

Feliciano y Loventué: dos modelos de desarrollo territorial*

Truffer, Isabel B.**; Torrado Porto, Roberto***; Valentinuz, César****

Resumen

En el marco de las actuales modificaciones de la institucionalidad en la República Argentina, dos Departamentos, Loventué en la Provincia de La Pampa y Feliciano en la de Entre Ríos, iniciaron acciones para superar los niveles crecientes de pobreza. Loventué, en un corto proceso de características endógenas iniciado en el 2002, con la participación ciudadana y la constitución de una asamblea, avanzó hacia nuevas formas institucionales como la Fundación Loventué para el Desarrollo Regional (FLDR). Feliciano inició en 1993 su proceso exógeno, a partir de una creciente complejidad institucional que culmina con la constitución de una Unión Transitoria de Instituciones. En el origen y articulación de ambos procesos encontramos a instituciones estatales. Ante esas experiencias nos hemos preguntado cuáles son los modelos que sustentan cada una de las nuevas formas institucionales y cómo se articulan a los mismos las instituciones preexistentes. Desde una perspectiva cualitativa, a partir de la descripción de casos se realizó un análisis comparativo, intentando sistematizar de manera preliminar los diferentes modelos de gestión del desarrollo.

Palabras-clave: economía rural, desarrollo territorial, gestión del desarrollo, estudio de casos comparativos

*) Artículo derivado de resultados del PID UNER N° 2102 y PNE INTA N° 1313; versión preliminar presentada y aceptada en el VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Quito, noviembre de 2006; recibido en junio 2007, aceptado en noviembre 2007.

**) Facultad de Ciencias Agropecuarias (Oro Verde) y Facultad de Bromatología (Gualectuaychú), Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. itruffer@arnet.com.ar

***) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Región La Pampa-San Luis, EEA Anguil, Argentina.

****) INTA, Región Entre Ríos, EEA Paraná, Argentina.

Feliciano and Loventué: two Models of Territorial Development*

Truffer, Isabel B.**; Torrado Porto, Roberto***; Valentinuz, César****

Abstract

Under the current revisions of the Argentine institutions, the political departments of Loventué in the Province of La Pampa and Feliciano in the Province of Entre Ríos initiated actions to revert their increasing levels of poverty. Loventué did it through a short process of endogenous characteristics which began during 2002, with citizen participation and the organization of an assembly, growing towards new institutional forms such as the Loventué Foundation for Regional Development (FLDR). Feliciano began its exogenous process in 1993, from an increased institutional complexity leading to the constitution of a Transient Institutional Union. Both processes had their origin and articulation at state institutions. In view of those experiences we tried to determine the underlying models of the new institutional forms and the ways to combine them with pre-existing institutions. From a qualitative approach, we made a comparative analysis of results from both descriptions, trying to systematize on preliminary basis different models of the management of development.

Keywords: Rural economy, territorial development, management of development, comparative case study

*) This paper results from the PID UNER #2102 and PNE INTA #1313; preliminary paper presented and accepted at the 7th Latin American Congress on Rural Sociology, Quito, Novembre 2006; submitted in June 2007, admitted in Novembre 2007.

**) Faculty of Agricultural Sciences (Oro Verde) and Faculty of Bromatology (Guauguaychú), Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina.

***) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), La Pampa-San Luis Region, EEA Anguil, Argentina.

****) INTA, Entre Ríos Region, EEA Paraná, Argentina.

I. Los nuevos marcos para el desarrollo

Las modificaciones en las relaciones económicas y mercantiles tanto internas como externas, las nuevas formas del poder, los acelerados procesos de descentralización de la política estatal, la consecuente respuesta asistencialista focalizada con la que el Estado responde a la creciente fragmentación social, el fortalecimiento de las sociedades civiles como respaldo de eficiencia y transparencia en la administración de la ayuda social, fueron algunas de las características de la institucionalidad en la República Argentina de los últimos quince años. Estas afirmaciones teóricas, que son el punto de partida del presente trabajo, están fundamentadas en la abundante bibliografía que en los últimos años ha descrito en detalle estos fenómenos. Sintetizando estos conceptos, rescatamos los párrafos de Miguel **Murmis** en su prólogo del libro de Carla Gras (2005:15) donde señala: “En las últimas dos décadas, la Argentina ha atravesado profundos cambios económicos e institucionales que alteraron su estructura productiva, las relaciones entre los actores y el papel de la regulación del Estado de la producción de bienestar (...) la crisis del modelo de industrialización sustitutiva y su reemplazo por un modelo de acumulación basado en una amplia desregulación de la economía, la liberalización de los mercados y la traslación de los ingresos y excedentes económicos hacia los sectores más concentrados y de más altos ingresos, produjeron importantes cambios en la estructura social argentina. Entre otros indicadores pueden mencionarse el aumento tanto cuantitativo como cualitativo de las formas de pobreza, el incremento de la precariedad laboral y del desempleo, así como de las desigualdades en la distribución del ingreso. En ese marco la estructura social argentina se caracteriza en forma creciente, por una profunda heterogeneidad y fragmentación de los sectores medios y populares”.

En un contexto tal, dos Departamentos, Loventué en la Provincia de La Pampa y Feliciano en la Provincia de Entre Ríos, iniciaron acciones tendientes a la superación de los niveles crecientes de marginación y pobreza locales. Por tener características urbano/rurales, los dos muestran similitudes y diferencias interesantes de analizar. Con actividad predominantemente ganadera de cría, ambos departamentos presentan la di-

cotomía de establecimientos grandes, con buenos márgenes de rentabilidad, coexistiendo con establecimientos pequeños y empobrecidos en los ejidos. No obstante las similitudes, Feliciano presenta mayores niveles de desempleo, pobreza, marginación, envejecimiento y masculinidad, estos últimos a causa de la fuerte migración. En el caso de Loventué, en un corto proceso de características endógenas que se inicia en el 2002 con la participación ciudadana y la constitución de una asamblea, se avanzó hacia nuevas formas institucionales como la Fundación Loventué para el Desarrollo Regional (FLDR). En el caso de Feliciano, el proceso cuyo inicio ubicamos en 1993 a partir de una creciente complejidad institucional, con la inserción de múltiples organizaciones civiles exógenas, culmina con la constitución de una Unión Transitoria de Instituciones, cuya función es la administración de fondos de proyectos. En el origen de ambos procesos encontramos a una institución estatal, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, que actúa como articuladora.

Ante estas dos experiencias nos planteamos las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los modelos que sustentan cada una de las nuevas formas institucionales? ¿Cuáles son sus características? ¿Cómo se articulan las instituciones preexistentes en cada uno de estos nuevos modelos? ¿Cuál es el papel de los técnicos como agentes del desarrollo? En la investigación desarrollada se abordaron esos interrogantes desde una perspectiva cualitativa. A partir de la descripción de ambos casos se realizó un análisis comparativo, intentando sistematizar y conceptualizar de manera preliminar los diferentes modelos de gestión del desarrollo que proponen ambas experiencias.

II. Los escenarios de los procesos de desarrollo

II.1. Las características del Departamento Feliciano (Entre Ríos)

El Departamento Feliciano (299.800 ha) forma parte del territorio más pobre de la Provincia de Entre Ríos, denominado Centro Norte, de clima subtropical, fitogeográficamente caracterizado por el dominante monte del espinal. Limita hacia el Norte con la Provincia de Corrientes teniendo como límite departamental el Río Guayquiraró y el Arroyo Basualdo; hacia el Sur, con el Departamento Federal; hacia el Este con el Departamento

Federación, y al Oeste con el Departamento La Paz. Está situado en la zona de transición entre los climas subtropical húmedo- sin estación seca y templado húmedo. Las precipitaciones fluctúan entre los 900 y 1200 mm. La temperatura media anual es de 18,2Cº, con una mínima absoluta de - 5.5Cº y una máxima absoluta de 42Cº.

Entre la flora arbórea predominante en la región se encuentran tala, guayabo colorado, sauce criollo en áreas ribereñas, Algarrobos negros y espinillo. Entre las especies herbáceas predominan los géneros de la familia gramínea (*Axonopus*, *Digitarias*, *Chloris*, *Paspalum*) y los géneros de la familia leguminosa (*Desmonium*, *Rhynchosia* y *Medicago*, *Trifolium* y *Melilotus*).

Los suelos predominantes son los Peludertes y los Acracualfes. Estos suelos se caracterizan por una erosión potencial alta, con una erosión actual media y un drenaje lento, lo que ocasiona problemas de encharcamiento

La ganadería es la actividad productiva más destacada de la región, siendo predominantes la cría bovina y en menor medida la ovina. Esta actividad se realiza en campos de pasturas natural y bajo monte, usando un sistema de pastoreo extensivo. Los datos obtenidos del Censo Nacional Agropecuario 2002 indican que el 94% de la superficie del Departamento (270700 ha) es destinada a la ganadería, según la siguiente distribución de la superficie: 80% para la producción bovina, un 19% para la cría de ovinos y un 1% para la cría de porcinos.

La agricultura siempre ha mostrado un escaso desarrollo en esta zona, pero la expansión de la frontera agrícola, produjo el avance de la deforestación, ha cambiado parcialmente el uso actual del suelo hacia la agricultura, destinándose el 15% a dicha actividad. Esa superficie se distribuye de la siguiente forma: un 36% para cereales, 31% a oleaginosas y 32% a cultivos industriales. El cultivo de soja es el que más ha crecido, en cuanto a la superficie sembrada. El Departamento Feliciano aporta sólo el 1% de la producción total de cereales de Entre Ríos y presenta los rendimientos más bajos, junto con los departamentos Federación y Federal

Según el Censo Nacional de Población 1991, el Departamento Feliciano tiene sólo un 29.31% de población urbana, y los datos preliminares del CNP

2001 indican que estos valores tuvieron poca modificación en el período, aumentando levemente el porcentaje de población urbana. Como históricamente venía sucediendo, su población se fue masculinizando y envejeciendo a consecuencia de las migraciones hacia centros urbanos, como resultado de la pobreza estructural y la desocupación. Los mismos datos censales indican una situación de pobreza estructural extrema: tasa de mortalidad infantil del 10‰, un 50.20% de su población con carencia de cobertura médica, el 37.8% habitando en viviendas precarias y un 10.7% en condiciones de hacinamiento. El 55% de la población presenta situación de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Un dato revelador del CNP 2001 es que el 61% de la Población Económicamente Activa (PEA) de Feliciano recibió el subsidio correspondiente a *Plan Jefe y Jefa de Hogar* (3383 personas), además de los subsidios otorgados a estudiantes y jubilados fuera de la PEA.

La principal fuente de trabajo en el área urbana es la administración pública, siendo el 60% de los empleos generados por ese rubro, mientras que los restantes están vinculados fundamentalmente a la actividad pecuaria y rural en general. La unidad económica reconocida tradicionalmente para la zona, según la producción habitual, es superior a las 800 hectáreas. No obstante ello, este Departamento presenta sólo el 13% de predios mayores de 500 hectáreas, los que detentan la propiedad del 80% de la superficie departamental. El resto de las unidades tienen por debajo de esa cifra, predominando en un 50% aproximadamente las inferiores a 50 hectáreas, lo que constituye un ejido minifundista de economía de subsistencia. Como se ha dicho antes, la actividad económica productiva tradicional es la ganadería de cría bajo monte nativo. No obstante ello, durante las décadas del '50 y '60 del siglo XX se produjo un auge del cultivo de algodón y arroz, lo que decayó por las recesiones de los mercados internacionales a mediados de los años '70, sumiendo a la región en un mayor deterioro, situación que se prolongó en el tiempo.

El proceso de globalización creciente, tanto económico como social y cultural, acentuó aún más la marginalidad de la población. Como fenómeno general en el país, la agriculturización en respuesta a los buenos precios internacionales y a la tecnología de siembra directa generó una fuerte caída en los rodeos ganaderos. Si bien en Feliciano las condiciones agroecológicas permitieron que sólo un 15% de la superficie agropecuaria se trasladara a la

actividad agrícola, la presión sobre la tierra, en ése y otros Departamentos, operó en detrimento de la ganadería. La crisis en la producción característica de la región, la descentralización del Estado y las medidas de desregulación del mercado de trabajo, entre otras, provocaron incrementos en los índices de las NBI, el desempleo, la desnutrición y la mortalidad, como se muestra en cifras en párrafos anteriores. A consecuencia de ello se incrementaron también las migraciones de jóvenes y mujeres, fundamentalmente desde Feliciano hacia los centros urbanos de Entre Ríos y fuera de la provincia.

II.2. Las características del Departamento Loventué (La Pampa)

El Departamento Loventué está ubicado al Centro Oeste de la Provincia de La Pampa, dividido en cinco ejidos municipales (Luan Toro, Loventué, Carro Quemado, Victorica y Telén), con una población total de 8.659 habitantes, con predominio de la población urbana (62,7%) sobre una importante población rural (37,3%), que alcanza un alto índice de masculinidad (105,4).

La principal localidad del Departamento y de gran importancia zonal es Victorica, que cuenta con 5.432 habitantes. Las otras localidades de la región (Luan Toro, Telén, Loventué y Carro Quemado) son poblaciones de menos de 1.000 habitantes. Según los datos del último censo, la región cuenta con un índice de NBI del 15,4%.

En lo que respecta al sector económico-productivo primario, se caracteriza por la actividad ganadera, sustancialmente ganadería bovina de cría, como práctica única y exclusiva de larga tradición. Este hecho ha colocado a la región como centro ganadero de excelencia a nivel no sólo provincial, sino extra-provincial, con un movimiento importante de cabezas de ganado.

Esa producción se sustenta en el estrato herbáceo del bosque nativo abierto micrófilo caducifolio de Caldén. Este tipo fisonómico de vegetación se desarrolla entre las isohietas de 600 y 400 mm (constituyéndose de esta forma en el predominante dentro del Departamento Loventué) y temperatura media anual de 15,7°C. Este bosque cuenta con tres estratos: el de mayor magnitud es el arbóreo, en el cual la especie predominante es el caldén (*Prosopis caldenia*), y muestra como especies acompañantes el algarrobo (*Prosopis flexuosa*) y el chañar (*Geoffroea*

decorticans), y el peje (*Jodina rhombifolia*) como especie esporádica. En el estrato arbustivo, las especies de mayor frecuencia son el molle (*Schinus fasciculatus*), la jarilla (*Larrea divaricata*) y el piquillín (*Condalia microphylla*). El estrato herbáceo subyacente es un tapiz gramíneo herbáceo mixto (invernal-estival) en el cual predominan especies perennes de ciclo otoño-inverno-primaveral tales como flechilla negra (*Piptochaetium napostense*), poa (*Poa ligularis*), flechilla fina (*Stipa tenuis*) y, en el caso de las de ciclo primavera-estival, las de mayor importancia son plumerito (*Trichloris crinita*), gramilla cuarentona (*Sporobolus cryptandrus*) y pasto plateado (*Digitaria californica*). Como consecuencia de la utilización previa (manejo del pastoreo) y de disturbios introducidos (tales como incendios accidentales), estas especies se encuentran acompañadas por otro grupo de gramíneas denominadas genéricamente “pajas” (*Stipa tenuissima*, *Stipa eiostachya*, *Stipa brachichaeta*), las cuales no son útiles a los fines de la alimentación animal, y se consideran indicadores del grado de deterioro del pastizal natural. En términos generales, muestran una gran frecuencia con una importante cobertura.

El sector primario en el Departamento Loventué se caracteriza por la actividad ganadera, sustancialmente ganadería bovina de cría, como práctica exclusiva de larga tradición, dadas las características del suelo detalladas anteriormente. Según los datos censales de referencia, el Departamento Loventué posee 349 explotaciones agropecuarias (EAPs), que totalizan 1.014.885,4 ha, y representan el 8% del total de EAPs con límites definidos de la Provincia de La Pampa. En relación a la tenencia de la tierra, se observa la presencia de numerosos productores agropecuarios que poseen explotaciones con superficies de hasta 2.500 ha, representando el 71% del total de las EAPs del Departamento. Por otra parte, también se registran grandes estancias, contabilizándose 102 explotaciones agropecuarias de más de 2.500 ha. Dentro de este grupo se destacan las 21 explotaciones más importantes (cuyas superficies superan las 10.000 ha), concentrando el 40% de tenencia de la tierra (408.490 ha).

Un detalle de mayor precisión se puede observar en el **Cuadro N°1**, que hace referencia al relevamiento departamental efectuado por la actividad censal consignada.

Cuadro Nº 1: Cantidad y superficie del total de EAPs, por escala de extensión

Escala de extensión	EAPs de las EAPs (ha)	Hectáreas con límites definidos
Hasta 5	1	4,5
5,1 - 10	4	30,5
10,1 - 25	5	92,5
25,1 - 50	12	521,3
50,1 - 100	27	2.423,6
100,1 - 200	21	3.532,4
200,1 - 500	28	9.272,6
500,1 - 1000	45	32.571,0
1000,1 - 1500	50	62.094,9
1500,1 - 2000	15	26.509,0
2000,1 - 2500	39	92.007,4
2500,1 - 3500	27	78.752,7
3500,1 - 5000	31	133.770,0
5000,1 - 7500	16	101.198,0
7500,1 - 10000	7	63.615,0
10000,1 - 20000	15	212.778,0
Más de 20000	6	195.712,0
Total	349	1.014.885,4

Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional Agropecuario 2002- INDEC

En cuanto al uso de la tierra, se observa que una pequeña proporción del total se encuentra implantada (134.498,9 ha, aproximadamente el 13%), mientras que las restantes 880.386,5 ha configuran superficie destinada a otros usos, tales como pastizales, bosques o montes, caminos, parques y viviendas; o bien se trata de tierra no apta para ser trabajada o que es apta pero no empleada aún.

Las EAPs de mayor superficie (superiores a 500 ha), totalizan 279. En un análisis de sostenibilidad productiva-económica se considera que resultan competitivas aquellas EAPs que cuentan con superficies mayores a las 1500 ha, y que resultan en un total de 177 empresas. Esta situación de distribución de la propiedad de la tierra es la determinante de que existan dos estratos de productores con una alta vulnerabilidad en cuanto a la sostenibilidad productiva y económica de su empresa, y se co-

responden con los ya mencionados minifundios y con las pequeñas explotaciones ganaderas menores a 1500 ha.

La mayor parte de las empresas son de tipo familiar capitalizadas. Las sociedades comerciales (sociedad anónima -S.A-, sociedad de responsabilidad limitada -S.R.L-, etc.) están limitadas a un total de 39 empresas, que son propietarias de aproximadamente un cuarto de la tierra disponible del Departamento. (**Frank y Torrado**, 2006:183)

El sector secundario es muy escaso y está vinculado a la transformación de productos primarios, siendo el principal representante la existencia de un frigorífico y un matadero. La mayor parte de las actividades industriales, casi artesanales, se localizan en Victorica.

El sector terciario es muy significativo, por su especial relación con el sector ganadero. Los servicios vinculados a la comercialización o a la sanidad animal son muy importantes en el área, con presencia de varias empresas consignatarias y de servicios al agro de alcance nacional. La estructura agraria que sostiene esta actividad se caracteriza por la presencia de numerosos productores agropecuarios que poseen entre 1.000 y 2.500 ha. Existen también explotaciones de menor escala (chacras), que se localizan generalmente en la periferia de las localidades.

La economía regional, sustentada básicamente por dos actividades económicas: la ganadería de cría bovina (en algunos casos complementada por recría) y el sector público, entra en crisis durante finales de la década de 1990 y principios de este siglo. La actividad ganadera sufre, por un lado, una situación sin precedentes debido principalmente al deterioro de los precios ganaderos (**Cabral y Torrado**, 1996:126) lo cual implicó el ingreso a los sistemas de producción de modalidades no frecuentes hasta esos momentos en la región: pastajes, arrendamientos, sistemas de capitalización. Esta situación queda claramente reflejada en que, dentro del Departamento, contando con un total de 346 unidades catastrales, se encuentran registrados a inicios de la presente década cerca de 600 propietarios de bovinos (**Frank y Torrado**, 2006: 176) Es decir que muchos establecimientos, ante la crisis de precios que no les permite asegurar un ingreso neto mínimo que permita la subsistencia de la EAP, optan por ingresar animales por arrendamiento de una fracción determinada de superficie o realizar acuerdos de pastaje o capitalización en cría bovina.

Aunque aún no se han cuantificado cambios en la propiedad de la tierra por el ingreso de “nuevos productores”, existe una migración de productores provenientes de otros sectores de la economía, y con residencia fuera del Departamento y frecuentemente extrapampeanos.

Además de una fuente relevante de generación de riqueza, la actividad ganadera es una importante generadora de empleo, tanto como empleados de las diversas empresas, como también en lo que hace a los prestadores de servicios agropecuarios (tales como alambradores, operarios de construcción, reparación y mantenimiento de sistemas de extracción y distribución de agua). La localidad de Victorica contó en su momento con 225 beneficiarios de planes de emergencia para desocupados (como el ya mencionado *Plan Jefes y Jefas de Hogar*). La mayor parte de los beneficiarios, de sexo masculino, resultaron ser ex-empleados de áreas rurales. El sector público, por otro lado, sufrió una fuerte depreciación de su ingreso que se manifestó en un deterioro de su poder adquisitivo.

Pero en este contexto, el proceso económico y social implementado en nuestro país durante la década del 90 produjo en el ámbito local y regional la ruptura del sistema comercial y productivo y una crisis importante de las instituciones intermedias.

Las organizaciones del Departamento Loventué no estuvieron ajenas a ese proceso, y sufrieron las consecuencias del mismo. Paralelamente a los crecientes niveles de incertidumbre que vivió la sociedad argentina, se incrementó en los espacios locales la desorganización interna, agravada por la falta de recursos económicos, y se desarticularon y perdieron representatividad y liderazgo tanto en el ámbito local como en el regional, incrementando su vulnerabilidad institucional.

III. ¿Qué modelos sustentan cada una de las nuevas formas institucionales?

La determinación del inicio de un proceso de transformación social es un problema complejo, que se resuelve a partir de una decisión metodológica arbitraria. En el presente estudio hemos acotado el límite temporal del mismo al momento en que se hace visible la crisis económica en Argentina a fines del año 2001 y principios del 2002; no obstante

ello, en ambos territorios existían una realidad histórica y un trabajo técnico y social previo de las instituciones del lugar, en los cuales debemos reconocer el origen de las características diferenciales de los procesos actuales.

La construcción del objeto de análisis que mencionamos en el párrafo anterior incluye la selección de algunas perspectivas que consideramos importantes en la comparación de los perfiles, sin pretender que la misma sea exhaustiva y excluyente ya que contempla sólo algunos aspectos sociopolíticos del proceso, pero que representan una contribución a la construcción de modelos de intervención. La **Tabla Nº 1** presenta una síntesis de estos criterios y las formas que asumen en cada uno de los casos considerados.

Hemos mencionado más arriba que la crisis afectó a todos los niveles de la sociedad y en todo el país. Sin embargo, no en todas las regiones impactó de igual manera sobre la sociedad y en la vida cotidiana de las personas. La movilidad descendente de todo el sistema social generó una concentración en las fronteras de la línea de pobreza, delimitando tres grupos claramente diferenciados: los plenamente incluidos en el sistema; los que, habiendo estado incluidos, han descendido hasta la línea de pobreza y fluctúan sobre ella, entrando y saliendo pendularmente de la situación de exclusión, y un tercer grupo constituido por los plenamente excluidos, los que ya eran históricamente pobres y sólo reafirmaron su situación.

Loventué, La Pampa, ubicada en la región pampeana, con una pujante clase media y una estructura productiva rural empresarial, acusó el fuerte impacto, evidenciando una creciente fragmentación y segmentación social, aumento de la pauperización, pérdida de identidad y desarticulación institucional. Esta situación afectó fundamentalmente a los sectores medios, que sufrieron repentinamente una movilización social descendente, con una pobreza “puertas adentro” que nadie notaría a simple vista, pero que implica descenso en el poder de compra, pérdida del empleo en familias de múltiples integrantes, cambios de empleos, nuevos gastos asociados a la salud y educación. La economía regional sustentada básicamente por dos actividades económicas: la ganadería de cría bovina (en algunos casos complementados por recría) y el sector público, entra en

Tabla Nº 1

CRITERIO OBSERVADO	FELICIANO	LOVENTUÉ
Tipo predominante de unidad productiva	Característico de las estancias ganaderas, con fuertes tintes de la cultura litoral, con rasgos patronales.	Las características "farmer" pampeanas, de producción ganadera, vinculadas al modelo agroex-portador.
Características de los tipos sociales	Heterogéneos. Coexistencia de estancieros no residentes, familias locales estancieras, peones, minifundistas. Pobreza estructural.	Homogéneos. Predominancia de productores medios vinculados a los mercados ganaderos. Nuevos pobres.
Origen del movimiento	Impulso a partir de agentes del Estado.	Impulso a partir de agentes del Estado.
Condición de crisis	Crisis económica social.	Crisis de legitimidad de poder y económico social.
Participación de la sociedad civil	A través de los representantes de instituciones y organismos locales y externos.	Directa a través de asamblea.
Búsqueda de fondos externos	Fundamentalmente en las ONGs locales, provinciales, nacionales e internacionales.	Principalmente en el Estado desde los Programas y en sus distintas jurisdicciones.
Gestión del proceso	Participación de instituciones y ONGs externas a través de representantes y constitución de una ONG local (UTI) a la que se delega la gestión del proceso.	La Asamblea toma decisiones y se crea una ONG local (FLDR) a la que se delega la gestión del proceso.
Determinación del territorio	Mirada local con límites en el ejido.	Mirada regional con límites en el departamento.

crisis durante finales de la década de 1990 y principios del siglo actual.

Este es el espacio social que queda fronterizo a la línea de pobreza y, ante el avasallamiento de sus derechos privados por parte del Estado, cuestiona la legitimidad del mismo a través de la participación directa. Este reposicionamiento social les confirió un sentimiento colectivo de inseguridad y los aglutinó. Tal como dice **Castel** (2005:63). “la descolectivización es, en sí misma, una situación colectiva”.

Este grupo social, con una trayectoria que le confiere identidad, sintió abruptamente amenazada su propia existencia dentro del sistema y reaccionó rápidamente en busca de su reinscripción en la organización social y la recuperación de los derechos ciudadanos y de la protección del Estado.

En tanto, en el Departamento Feliciano, una zona marginal de Entre Ríos donde históricamente convivieron las grandes estancias ganaderas con el ejido minifundista, de pobreza estructural, el impacto de la crisis significó la profundización de los problemas sociales y económicos. El grueso de los afectados no fueron “nuevos pobres”, sino que se agravaron las condiciones de pobreza de quienes ya lo eran. Esta situación significó un mayor debilitamiento del lazo social, constituyéndose sólo como conjunto de actores “desclasados” sin que se generara una conciencia de grupo que les permitiera reaccionar colectivamente. Al respecto podemos decir que en estas circunstancias resulta muy ilustrativa la expresión de **Castel** (2005:63): “como si se tratara de electrones libres completamente desocializados”. En esas condiciones, es muy difícil encontrar una actitud de compromiso en un proceso participativo de reconstrucción económica y social, ante un Estado también cada vez más vulnerable, incapaz de mantener el equilibrio entre lo económico y lo social, tradicionalmente impuesto por el modelo keynesiano. Por otra parte, también estas diferencias en el origen de los sectores vulnerados explicarían las diferencias en las expectativas en cuanto a las funciones del Estado y sobre sus propias demandas.

En Loventué, los ciudadanos generaron una demanda concreta buscando la integración a través de la participación, el ejercicio de los derechos ciudadanos y el papel estatal de “eficaz reductor del riesgo social”. Los técnicos de la Agencia de Extensión Rural Victoria del INTA (INTA AER

Victorica) y autoridades del Instituto Tecnológico de Educación Superior (ITES) evaluaron la situación y plantearon la necesidad de generar estrategias para fomentar espacios participativos y de fortalecimiento interinstitucional. De esta manera, a instancia de dos instituciones del Estado, se inicia la experiencia de desarrollo a nivel del departamento. La fortaleza del vínculo entre ambas instituciones que generaron los primeros movimientos provenía, en parte, de compartir agentes comunes a ambas.

La primera acción realizada en agosto de 2002 fue la convocatoria a un Seminario Taller sobre Desarrollo Local, abierto a la comunidad y como integrante curricular de la *Tecnicatura en Planeamiento y Gestión Rural* (ITES). Luego de esta primera etapa de discusión, se generó una respuesta endógena, que consistió en implementar un proceso de reconstrucción del sector comercial y productivo a través de la identificación de las potencialidades de la región, con visión de uso múltiple del territorio, y simultáneamente “(re)fundar” las instituciones y agentes sociales encargados de liderar el proceso de innovación.

Los técnicos de la Secretaría de Asuntos Agrarios de Entre Ríos, la Sub Agencia de Extensión Feliciano del INTA, el Municipio de San José de Feliciano y representantes de la Sociedad Rural del Departamento profundizaron el trabajo que habían iniciado en 1993, con pobladores del ejido en condiciones de subsistencia o con muy baja escala de producción. En ese momento también confluyeron otras instituciones y organizaciones no gubernamentales de origen local, aunque de manera informal, sin acuerdos escritos, en un trabajo de fuertes características representativas.

Es necesario resaltar las diferencias que, en este sentido, presentan ambos procesos. Mientras que, en Loventué, el énfasis estuvo puesto en la participación directa, a través de una asamblea ciudadana, es decir un cuerpo político deliberativo sin representaciones intermedias, que etimológicamente se define como único y no está dividido en cámaras, en Feliciano la forma de participación fue indirecta, ejerciendo la representación líderes de la comunidad, representantes de instituciones y organismos locales y de algunas ONG externas al territorio. Posteriormente, la Asamblea ciudadana se presentará como Asamblea Taller, aludiendo a

una modalidad de trabajo que ponía el énfasis en la construcción participativa de los planes de acción, sin abandonar su carácter de participación directa.

Partiendo de una comunidad desarticulada, las instituciones del Estado asumieron el rol de contenedoras de la emergencia cotidiana a través de los programas focalizados y avanzaron hacia las nuevas formas de protección social, que creció en los rincones locales, constituyéndose en un sistema de integración para los que “quedaron fuera”. Se diferencia del antiguo modelo de seguridad social por:

“Apertura generalizada e igualitaria versus objetivos y discriminación positiva; prestaciones uniformes versus definición de prestaciones a partir de necesidades sociales; sectores separados (salud, accidentes de trabajo, vejez, familia) versus tratamiento transversal del conjunto de problemas sociales experimentados por una sola persona; administraciones centralizadas para la gestión de un riesgo o problema versus gestión participativa sobre relaciones contractuales con el conjunto de actores (administrativos, políticos, económicos) susceptibles de intervenir, administración de gestión versus administración de misión; centralización y administración piramidal versus descentralización y territorialización (**Palier** citado por **Castel** 2005:65).

Si bien en ambos casos los movimientos tuvieron su origen en instituciones del Estado, es posible plantearse como pregunta si estas acciones respondieron a líneas políticas institucionales preestablecidas o se asumieron por parte de los agentes en forma espontánea ante las crisis, tanto socioeconómica como de las estructuras de poder. No obstante, queda claro que, como resultado de ambas intervenciones, hubo una delegación del espacio de contención, reservado tradicionalmente para el Estado, hacia la sociedad civil.

En Feliciano se fortaleció la articulación interinstitucional, en la búsqueda de recursos exógenos que permitieran fortalecer los procesos productivos internos. En este caso, es el Consejo Local Asesor de la Sub Agencia de Extensión Agropecuaria de INTA el que, en una primera instancia, se constituye en el órgano convocador y articulador tanto de las fuerzas endógenas como de las exógenas al sistema. A medida que trans-

curre el tiempo, se suman a la acción una cantidad relativamente importante de ONGs de carácter externo, lo que complejiza el panorama sociopolítico de la región.

En esta nueva etapa, se resuelve la formación de una figura novedosa con capacidad para administrar los recursos recibidos. Esta figura legal es una **Unión Transitoria de Instituciones, UTI**, cuya constitución reúne todas las representaciones ya vigentes en el espacio, el que puede visualizarse en el **Diagrama Nº1**, en tanto que en el **Diagrama Nº 2** se representa gráficamente la dinámica del proceso pampeano. La disimilitud entre los dos diagramas los hace incomparables; no obstante, creemos oportuno incluirlos en este análisis, ya que son, en cierta forma, representativos de la visión de los procesos que asume cada región.

Es evidente, en el esquema institucional, que la UTI pasa a ocupar el lugar de organizador del sistema, donde están representadas las instituciones públicas y privadas locales (INTA, Municipio, Sociedad Rural, entre otras) y dos ONGs externas (el Consejo Empresario de Entre Ríos y CARITAS), las que comparten un agente común, de indudable capacidad aglutinante, quien tácitamente asume la interlocución con las otras ONGs, fundamentalmente las del extranjero.

El objetivo de la UTI es el de gestionar el desarrollo de la zona, a través de la consecución y administración de los fondos y la planificación de las acciones. De esta manera, el reemplazo y la delegación de ciertas funciones del Estado mediante la alianza público-privada, tales como la asistencia a determinados sectores excluidos, la alianza empresa-beneficencia bajo la línea ideológica de la responsabilidad social y el aporte externo como factor de desarrollo, son característicos del modelo asumido por Feliciano.

Retomando la experiencia Loventué, la **asamblea** es el espacio privilegiado para trabajar en forma participativa mediante diagnósticos, problemáticas y abordajes a los emergentes que se plantea la comunidad, siendo los mismos actores del proceso quienes deciden las líneas de acción. Al tomar la asamblea el carácter de órgano decisorio, constituyéndose en un espacio de poder, otrora del Estado, surgió la necesidad de conformar una entidad ejecutora integrada por representantes de todas las instituciones de la región. Así, sobre la base de acuerdos básicos

Diagrama Nº 1 MAPA DE REDES INTERINSTITUCIONALES – DEPARTAMENTO FELICIANO

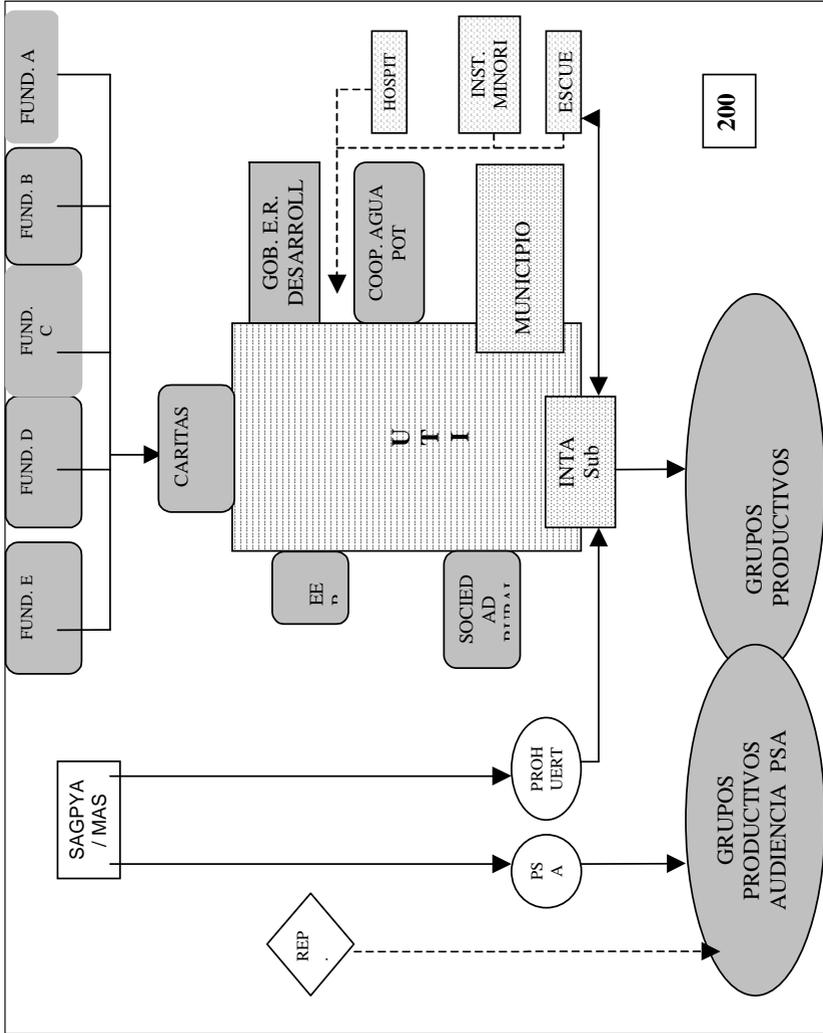
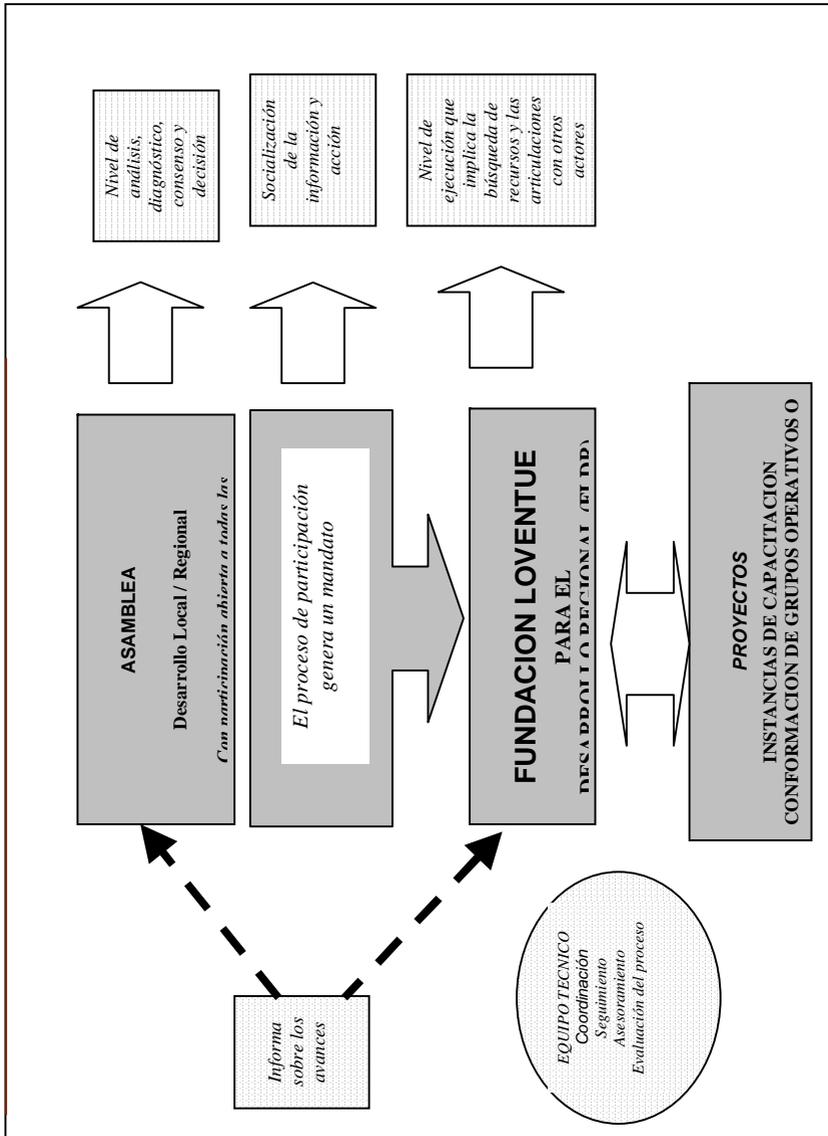


Diagrama Nº 2 GESTION DEL DESARROLLO EN LOVENTUE



interinstitucionales, en noviembre de 2003 nace como organización la **Fundación Loventué para el Desarrollo Regional (FLDR)**, con nueva institucionalidad, y asume la gestión ejecutiva del proceso cuyo objetivo es:

“Contribuir al desarrollo económico, tecnológico, social y cultural de la región constituida por el Departamento Loventué y su área de influencia, con la finalidad de propiciar la mejora de la calidad de vida de la población, interviniendo en el diagnóstico de las problemáticas regionales, promoviendo la elaboración de proyectos participativos, desarrollando líneas de capacitación y proponiendo nuevas políticas”.

Aquí surge nuevamente la alianza del sector público-privado, pero, esta vez, como fruto de la participación civil, de origen endógeno. Las líneas de acción planteadas en las asambleas toman forma de proyectos locales/ regionales/ territoriales integrados y se convierten en un mandato social a ejecutar por la FLDR, que articula acciones de 19 organizaciones y 5 municipios.

Como se planteó antes, es coincidente en ambos perfiles de intervención la asunción por parte de la sociedad civil de determinadas funciones que otrora tuviera el Estado. Así, se establece como prioridad la atención de los grupos sociales más desfavorecidos, brindando cobertura física, jurídica y de asistencia técnica a nuevos emprendimientos asociativos y cooperativos, vinculando a las nuevas organizaciones con los organismos de investigación y extensión.

La superación de situaciones de crisis como las planteadas requiere del aporte de recursos externos al territorio. En los dos procesos estudiados, la acción de las nuevas figuras institucionales estuvo orientada a la consecución de recursos, pero en cada caso se recorrieron diferentes caminos. En Loventué, todas las acciones y proyectos fueron financiados con fondos públicos provenientes de distintos organismos nacionales y provinciales a través de sus respectivos Programas. Los Municipios actuaron como contraparte aportando insumos y recursos humanos, priorizando la inclusión de beneficiarios del *Programa Jefas y Jefes de Hogar*, desocupados y subocupados, según lo solicitado por los distin-

tos programas de financiación. En este sentido, han realizado aportes el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Programas *Redes* y *Manos a la Obra* y la Dirección de Acciones Compensatorias), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el Ministerio de Acción Social de la Provincia de La Pampa (*Programa Decidir entre Todos*), el *Programa Social Agropecuario* (Proinder), el INTA (PROFEDER, *Programa Integrado Prohuerta*, *Programa Cambio Rural*) y los Municipios de Victorica, Carro Quemado, Telén y Luán Toro.

Por su parte, el Gobierno de la Provincia de La Pampa tomó la decisión política de realizar las obras correspondientes para la construcción de la “Ruta de la Cría” (Victorica-General Acha), en respuesta a la solicitud de la asamblea. A su vez, desde la misma se promocionó el “compre local” para, de esa forma y a partir del ingreso de dinero público, generar un circuito económico regional que incrementara la actividad comercial.

De esta manera, en Loventué los dineros públicos actuaron como recursos exógenos para impulsar la capacidad emprendedora local/regional, en un proyecto de desarrollo cuyo énfasis estaba dado en la recuperación de la capacidad económica de la región a través del incremento de los mercados y el mejoramiento de la infraestructura productiva.

En Feliciano, la búsqueda de recursos estuvo orientada hacia las fuentes no estatales y las ONGs fueron las grandes protagonistas en el proceso. En el análisis del mismo se observa la afluencia progresiva de Fundaciones, tanto de origen local, provincial y nacional como internacional, que acudieron a la zona. A ellos se sumaron también los programas focalizados de los distintos ministerios, los que ya mencionamos en el análisis del párrafo anterior. La desarticulación del tejido social no permitió ampliar la base de participación, centrándose en la ciudad de Feliciano y su ejido, en los sectores más desprotegidos, no logrando concretar acuerdos con los municipios y juntas de gobiernos de las comunidades vecinas, algunas más empobrecidas que la propia ciudad capital. Pero no sólo la crisis es la responsable de la atomización del espacio social del centro-norte entrerriano; la histórica convivencia de intereses ganaderos con las economías de subsistencia de los minifundistas es también un obstáculo para encontrar factores de aglutinamiento. Así, el territorio quedó reducido a algo más del 5% de la superficie del Departamento. No

obstante, el arduo trabajo técnico y social realizado ha permitido madurar en el proceso, y hoy se observa a la comunidad pensando en proyectos de mayor alcance en el mediano y largo plazo, con un nivel de mayor integración de cadenas productivas y con creciente participación directa de los ciudadanos. Tal como dice **Bustelo** (2000:124): “la planificación social hasta hace poco vigente presuponía un punto central -generalmente el sector público- a quien se le atribuía las funciones de análisis, coordinación y control. La estructura jerárquica era de forma piramidal, con las unidades de implementación en la base, y con niveles de autodeterminación en el vértice. Desde que la forma de los procesos sociales se ha hecho más heterogénea y compleja, ese paradigma vertical está evolucionando hacia otro pluralista en el que se reconoce no sólo al Estado, sino también al sector privado, al sector no gubernamental y una variedad de formas asociativas informales”.

IV. Conclusiones

La comparación de dos procesos sociales tan complejos, que se desarrollan en situaciones tan diversas, presenta múltiples dificultades. A partir de dos sistematizaciones anteriores realizadas por dos equipos independientes de investigación, el presente trabajo surge como una instancia de reflexión posterior intentando, en una primera aproximación, encontrar algunos ejes de comparación entre ambos procesos. Esto se hace evidente en la estructura de este artículo, sin que, a nuestro juicio, ello constituya una falencia sino una característica que contribuye a dar cuenta de la visión que tienen los investigadores, también en cierta medida protagonistas de los procesos enunciados,

A partir de algunas líneas teóricas, se identificaron algunas categorías de comparación, excluyendo otras que, sin dudas, pueden ser tanto o más relevantes que las elegidas pero inaccesibles en este estado de la investigación, y que intentan ser una contribución a un modelo de análisis de los procesos de desarrollo local. No se pretende asignar valores en términos positivos/negativos o éxito/fracaso a las acciones realizadas y los resultados obtenidos, sino describirlas, sistematizarlas y reflexionar sobre ellas, como partes de procesos multifacéticos, espacial y temporalmente situados.

Tanto en Feliciano como en Loventué hay aportes exógenos al proceso. En el primer caso, el grueso de los mismos proviene de ONGs, mientras que en el segundo, los aportes más significativos provienen del Estado en sus distintos niveles (nacional, provincial y municipal).

En la localidad entrerriana, las ONGs tienen su origen fuera del territorio. Encontramos algunas de diverso origen externo al sistema, y su papel ha sido el de impulsar el proceso a través de aportes y programas; finalmente y como parte del mismo, aparece una ONG local, la UTI, cuya función será la de coordinar acciones y administrar los fondos recibidos de las otras ONGs. En la localidad pampeana, en tanto, se crea una ONG con el mismo fin específico: el de ejecutar las acciones decididas por la asamblea y administrar los fondos conseguidos a través de los programas del Estado. Este es un punto de encuentro entre ambos procesos: los dos generan ONGs locales, las que asumen el rol de coordinación, ejecución y administración, que históricamente se tenía asignado al Estado.

En cuanto a la mirada territorial, en Loventué se ve reflejada en la coordinación de los cinco municipios que abarcan todo el Departamento, y esto permite inferir una identidad, de la que también nos habla el “compre local”, y una visión de proceso en el mediano y largo plazo. Visión también presente en la articulación con las entidades del Estado provincial y nacional y la afluencia de recursos para la realización de obras de infraestructura, como la Ruta de la Cría, que manifiestan un énfasis en un modelo de desarrollo cuyo objetivo va más allá de la contención del desborde social, para apuntar al crecimiento económico y a la recuperación de derechos civiles perdidos.

El proceso “felicianero” se enmarca dentro de las posibilidades reales que presentaba una sociedad históricamente pobre y con sus derechos civiles cercenados. El papel de las instituciones estatales fue el de articulador del espacio de representación social intentando “armar un territorio”, en un ámbito conflictivo y heterogéneo. El proceso estuvo orientado, en un primer momento, a la cobertura de las necesidades más inmediatas y a la recuperación de las capacidades productivas deterioradas. En este momento, el desafío transcurre en la búsqueda de modelos de desarrollo más integrales.

Referencias bibliográficas

- BUSTELO, E. (2000). **De otra manera. Ensayos sobre política social y equidad**. Santa Fe: Edic. Homo Sapiens.
- CABRAL, D.;TORRADO, J. (1996). **Aspectos económicos de la cría en el caldenal**. Santa Rosa: INTA Cambio Rural - SAGPyA.
- CASTEL, R. (2005). **La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?** Buenos Aires: Ed. Manantial.
- FRANK, E.; TORRADO, J. (2006). **Experiencias de evaluación en Extensión y Comunicación Rural. Una lectura compartida entre actores y destinatarios**. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- INDEC. **Censo nacional Agropecuario 2002**. Disponible en: www.indec.gov.ar consultado en 30/03/2007.
- INDEC **Censo Nacional de Población 2001**. Disponible en: www.indec.gov.ar consultado en 30/03/2007.
- MURMIS, M. (2005). Prólogo, pág. 11-13 En: C.GRAS. **Entendiendo el Agro. Trayectorias sociales y reestructuración productiva en el nordeste argentino**. Buenos Aires: Biblos.