resultado tanto de la historia como del proyecto de desarrollo, en el debate actual se da una definición “naturalizada” del adjetivo “local” o “territorial”, asimilándolo a la ciudad o al municipio, cuando el propio ámbito de acción debería problematizarse (Lattuada *et al.*, 2006; Rofman y Villar, 2006).¹

Por otra parte, resulta paradójico que se recupere la dimensión local en un contexto donde la globalización sugiere un mundo en el que las distancias se banalizan (Moncayo Jiménez, 2002). En el caso de la actividad agropecuaria, hoy se asiste a situaciones de ruptura entre producción y territorio, donde el fenómeno de desplazamiento propio de algunas actividades industriales comienza a incidir también sobre el sector agrícola, particularmente en los cultivos extensivos.² Sin embargo, también es cierto que bajo los nuevos patrones de competitividad de los mercados agroalimentarios, determinadas características del espacio local se convierten en parte del sistema de diferenciación y valorización de los alimentos —el caso de las denominaciones de origen, por ejemplo—, si bien tal sistema requiere de un complejo y deliberado proceso de construcción por parte de los agentes locales.

Considerando ambos tipos de dinámica, las transformaciones contemporáneas pueden conceptualizarse como una simultaneidad de “desterritorialización” y “reterritorialización”. En la primera se reconoce la emergencia de sistemas globales que

¹ Como señala Buarque (1999, citado por Boisier, 2005), el concepto de “desarrollo local” puede aplicarse a diferentes escalas territoriales y asentamientos humanos de pequeña escala: desde la comunidad al municipio, e incluso a la microrregión.

² Gorenstein (2000) menciona algunas de las tendencias que parecieran diluir las articulaciones territoriales en el caso de la región pampeana argentina: la flexibilidad a nivel local que introduce ciertas modalidades tecnoproductivas (contratistas de maquinarias agrícolas, *pools* de siembra, fondos de inversión, etc.) sustituye algunas funciones de los centros de servicios agrarios o desplazan sus demandas (de almacenamiento, intermediación comercial, reparaciones de maquinarias) hacia ámbitos más lejanos. Además, la profundización del proceso de concentración de la actividad agropecuaria, con una creciente presencia de agentes de gran tamaño de base extra local, disminuye la magnitud de los ingresos agrarios acumulados localmente. Un argumento en el mismo sentido lo aporta Altschuler (2006), quien señala que la estructura de producción en el sector de granos, con una fuerte monopolización en pocas empresas de las actividades de acopio, procesamiento, comercialización y exportación, determina que el grueso del excedente producido quede concentrado en pocas manos y, en muchos casos, fuera de las localidades que lo generan.

escapan a las determinaciones específicas de éste o aquel territorio. En la segunda se confirma la territorialidad, en sentido fuerte, de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones (Gallicchio, 2003). Se trata de una relación dialéctica, donde los territorios aparecen al mismo tiempo, cuestionados y reafirmados en tanto ámbitos y sujetos del desarrollo.

Entre los factores que incidieron en el surgimiento de la perspectiva de desarrollo local en el actual contexto histórico se encuentran los procesos de cambio experimentados por los estados nacionales a partir de las políticas de descentralización y del surgimiento de tendencias hacia la supranacionalización —por ejemplo, de los esquemas de integración entre países. Asimismo las políticas de liberalización, desregulación y privatización adoptadas en el marco de auge del modelo neoliberal se vinculan con la pérdida de vigencia del Estado nacional como planificador y regulador del desarrollo y la revalorización de las instancias más cercanas a los ciudadanos (Manzanal, 2006).

Si se consideran las políticas públicas orientadas a los espacios rurales, puede visualizarse alguna confluencia de perspectivas entre la Unión Europea y América Latina, a pesar de los diferentes “recorridos” de dichas políticas. En la primera, después del planteamiento de modernización/intensificación de la agricultura (acompañado por distintas medidas asistenciales) implementado a partir de la Segunda Guerra Mundial, se observa desde hace unos años la aplicación de programas que recuperan los componentes principales de la visión territorial y fomentan actividades innovadoras encarradas por los agentes rurales locales, de lo que es ejemplo la Iniciativa LEADER (Liaison entre Actions de Development de l'Economie Rurale) (LEADER, 1999). Sin embargo, no por ello las primeras políticas han perdido su vigencia. En América Latina, en cambio, la preocupación por el desarrollo regional que rige desde la década de 1960 se ha reformulado en un sentido menos amplio y, si se quiere, menos ambicioso, para expresarse ahora en términos de desarrollo local; esto se acompaña, en algunos casos, por una pérdida de énfasis en la función del Estado, considerado un “socio” en igualdad de condiciones con los agentes privados (Klein, 2005; Manzanal, 2006).

En lo referente a las corrientes teóricas que influyeron en el actual planteamiento del desarrollo local, cabe identificar dos grandes líneas (Moncayo Jiménez, 2002; Schejtman y Berdegué, 2004; Klein, 2005; Manzanal, 2006). Existe una corriente que destaca las ventajas de la proximidad para el desarrollo económico, cuyo origen se encuentra en la teoría de aglomeración industrial formulada por A. Marshall en los años veinte. Esta literatura centrada en la gestación y desarrollo de clusters, los distritos industriales y la innovación como fenómeno colectivo tiene en común la referencia a la cooperación entre las empresas, al aprendizaje interactivo y al desarrollo de conocimientos tácitos y específicos de cada territorio.

Otro grupo de perspectivas que influyó en el enfoque de desarrollo local es la corriente neoinstitucional que rescata la importancia de las organizaciones y las reglas de juego en el desarrollo económico. Se trata de un cuerpo analítico heterogéneo que tiene puntos de contacto con los análisis del capital social no como recurso individual sino comunitario, y que caracteriza los trabajos de Putnam. Sin embargo, en ambas vertientes, los factores tradicionales de producción tienden a perder relevancia como activos territoriales, para ceder peso a factores intangibles (la cultura, las redes, las normas, etcétera).

A pesar de los elementos comunes en estas aproximaciones, es en su aplicación empírica donde pueden percibirse claramente las variantes que escogen sus analistas y propulsores. En otras palabras, las variables y procesos jerarquizados en los trabajos remiten, en opinión de este artículo, a preocupaciones diferentes y, en alguna medida, a visiones ideológicas distintas. Esquemáticamente, si el interés se centra en la competitividad de los espacios locales a nivel global, se prestará atención preferente a los factores y esquemas de cooperación que resultan funcionales al objetivo de posicionar estratégicamente un territorio, minimizando o pasando por alto posibles tensiones o situaciones de conflicto. En cambio, si el mismo se relaciona con el logro de mayores niveles de equidad social y la participación de actores por tradición excluidos en la definición de alternativas de superación de los problemas que los afectan, se reflexionará acerca de las condiciones que permiten que algunos temas y no otros, se instalen en la agenda pública. Se considerará, de igual modo, el surgimiento de una mayor capacidad local para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, para apropiarse y reinvertir localmente parte del excedente generado (Boisier, 2005). Se trata de dimensiones no necesariamente excluyentes —en realidad, todas ellas debieran ser consideradas—, pero no pareciera ser un asunto fácil de resolver ni por los analistas, ni por los planificadores.

En relación con el desarrollo de los espacios rurales, se ha encontrado que los trabajos sobre desarrollo local por lo general toman como eje de análisis actividades de tipo urbano-industrial, lo que propicia cierta pérdida de consideración de los espacios rurales como ámbitos con características peculiares y distintivas, que merecen especificidad en materia de políticas públicas. El problema no es que ellos integren, eventualmente, una política más general donde se conjugue lo rural y lo urbano y diferentes sectores de actividad, sino que implícitamente los rasgos estilizados que derivan del análisis de experiencias vinculadas a otros ámbitos de actividad se consideren extrapolables al medio rural.

Adicionalmente, los sistemas productivos locales de base agraria han mostrado, en varias de las situaciones analizadas (Aghon *et al.*, 2001; Caravaca, 2004), condiciones de dinamismo empresarial y crecimiento económico que, no obstante, pierden impor-

tancia ante los problemas ambientales y sociales involucrados. Estos efectos, indudablemente, se vinculan con las características de la red de actores públicos y privados que apoyan o dan sustento a estos procesos, tema del siguiente apartado.

3. La articulación entre actores públicos y privados como base del desarrollo local

Un aspecto que resalta la perspectiva del desarrollo local es la interrelación entre lo público y lo privado. De acuerdo con este enfoque, se entiende que las redes de relaciones cooperativas entre cámaras empresariales, sindicatos, centros educativos, empresas y gobierno local constituyen un elemento central para posibilitar la utilización eficiente de los recursos locales disponibles (Cravacuore, 2006).

Propuestos como un camino complementario a las estructuras jerárquicas o al mero funcionamiento de los mercados, estos esquemas que involucran actores públicos y privados cumplirían dos funciones principales; una de índole técnica: facilitar las dinámicas de aprendizaje por medio de la generación y difusión de conocimientos; y otra de índole política: lograr una mejor identificación de las demandas e impulsar una visión compartida del desarrollo (que en términos ideales debiera materializarse en planes estratégicos o “contratos” de desarrollo), movilizar y complementar recursos, afianzar los compromisos entre los actores y contribuir a resolver conflictos.³

Sin embargo, los entramados público-privados no necesariamente deben ser entendidos como funcionales. Si la orientación hacia el bien común de los actores públicos es débil y las competencias insuficientes, es posible que la cooperación público-privada tenga como objetivo transferir recursos a este último sector (Aghon *et al.*, 2001). Asimismo, si el tipo de participantes es restringido por resistencias de algunos actores o incapacidad de otros para instalar sus demandas, los esquemas de articulación público-privada conformados pueden servir a objetivos limitados. Este punto se retomará más adelante.

De igual forma debe considerarse el rol que asume un actor central en estos esquemas: el gobierno local. Como señala Carmona (2006), la relevancia del plano local

³ Diferentes estudios destacan que estos entramados locales deben complementarse con conexiones externas, horizontalmente con otras instancias locales, o con otros niveles superiores del Estado. La cooperación entre territorios favorece la búsqueda de complementariedades y la transferencia de conocimientos, a la vez que permite obtener las economías de escala necesarias para ciertas acciones (LEADER, 1999; Aghon *et al.*, 2001). Por otra parte, las relaciones políticas que se tejen en ámbitos intergubernamentales permiten a los gobiernos municipales obtener recursos financieros o apoyos institucionales con los cuales mejoran las condiciones de negociación con los actores privados (Darmohraj, 2004).

en los países latinoamericanos se vincula en gran medida con el tipo de organización institucional del Estado nacional. En los países federales, donde se incluye Argentina, el peso de los estados o provincias es muy gravitante y condiciona fuertemente las posibilidades de protagonismo de los gobiernos locales.

La falta de autonomía (de competencias y recursos) con que fuera definido a fines del siglo XIX el carácter “administrativista” más que “gubernativo” de las representaciones locales cambia a partir de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, que sella la autonomía municipal. Este cambio se reflejó después en las reformas de las constituciones provinciales. Sin embargo, en muchos municipios algunos aspectos clave como la política impositiva o los convenios de cooperación externa no forman parte de sus competencias institucionales (Clemente, 2006). La actividad municipal más significativa la representa la producción de bienes y servicios públicos por medio de procesos que requieren conocimientos, organización y prácticas racional-burocráticas (Tecco, 2006), muy diferentes de las capacidades requeridas por la concertación de acciones con vistas al desarrollo local. En el mismo sentido, se constata en la mayor parte de los gobiernos locales las dificultades que tienen para establecer objetivos en el mediano y largo plazos; las actividades son promovidas sin discutir previamente el perfil productivo y las prioridades, por lo que en la práctica terminan diluyéndose (Darmohraj, 2004).

Las limitaciones en materia de recursos humanos, financieros o de infraestructura atribuidas a los gobiernos locales (Craviotti, 1996; Altschuler, 2006; Cravacuore, 2006), se han agudizado a partir de las transferencias de servicios de la órbita nacional a la provincial y municipal en el marco de los procesos de reforma del Estado producidos desde finales de la década de 1980. Por otra parte, se ha demostrado una relación entre el tamaño poblacional del municipio, la capacidad institucional del gobierno local, y la importancia que adquieren las experiencias de gestión asociada. En los municipios más pequeños, la articulación del gobierno con las organizaciones existentes en el territorio tiende a ser baja, debido a las carencias técnicas e institucionales señaladas. Y cuando se da, generalmente no se traduce en acciones orientadas al desarrollo local, sino que se trata de prácticas tradicionales, asociadas al clientelismo o al asistencialismo (Altschuler, 2006).

En lo que concierne a los espacios rurales, destaca el hecho de que los gobiernos locales deben interactuar con una cada vez más compleja “constelación” de actores. No se refiere aquí sólo a la diversidad de agencias vinculadas al desarrollo —organismos públicos, organismos multilaterales de financiamiento, ONG, organizaciones de base, etc.—, sino también a los distintos campos o “esferas” que coexisten actualmente en los espacios rurales y que poseen diferentes agentes asociados. Estas esferas, según Marsden (1998), son la de los mercados alimentarios masivos, la de los centrados en

la calidad, la de los desarrollos relacionados con la agricultura (por ejemplo, el turismo rural), y la de los desarrollos no agrícolas (explotaciones mineras, basurales, parques industriales, áreas residenciales).

Si bien puede haber complementariedad entre estas distintas esferas, son frecuentes las situaciones de conflicto; por ejemplo, entre productores y residentes en áreas rurales, o entre productores de alimentos diferenciados y aquellos cuyas actividades tradicionalmente contribuyeron a delinear la “identidad” de una determinada región. Por eso es importante el rol del gobierno local para concertar ideas, intereses, acciones, y plantear actividades de carácter incluyente (Arrowsmith, 2001; Altschuler, 2006).

4. Las actividades tradicionales e innovadoras de base rural y el rol de la articulación público-privada

En este apartado se consideran dos situaciones que permiten visualizar las diferentes problemáticas vinculadas al desarrollo rural presentes en ámbitos relativamente cercanos al área metropolitana. Se trata de dos partidos de la provincia de Buenos Aires, donde el régimen municipal establece la correspondencia entre el ámbito territorial del gobierno local y el del partido, independientemente del tamaño de la población y de que, en ese territorio, haya una o más aglomeraciones de población —o localidades—. ⁴ Este último elemento justifica su consideración a modo de ejemplo: que la base territorial se defina de esta manera y no sólo mediante el ejido urbano, como ocurre en otras provincias de Argentina, supone que la problemática del desarrollo debiera incorporar, en principio, aspectos relativos a los espacios rurales (Villar, 2006).

Los partidos considerados son Exaltación de la Cruz y Mercedes, distantes a 80 y 100 km, respectivamente, de la ciudad de Buenos Aires. ⁵ Su buena conectividad a partir de rutas nacionales y vías ferroviarias posibilitó en ambas zonas, aunque fundamentalmente en la primera, la existencia de fuertes vínculos con el área metropo-

⁴ En Argentina, las provincias están subdivididas en unidades menores, denominadas departamentos (o partidos, en el caso de la provincia de Buenos Aires). Desde el punto de vista político la unidad de gobierno es el municipio, que puede coincidir o no con el ámbito territorial del departamento. Cada provincia dicta su propio régimen municipal.

⁵ La información referente al partido de Exaltación de la Cruz fue relevada en el marco del proyecto “Identidades agrarias en transformación. La pluriactividad en los pequeños y medianos productores de la región pampeana”, dirigido por Guillermo Neiman y donde la autora fue participante del equipo de investigación. La referida al partido de Mercedes fue relevada en el marco de la investigación denominada “Transformaciones en la región pampeana argentina: agentes sociales, pluriactividad, nueva ruralidad”, desarrollada por la autora. El trabajo de campo fue efectuado en el período 2002-2005.

litana, reflejados en el traslado cotidiano de personas residentes en estos partidos por motivos laborales, y a la inversa; y en la existencia de un importante segmento de propietarios extra locales de parcelas de campo que concurren los fines de semana a sus explotaciones. La relativa cercanía con Buenos Aires influye también en el valor inmobiliario del suelo rural, el cual aumenta de precio por el crecimiento de quintas de fin de semana, barrios cerrados y *countries*, si bien el fenómeno es mayor en ciertas áreas del partido de Exaltación de la Cruz.

En función de su peso poblacional se puede caracterizar a la ciudad de Capilla del Señor, cabecera del partido de Exaltación de la Cruz, como pequeña, y a la de Mercedes, cabecera del partido del mismo nombre, como de rango intermedio. La población rural es poco significativa en ambos partidos, si bien en términos relativos es más importante en Exaltación de la Cruz donde representa un cuarto de la población total. En ambos partidos, y fundamentalmente en el de Mercedes, se constata la preponderancia de las actividades terciarias, tanto en lo económico como desde el punto de vista de la generación del empleo (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Características de los partidos estudiados

	Exaltación de la Cruz	Mercedes
Población (2001)	24 167	59 870
Población rural (2001)	6 029	7 903
Superficie (km ²)	662	1 041
Plan estratégico	No	Sí
Uso y creación de reglas de juego (ordenamiento de uso del suelo)	Sí	Sí
Porcentaje de mano de obra ocupada en actividades primarias (2001)	15,8	6,4
Porcentaje de mano de obra ocupada en actividades secundarias (2001)	19,4	20,8
Porcentaje de mano de obra ocupada en actividades terciarias (2001)	62,1	71,0
Cantidad de establecimientos industriales (1994)	36	160
Valor Bruto de Producción industrial (1994)	111 229	131 768
Porcentaje activ. prim. en PBI	15,9	7,8
Porcentaje activ.secund. en PBI	37,0	33,0
Porcentaje act. Terciarias en PBI	47,1	59,1

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional Agropecuario 2002, Censo de Población, Viviendas y Hogares 2001, Censo Nacional Económico 1994, e información proveniente de la Dirección Provincial de Desarrollo y Promoción Industrial (Argentina).

Comparativamente, el partido de Mercedes adquiere una mayor proyección regional no sólo por el aspecto poblacional, sino también por contar con organismos públicos de alcance regional, provincial o nacional (Tribunales, Penitenciaría, Policía Federal y Provincial, Gendarmería), lo que también sucede en el sector privado (bancos, por ejemplo). El producto bruto geográfico es más elevado que el de Exaltación de la Cruz, lo mismo que la magnitud de su presupuesto municipal.

Debido al interés del presente trabajo en visualizar el rol de la articulación público-privada en la configuración de los perfiles productivos rurales, es necesaria la aproximación a la evolución del sector agrario con base en un conjunto de indicadores seleccionados. Como se observa en el cuadro 2, la proporción de superficie destinada a usos agropecuarios es más importante en Mercedes que en Exaltación de la Cruz. Ambos partidos no han sido ajenos al proceso de concentración de la producción agropecuaria ocurrido durante la década de 1990 en Argentina, el cual se tradujo en la desaparición de un buen número de explotaciones pequeñas y medianas. Los dos han experimentado situaciones de reemplazo de productores locales por otros de origen extra local que, en la mayoría de los casos, carecen de antecedentes en la actividad agropecuaria.

Cuadro 2
Indicadores de evolución de las actividades agropecuarias

	Exaltación de la Cruz	Mercedes
Cantidad de explotaciones agropecuarias (2002)	233	309
Porcentaje de disminución de explotaciones agropecuarias (1988-2002)	60,6	54,4
Porcentaje de disminución de explotaciones agropecuarias de 0 a 200 hectáreas (1988-2002)	65,8	63,9
Superficie en explotaciones agropecuarias (2002)	45 091 ha	82 471 ha
Porcentaje de sup. del partido con explotaciones agropecuarias (200)	68,1	79,2
Porcentaje de disminución de sup. agropecuaria (1988- 2002)	0,6	9,0
Porcentaje de superficie implantada sobre sup. en explotaciones agropecuarias (2002)	65,4	39,0
Porcentaje de cultivos anuales sobre sup. implantada (2002)	77,5	54,4
Porcentaje de forrajeras sobre sup. implantada (2002)	20,8	41,2
Porcentaje de pastizales sobre superficie en explotaciones agropecuarias (2002)	30,2	52,7

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo Nacional Agropecuario 2002 (Argentina).

Las diferentes características agroproductivas de ambos partidos se ponen de manifiesto en la relevancia que adquiere la superficie implantada —y dentro de ella, la que se ocupa con cultivos anuales— en Exaltación de la Cruz, mientras que en Mercedes la superficie para pastizales o forrajeras es mucho más significativa, dato que señala la importancia de la actividad ganadera. De cualquier forma, ambos partidos muestran una cierta diversificación en el ámbito agropecuario, donde conviven los cultivos típicos de la región pampeana (cereales y oleaginosos, fundamentalmente soja), con ganadería bovina y algunas producciones innovadoras intensivas.

En función de lo señalado antes, queda claro que ambos partidos comparten un perfil “administrativo” y un rol decreciente de la actividad agropecuaria que, en consecuencia, les ha disminuido su capacidad para retener mano de obra. Con estos antecedentes, enseguida se analiza cómo se incorporan nuevas opciones de desarrollo de los espacios rurales en ambos partidos.

Exaltación de la Cruz: la inclinación por un perfil residencial

Exaltación de la Cruz resulta particularmente interesante ya que, a mediados de los noventa, el partido opta por un perfil, en el que los *countries* y barrios privados serán considerados como “industrias sin chimenea”, por lo que se fomentó su desarrollo. El ordenamiento territorial sancionado se realizó para cumplir ese fin pues zonifica vastas áreas como residenciales exclusivas, y considera incompatibles con este objetivo determinadas actividades agropecuarias intensivas.⁶ En efecto, a partir de la sanción de dicha norma en 1997, los apiarios, criaderos de conejos, cerdos y aves, sólo podían establecerse en la zona agropecuaria siempre y cuando estuvieran a más de 1 000 m de sectores ocupados o destinados a vivienda. Esta especificación es relevante, pues si un proyecto habitacional contaba con la aprobación del municipio la actividad agropecuaria se restringía, aun cuando transcurriera el tiempo y no se iniciaran las obras. Debido a que los establecimientos avícolas eran relativamente importantes en el partido y la mayoría se encontraba en lugares no permitidos por la nueva zonificación, se sancionaron diferentes ordenanzas municipales para reubicarlos.

En este partido no se identificó la conformación de esquemas de cooperación público-privada para la gestión del desarrollo rural. El ordenamiento territorial pa-

⁶ En la provincia de Buenos Aires las regulaciones vigentes otorgan competencia primaria a los municipios en el ordenamiento territorial, aunque la normativa debe ser convalidada por el gobierno provincial. (Decreto-ley 8.912/77).

⁷ Existen pocas organizaciones locales, por ejemplo, la Sociedad Rural tiene capacidad limitada para definir el perfil productivo, ya que sus asociados participan poco y sólo algunos sostienen a la entidad con su aporte.

rece haber sido elaborado por técnicos, sin consulta de otras personas involucradas en el tema.⁷ Su sanción se produjo en el contexto del fuerte crecimiento de las urbanizaciones cerradas y del estancamiento de las actividades agrarias que caracterizó a buena parte de la década de los noventa. No obstante, de la mano con la marcada devaluación del peso argentino a principios de 2002, se repositionaron las actividades agrarias orientadas a la exportación, entre ellas, la avicultura. Tal resurgimiento, así como el hecho de que en la práctica no se trasladaron granjas de las zonas categorizadas como residenciales o próximas a ellas, se tradujeron en el endurecimiento de los plazos para la relocalización y en acciones concretas por parte del municipio, que envió notificaciones a los infractores e incluso aplicó multas.

Estas acciones provocaron conflictos manifiestos; en un polo del enfrentamiento se encontraban los avicultores, de los que algunos presentaron notas al intendente o efectuaron presentaciones judiciales; y en el otro, la Municipalidad. La falta de capacidad de asociación y visibilidad social de los primeros, que carecían de una organización específica, sin duda incidió en la baja incorporación de sus intereses para definir el perfil productivo del partido.

A diferencia de otras actividades agrarias desarrolladas en la zona, la explotación avícola posee una arraigada tradición y es encarada fundamentalmente por agentes locales. La baja superficie que controlan limita, sin embargo, sus posibilidades de diversificación productiva. La forma de producción que los caracteriza es empresarial pura o, si se trata de los productores más chicos, se combina el trabajo familiar con la contratación de un trabajador permanente o de varios eventuales. Por el carácter intensivo de la actividad, en todos los casos es importante el involucramiento de los productores en las tareas, aunque el vínculo establecido con las empresas faenadoras significa, en la práctica, una carencia de autonomía.

Frente a la situación generada por las regulaciones municipales, los avicultores no se planteaban abandonar su actividad productiva y vender sus parcelas para destinarlas a emprendimientos inmobiliarios, a causa de sus inversiones y de que la avicultura constituía, para la mayoría, su única actividad; una situación que, en determinados casos, exigía la relocalización de las granjas y la colaboración del municipio en la búsqueda y la aplicación alternativas.

Ahora, la dinámica selectiva demostrada por los emprendimientos residenciales en los años más recientes —que revela la demanda de emprendimientos con buena accesibilidad y disponibilidad de servicios— da mayor legitimidad al requerimiento de algunos agentes locales, en el sentido de que se apoye al conjunto de las actividades del partido.

En síntesis, la iniciativa del gobierno municipal, la cual optó por un perfil de desarrollo determinado y que se materializó en reglas de juego específicas (el ordenamiento

de uso de suelo, por ejemplo), fue cuestionada por la propia evolución socioeconómica argentina, y —aspecto destacado— porque no se sustentaba en la construcción previa de una visión consensuada entre los diferentes actores. Se requerían nuevas formas de regulación (tanto en términos de normas como de mecanismos de articulación público-privada) de carácter más inclusivo e incluyente (Craviotti, 2007).

Mercedes: las actividades productivas tradicionales e innovadoras de base rural

A pesar de la importancia que adquieren las actividades terciarias en Mercedes, su perfil productivo, desde el punto de vista agrario, es relativamente diversificado. A finales de los años noventa comenzaron a desarrollarse en este partido actividades agrarias no tradicionales por parte de personas que, de modo general, carecían de antecedentes en la actividad agropecuaria, pero que diferían en su acceso a recursos: eran sujetos en proceso de movilidad social ascendente que canalizaban excedentes hacia alternativas productivas agrarias, mientras que otros con trayectorias sociales descendentes —en parte relacionadas con su expulsión del mercado laboral— intentaban nuevas formas de autoempleo mediante la producción agropecuaria (Craviotti, 2006).

Representativos de la primera tendencia son los agentes que se dedicaron al cultivo del arándano (*blueberry*), actividad que requiere de una alta inversión por hectárea (superior a los 20 000 dólares) pero que destaca por orientarse a un nicho de mercado claramente definido (la exportación en contraestación a Estados Unidos y Europa) y contar con una masa crítica de productores que iniciaron la actividad. Por otra parte, el nivel de inversiones les otorga una fuerte visibilidad en el nivel local. Se trata de productores “pequeños” por el tamaño de sus explotaciones (en su mayoría inferiores a las 10 hectáreas), pero sin el atributo definitorio de la producción familiar: su participación en las actividades operativas del establecimiento. Se caracterizan asimismo por desempeñar actividades extraprediales —generalmente profesionales— y por su procedencia extra local, ya que en su mayor parte residen fuera del partido.

Estos agentes percibieron desde un principio la necesidad de asociarse. Y, tanto la integración de una cooperativa como el establecimiento de ligazones con diversas entidades y actores públicos y privados, se transformaron en condiciones importantes para su constitución y permanencia como productores. La red que conformaron incluye nodos locales y extra locales; sin embargo, desde la perspectiva adoptada en este trabajo cobran especial interés los primeros, en tanto que a partir de ellos puede pensarse en una incipiente redefinición de la inserción del partido estudiado en el espacio productivo regional. Los vínculos más relevantes fueron los establecidos con

la Cámara Económica local y con la escuela agropecuaria, que les dieron acceso a recursos y una mayor proyección de sus actividades.⁸

Desde el gobierno local existía interés por desarrollar las denominadas producciones “alternativas” (tanto agropecuarias como no agropecuarias), lo que estaba influido por la necesidad de generar mecanismos de contención social ante el elevado desempleo del área en la segunda mitad de los noventa. El apoyo que se brindó a los emprendedores incluía la elaboración de estudios de factibilidad, la vinculación con fuentes de financiamiento nacionales y provinciales, el diseño de acciones que posibilitaran su formalización, y la capacitación en “asociativismo”. En este sentido destaca la ayuda municipal para la creación de la Asociación Producciones Alternativas Desafío Mercedino, constituida a finales de 2003. Cabe señalar que el ordenamiento territorial aprobado en 2001 posibilitaba el fraccionamiento de predios en determinadas zonas destinado a explotaciones agrarias intensivas.⁹

La acción municipal se planteaba como abarcativa, fomentando las actividades agrarias innovadoras pero sin descuidar las tradicionales. Aun así, había discusión en el ámbito local respecto a los sujetos y actividades que debían priorizarse, como lo ponían de manifiesto las diferentes visiones existentes al interior de la Red de Fomento Agropecuario, que agrupa a distintas entidades locales con alcance en el medio rural.

Esto puede comprenderse cuando se considera la situación de la fruticultura, actividad de corte más tradicional en el partido. La orientación del entramado local procuraba revertir la situación declinante evidenciada por su principal rubro productivo: el durazno, destinado al mercado interno; por lo que estimulaba la movilización de recursos y la conexión con agentes extra locales. Sin embargo, las iniciativas concretas habían sido limitadas (donación de algunos plantines para renovar las plantaciones y

⁸ La relación con la Cámara fue una de las primeras establecidas por el grupo. Por medio de ella accedió a un espacio para reuniones de trabajo y a instancias de capacitación en la temática asociativa; por su intermedio también se contactó con el gobierno local (logrando que el arándano fuera declarado de interés municipal por el Consejo Deliberante) y con el gobierno provincial.

La Cámara, de igual forma, facilitó el contacto con la escuela agropecuaria; lo que permitió al grupo —conformado en cooperativa— acceder a un predio en comodato por 25 años, donde construyó el galpón de empaque de la producción, permitiéndole avanzar en otras etapas más allá de la propiamente productiva. A cambio de la cesión del predio, la cooperativa se comprometió a donar plantas para un huerto experimental de arándano, a aportar 5% de los excedentes obtenidos de la evolución comercial, a colaborar en la capacitación de los alumnos en la temática del arándano, y a otorgar pasantías en los campos de los asociados.

⁹ El cambio más notorio es que la zona cercana a la ruta 5 y la circunscripción II o zona “de chacras y quintas”, pasó de zona “rural intensiva” a zona “complementaria” urbana. Este cambio posibilita parcelar la tierra en fracciones de una hectárea. Se permiten viviendas de fin de semana y actividades agrarias intensivas (fruticultura, floricultura, horticultura, apicultura, criaderos de conejos, engordaderos de cerdos familiares, ranarios, haras y cabañas), comercios diarios, clínicas y moteles.

capacitación de los productores); y a la vez chocaban con la escasa participación de los destinatarios.

A diferencia de los productores de arándano, la mayoría de estos fruticultores “tradicionales” poseen rasgos que permiten caracterizarlos como unidades familiares de producción. Si bien presentan heterogeneidades internas, en general han accedido a la tierra gracias a la herencia, y la familia desempeña una función relevante en la ejecución del proceso productivo, aun si se recurre a trabajadores asalariados. Otros factores —el origen, el lugar de residencia y el tipo de pluriactividad— remiten a modalidades de interrelación rural-urbanas diferentes de las propias de los “nuevos” productores. La actividad externa, por lo general de baja calificación, está orientada al mantenimiento de la familia y de la explotación. La pertenencia de estos sujetos a entidades asociativas es débil y parece cobrar fuerza sólo en situaciones críticas.

A pesar de que la fruticultura tradicional y la innovadora constituían sectores productivos claramente diferenciados, no existían tensiones o conflictos manifiestos entre los agentes que los encaraban;¹⁰ más bien se constataban escasas sinergias y derivación de aprendizajes entre una y otra actividad. Una limitante del accionar de las instituciones públicas locales es que de forma recurrente se vinculaban con ambos tipos de agentes en forma separada. Este patrón se reproducía en el nivel de las organizaciones de productores, que no interactuaban entre sí. Este conjunto de factores contribuía a reproducir la situación vigente, que podría visualizarse como de “compartimentos estancos”.

5. Conclusiones

Los espacios rurales evidencian procesos de transformación relevantes, no sólo a partir del surgimiento de actividades productivas no tradicionales —el caso del arándano en el partido de Mercedes—, sino también de nuevas funciones vinculadas a lo residencial/recreacional —el caso de los *countries* y viviendas de fin de semana en Exaltación de la Cruz. La relativa cercanía de estos ámbitos a la ciudad de Buenos Aires posibilita modalidades innovadoras de interrelación rural-urbana, que inciden en el surgimiento de nuevos “usos” de los espacios rurales, al tiempo que redefinen la estructura social agraria de estos espacios.

¹⁰ De cualquier modo, el surgimiento de las actividades intensivas innovadoras, de mayor expectativa de renta por unidad de superficie, genera una elevación del precio de la tierra en las superficies aptas del partido que poseen extensiones reducidas, lo que tal vez incida en las posibilidades de expansión de los productores preexistentes y en la reproducción “por fisión” de sus descendientes.

El análisis revela las dificultades para generar complementariedades entre las actividades productivas no tradicionales y preexistentes, e inclusive muestra la emergencia de tensiones cuando se fomenta un perfil de desarrollo basado en lo residencial. Tales dificultades se ven en cierta forma intensificadas por el hecho de que se trata de actividades encaradas por diferentes tipos de agentes, en los cuales el clivaje local/extra local se manifiesta como criterio significativo aunque no único.

El análisis permite visualizar, desde el punto de vista empírico, que la elección de una vía de desarrollo determinada puede dar lugar a otras problemáticas, y aun a la exclusión de actores antes incluidos. Por lo tanto, éstas deben anticiparse y discutirse en el nivel local. Empero, la limitada gama de recursos efectivamente disponibles por las instancias locales, así como la circunstancia de que algunas de las cuestiones en juego exceden sus ámbitos de actuación, vuelven necesaria la movilización de recursos de otras esferas. Todo ello desafía algunos de los postulados de la actual perspectiva del desarrollo local, obligando a considerar cómo éste confluye con políticas de mayor envergadura y alcance.

En lo que concierne a los mecanismos de articulación público-privada, componente fundamental de los procesos de desarrollo local, los mismos deben ser visualizados como procesos en construcción y en constante redefinición, cuyos objetivos dependerán del grado en que logren incorporar los intereses de distintos actores.

La generación y sostenimiento de tales instancias de articulación/concertación requieren un previo fortalecimiento de las capacidades de los agentes locales. Ello incluye el apoyo a la conformación de actores colectivos, hoy sumamente debilitados o directamente inexistentes. Las limitaciones evidenciadas por los productores “tradicionales” de ambos partidos para que sus puntos de vista sean incorporados sugiere la necesidad de peculiares esfuerzos en esta dirección.

En este nivel de análisis, el carácter extra local de ciertos agentes con capacidad de influir en los espacios rurales puede constituirse en un factor “movilizador” o desencadenante de ciertas dinámicas, pero al mismo tiempo puede dificultar la emergencia de una representación colectiva compartida sobre el futuro deseable para dichos ámbitos, que sea capaz de aunar recursos y capacidades. La construcción de esta representación compartida, la superación de las divergencias de intereses a través del establecimiento de denominadores comunes mínimos que satisfagan al conjunto de los actores, constituye una tarea particularmente difícil, que la literatura especializada en desarrollo local tiende a minimizar.

Es decir, la construcción de una visión compartida no es una expectativa ni magia, especialmente en situaciones donde existen fuertes disparidades entre los agentes. Las condiciones que permiten que dicha convergencia se produzca requieren un estudio con más profundidad. En este sentido coincidimos con Abramovay (2006), cuando

sostiene que el abordaje territorial del desarrollo estimula el estudio del funcionamiento de los mecanismos de gobernanza pública. La definición de un mínimo común denominador no sólo implica habilidades negociadoras, sino también la movilización de poder. En este terreno se avizora un espacio fértil de indagación para los trabajos sobre desarrollo local, en especial aquellos preocupados por las condiciones que permiten mayores niveles de participación y equidad social en ámbitos rurales.

Bibliografía

- Abramovay, Ricardo, 2006, "Para una teoría de los estudios territoriales", en Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comps.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 51-70.
- Aghon, Gabriel *et al.*, 2001, *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile, CEPAL/GTZ.
- Altschuler, Bárbara, 2006, "Municipios y desarrollo local. Un balance necesario", en Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp.131-154.
- Arrowsmith, Matthew, 2001, *Purple Gold. Niche Grape Growing Networks in Orange*. M.S. Thesis, Sydney, University of Sydney, School of Geosciences, Division of Geography.
- Boisier, Sergio, 2005, "Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?", en *Revista de la CEPAL*, núm. 86, agosto.
- Caravaca, Inmaculada *et al.*, 2004, "Innovación, redes y desarrollo territorial", en *VIII Seminario Internacional de la Red Ibero-americana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*, 25 a 28 de mayo, Río de Janeiro.
- Carmona, Rodrigo, 2006, "Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo", en Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp.155-168.
- Cavarozzi, Marcelo, 2005, *Experiencias municipales y provinciales en la gestión del desarrollo rural*, Documento elaborado en el marco de la preparación de la Estrategia Nacional de

- Desarrollo Rural para la Argentina, Convenio SAGPyA–Programa Multidonante establecido entre el Gobierno de Italia, el FIDA y el BID.
- Clemente, Adriana, 2006, “Desarrollo local y ajuste estructural. Una suma base cero”, en Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp.169-182.
- Cravacuore, Daniel, 2006, “La articulación de actores para el desarrollo local”, en Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp.183-198.
- Craviotti, Clara, 2007, “Tensiones entre una ruralidad productiva y otra residencial: el caso del partido de Exaltación de la Cruz, Buenos Aires, Argentina”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. 23, México (en prensa).
- Craviotti, Clara, 2006, “Nuevos agentes en la producción agropecuaria: ¿Nuevos sujetos del desarrollo rural?”, en Guillermo Neiman y Clara Craviotti (comps.), *Entre el campo y la ciudad. Desafíos y estrategias de la pluriactividad en el agro*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS, pp. 49-67.
- Craviotti, Clara, 1996, *Capacidad institucional a escala local*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Dirección de Planeamiento y Desarrollo Agropecuario-Proinder.
- Darmohraj, Adrián, 2004, *Relación público-privado en municipios. Identificación de capacidades institucionales en gobiernos locales para la captación de inversiones*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés, Departamento de Administración.
- Gallicchio, Enrique, 2003, *El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social*, mimeo, Montevideo, CLAEH.
- Gorenstein, Silvia, 2000, “Rasgos territoriales en los cambios del sistema agroalimentario pampeano (Argentina)”, en *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 27, núm. 78, Santiago de Chile.
- Herzer, Hilda, 1997, “Las municipalidades y el desarrollo urbano local”, *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano*. Tomo I. Buenos Aires, PNUD/UNESCO/Comisión de Ecología y Desarrollo Humano/Honorable Cámara de Senadores de la Nación, pp. 103-104.

- Klein, José Luis, 2005, “Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal”, en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 31, núm. 94, pp. 25-39, Santiago de Chile.
- Lacarrière, Mónica, 1997, “El dilema de lo local en un mundo globalizado”, en *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano*. Tomo I. Buenos Aires, PNUD/UNESCO/Comisión de Ecología y Desarrollo Humano/Honorable Cámara de Senadores de la Nación, pp. 21-22.
- Lattuada, Mario *et al.*, 2006, “Limitantes al desarrollo territorial rural en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas”, en Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comps.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 153-175.
- LEADER, 1999, “La competitividad territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER”, Cuaderno de la Innovación, núm. 6, fasc. 1, Observatorio Europeo LEADER, diciembre.
- Manzanal, Mabel, 2006, “Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural”, en Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comps.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, CICCUS, pp. 21-50.
- Marsden, Terry, 1998, “New Rural Territories: Regulating the Differentiated Rural Spaces”, en *Journal of Rural Studies*, vol. 14, núm. 1, pp. 107-117.
- Moncayo Jiménez, Edgar, 2002, *Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*, Santiago de Chile, CEPAL/ILPES.
- Programa Argentino de Desarrollo Humano (1997), *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano*. Tomo I. Buenos Aires, PNUD/UNESCO/Comisión de Ecología y Desarrollo Humano/Honorable Cámara de Senadores de la Nación.
- Raffestin, Claude, 1977, “Paysage et territorialité”, en *Cahiers de géographie de Québec*, vol. 21, núm. 53-54, pp. 123-134.
- Rofman, Adriana y Alejandro Villar, 2006, “Introducción”, en Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp.11-19.

Schejtman, Alexander y Julio Berdegú, 2004, *Desarrollo territorial rural*, Debates y Temas Rurales núm. 1. Santiago, RIMISP.

Tecco, Claudio, 2006, “La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal”, en Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp.215- 230.

Villar, Alejandro, 2006, “Desarrollo local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto”, en Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp.231-258.

Recibido el 9 de febrero de 2007.
Aceptado el 29 de junio de 2007.