

Desafíos para la construcción de una política de ordenamiento territorial  
en la Argentina

*Tesis presentada para optar al título de Magíster de la Universidad de Buenos Aires,  
Área Desarrollo Rural*

**Rodrigo Hernán Alves Rolo**

Licenciado en Geografía – Universidad de Buenos Aires – 2008

Lugar de trabajo: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria



Escuela para Graduados Ing. Agr. Alberto Soriano  
Facultad de Agronomía – Universidad de Buenos Aires

## COMITÉ CONSEJERO

Director de tesis

**Norma Beatriz Medus**

Licenciada en Geografía (Universidad Nacional del Sur)

Doctora en Geografía (Universidad Nacional de Cuyo)

Consejero de Estudios

**Ernesto Oscar Frank**

Ingeniero Agrónomo (Universidad Nacional de La Pampa)

Magister en Evaluación (Universidad Nacional de La Pampa)

Consejero de Estudios

**Roberto Torrado Porto**

Licenciado en Administración Agraria (Universidad Argentina de la Empresa)

Master Internacional en Desarrollo Rural/Local (Universidad Politécnica de Madrid)

## JURADO DE TESIS

Director de tesis

**Norma Beatriz Medus**

Licenciada en Geografía (Universidad Nacional del Sur)

Doctora en Geografía (Universidad Nacional de Cuyo)

JURADO

**María Carolina Feito**

Licenciada en Ciencias Antropológicas (Universidad de Buenos Aires)

Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Área Ciencias Antropológicas

JURADO

**Mariana Arzeno**

Licenciada en Geografía (Universidad de Buenos Aires)

Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Área Geografía

Fecha de defensa de la tesis: 16 de SEPTIEMBRE de 2013

A todos aquellos que, día a día,  
construyen caminos de sueños colectivos;  
al consecuente ímpetu que los moviliza.

Una tesis, aún cuando se escribe en forma individual, sólo es posible a partir del trabajo compartido. Por tal motivo quisiera agradecer:

A la comunidad del Departamento Loventué, principal destinatario de las reflexiones que aquí se presentan.

A mis compañeros de la Unidad de Extensión y Desarrollo Territorial del INTA en Anguil, por la formidable paciencia que me han tenido.

Al equipo de la Unidad de Extensión y Desarrollo Territorial del INTA en Victorica, porque sin su colaboración esta tesis no hubiera sido posible.

Al Dr. Ricardo Thornton por la enorme confianza depositada en mi persona.

Al Ing. Agr. Oscar Frank por su apoyo ineludible desde el primer día.

Al Lic. Roberto Torrado por compartir conmigo su invaluable experiencia.

A la Ing. Agr. Zinda Roberto, por compartir el producto de su esfuerzo personal de manera desinteresada.

Al Lic. Hugo Alfageme, por sus ideas y recomendaciones para el trabajo de campo.

A la Dra. Norma Medus, directora de esta tesis, por su calidad humana y profesional y por su predisposición para brindarme su tiempo y sus consejos.

*Declaro que el material incluido en esta tesis es, a mi mejor saber y entender, original producto de mi propio trabajo (salvo en la medida en que se identifique explícitamente las contribuciones de otros), y que este material no lo he presentado, en forma parcial o total, como una tesis en ésta y otra institución.*

## INDICE GENERAL

<b>PRIMERA PARTE</b> .....	p.2
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	p.3
<b>El contexto</b> .....	p.3
<b>Problemas de investigación</b> .....	p.6
a) <i>La dispersión conceptual</i> .....	p.6
b) <i>La falta de un marco legal</i> .....	p.6
c) <i>Los límites de la participación social</i> .....	p.6
<b>Un estilo de abordaje de la situación- problema</b> .....	p.7
<b>Objetivo general</b> .....	p.7
<b>Objetivos específicos</b> .....	p.7
<b>Premisas teóricas</b> .....	p.8
<b>Antecedentes</b> .....	p.8
a) <i>El Plan Estratégico Territorial</i> .....	p.9
b) <i>El Programa Nacional Ecorregiones (PNECO), del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)</i> .....	p.10
<b>Organización de la investigación</b> .....	p.12
<b>CAPÍTULO 1 MARCO CONCEPTUAL</b> .....	p.13
<b>Entonces, ¿Qué entendemos por territorio?</b> .....	p.14
<b>La trama de actores sociales</b> .....	p.16
<b>Los actores y la Planificación Estratégica Participativa</b> .....	p.18
<b>Participación social: definiciones y tipologías</b> .....	p.19
<b>CAPÍTULO 2 MARCO METODOLÓGICO</b> .....	p.23
<b>Diseño de campo</b> .....	p.23
<b>Estrategias metodológicas</b> .....	p.24
a) <i>Investigación documental</i> .....	p.24
b) <i>La estrategia del estudio de caso</i> .....	p.24
<b>Técnicas de construcción de datos</b> .....	p.25
a) <i>Observación Participante</i> .....	p.25
b) <i>Encuestas</i> .....	p.25
c) <i>Entrevistas</i> .....	p.26
<b>SEGUNDA PARTE</b> .....	p.27
<b>CAPITULO 3 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b> .....	p.28
<b>Algunas definiciones</b> .....	p.28
<b>Alcances del concepto</b> .....	p.30
<b>CAPITULO 4 LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO POLÍTICA DE ESTADO EN ARGENTINA</b> .....	p.33
<b>El Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial</b> .....	p.33
<b>La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT)</b> .....	p.35
a) <i>Propósitos, objetivos y estrategia de implementación de la PNDT</i> p.35	
b) <i>El Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT)</i> .....	p.36
c) <i>El Plan Estratégico Territorial (PET)</i> .....	p.36

<b>CAPITULO 5 LAS REPRESENTACIONES DEL ESPACIO EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL</b> .....	p.38
<b>La Provincia de La Pampa desde la mirada del PET</b> .....	p.40
a) <i>Organización territorial</i> .....	p.40
b) <i>El Modelo ambiental</i> .....	p.42
c) <i>La inversión en infraestructura</i> .....	p.43
d) <i>El modelo territorial deseado para La Pampa</i> .....	p.44
<b>TERCERA PARTE</b> .....	p.48
<b>CAPITULO 6 EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL PARA EL ORDENAMIENTO DEL DEPARTAMENTO LOVENTUÉ</b> .....	P.49
<b>Los actores sociales como autores de la realidad territorial</b> .....	p.49
<b>CAPITULO 7 CARACTERIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA</b> .....	p.54
<b>a) Dimensión físico-natural</b> .....	p.54
a) <i>1.Región occidental</i> .....	p.54
a) <i>2. Región central</i> .....	p.54
a) <i>3. Región oriental</i> .....	p.55
a) <i>4. Región meridional</i> .....	p.55
<b>Dimensión socio-económica</b> .....	p.60
<b>CAPÍTULO 8 EL PROCESO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO PAMPEANO</b> .....	p.64
<b>a) Contexto histórico de poblamiento de la Provincia de La Pampa</b> .....	p.64
a) <i>1. Fase I: Las Campañas al Desierto</i> .....	p.64
a) <i>2. Fase II: El poblamiento de La Pampa moderna</i> .....	p.65
a) <i>3. Fase III: Modernización</i> .....	p.66
a) <i>4. Fase IV: Globalización neoliberal</i> .....	p.66
<b>b) Reconfiguración de la estructura socioterritorial agraria en La Pampa</b> .....	p.67
<b>CAPITULO 9 CARACTERIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO LOVENTUE</b> .....	p.72
<b>Áreas homogéneas del Departamento Loventué</b> .....	p.74
<b>Dinámica productiva del Departamento Loventué</b> .....	p.75
<b>Usos del suelo en el Departamento Loventué</b> .....	p.80
<b>Aspectos socio-económicos</b> .....	p.82
<b>Prioridades económicas del Gobierno Provincial</b> .....	p.85
<b>CAPITULO 10 APORTES DE LOS ACTORES SOCIALES AL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO LOVENTUÉ</b> .....	p.87
<b>La dinámica demográfica: migración campo-ciudad</b> .....	p.87
<b>Retracción del empleo rural e inserción laboral de los jóvenes</b> .....	p.89
<b>Infraestructura y servicios sociales</b> .....	p.92
<b>El nivel de cobertura local en los servicios educativos y de salud</b> .....	p.93
<b>Hotelería y turismo</b> .....	p.95
<b>Algunas reflexiones a partir de los aprendizajes de la experiencia</b> .....	p.98

<b>CAPITULO 11 CONCLUSIONES</b> .....	p.100
El desafío conceptual.....	p.100
El desafío de reforzar la institucionalidad territorial-ambiental.....	p.101
El desafío de la construcción participativa del proceso de OT.....	p.101
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	p.103
Sitios Web.....	p.113
<b>ANEXO 1 LOS MARCOS NORMATIVOS VINCULADOS AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ARGENTINA</b> .....	p.114
<b>ANEXO 2 MATRIZ DE ESPECIALIZACIÓN MICRORREGIONAL</b> .....	p.118
<b>ANEXO 3 CROQUIS. TAMAÑO (HAS.) DE LAS UNIDADES ECONÓMICAS EN LOS EJIDOS MUNICIPALES DEL DEPARTAMENTO LOVENTUÉ</b> ....	p.119

#### INDICE DE CUADROS

<b>Cuadro N° 1. Estructura agraria de la Provincia de La Pampa. (1960-1988)</b> .....	p.67
<b>Cuadro N° 2. EAPs en la Provincia de la Pampa y porcentaje de Variación intercensal. 1988-2002</b> .....	p.68
<b>Cuadro N° 3. Extensión de las EAPs, número de productores y superficie ocupada. Provincia de La Pampa. 2002</b> .....	p.68
<b>Cuadro N° 4. Cantidad de EAPs pobres en la región pampeana. Variación intercensal. 1988-2002</b> .....	p.69
<b>Cuadro N° 5. Formas jurídicas de propiedad de la tierra. 1988-2002</b> .....	p.69
<b>Cuadro N° 6. Régimen de tenencia de la tierra en la Provincia de La Pampa. 1988</b> .....	p.70
<b>Cuadro N° 7. Tipo de rodeo bovino, según categoría. Año 2008</b> .....	p.78
<b>Cuadro N° 8. Dinámica de propiedad de la tierra según titularidad catastral. Departamento Loventué. Periodo 1986-2007</b> .....	p.84
<b>Cuadro N° 9. Evolución de los títulos catastrales según estrato (has.)</b> .....	p.84
<b>Cuadro N° 10. Condición de tenencia de la tierra</b> .....	p.84
<b>Cuadro N° 11. Registro de unidades económicas. Periodo 2007-2010</b> .....	p.85
<b>Cuadro N° 12. Personas que residen en la explotación, según sexo y edad. Año 2008</b> .....	p.88
<b>Cuadro N° 13. Lugar de residencia de los productores</b> .....	p.89
<b>Cuadro N° 14. Trabajadores permanentes en las EAPs del Departamento Loventué. Año 2008</b> .....	p.90
<b>Cuadro N° 15. Mano de obra contratada en forma temporal, según labor. Año 2008</b> .....	p.90
<b>Cuadro N° 16. Proyectos de infraestructura en la Provincia de La Pampa</b> .....	p.93
<b>Cuadro N° 17. Cantidad de establecimientos y plazas. Periodo 2006-2010</b> .....	p.95

## INDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico N° 1. Política Nacional de Desarrollo Territorial. Estructura y jerarquías.....</b>	<b>p.35</b>
<b>Gráfico N° 2. Evolución de la superficie sembrada con cultivos de cosecha fina. (has.).....</b>	<b>p.76</b>
<b>Gráfico N° 3. Evolución de la superficie sembrada con cultivos de cosecha gruesa. (has.).....</b>	<b>p.76</b>
<b>Gráfico N° 4. Evolución del rodeo total de bovinos (periodo 2006-2010).....</b>	<b>p.77</b>
<b>Gráfico N° 5. Evolución de la categoría vacas (periodo 2006-2010).....</b>	<b>p.77</b>
<b>Gráfico N° 6. Evolución del rodeo total de ovinos (periodo 2006-2010).....</b>	<b>p.79</b>
<b>Gráfico N° 7. Evolución de la categoría ovejas (periodo 2006-2010).....</b>	<b>p.79</b>
<b>Gráfico N° 8. Evolución del ganado porcino total y de cerdas madres. (Periodo 2006-2010).....</b>	<b>p.80</b>
<b>Gráfico N° 9. Usos del suelo en el Departamento Loventué. Periodo 7/2007-6/2008.....</b>	<b>p.80</b>
<b>Gráfico N° 10. Usos del suelo con pasturas perennes. Campaña 2009-2010.....</b>	<b>p.81</b>
<b>Gráfico N° 11. Suelo ocupado con monte natural. Campaña 2009-2010.....</b>	<b>p.82</b>
<b>Gráfico N° 12. Superficie (has.) cubierta por monte natural, Depto. Loventué y Provincia de La Pampa. Campaña 2009-2010.....</b>	<b>p.82</b>

## INDICE DE CROQUIS

<b>Croquis N° 1. Ubicación de la Provincia de La Pampa y del Departamento Loventué en la República Argentina.....</b>	<b>p.5</b>
<b>Croquis N° 2. Modelo Síntesis del Territorio Deseado.....</b>	<b>p.39</b>
<b>Croquis N° 3. El Modelo Económico vigente en la Argentina, según el PET.....</b>	<b>p.40</b>
<b>Croquis N° 4. El Modelo social vigente en la Argentina, según el PET.....</b>	<b>p.42</b>
<b>Croquis N° 5. Potencialidades y restricciones ambientales.....</b>	<b>p.43</b>
<b>Croquis N° 6. Obras de infraestructura priorizadas por la Provincia de La Pampa.....</b>	<b>p.44</b>
<b>Croquis N° 7. Núcleos estructurantes, ciudades a potenciar y redes de infraestructura de impacto regional, según el PET.....</b>	<b>p.45</b>
<b>Croquis N° 8. Modelo actual del territorio pampeano.....</b>	<b>p.46</b>
<b>Croquis N° 9. Modelo deseado del territorio pampeano.....</b>	<b>p.47</b>
<b>Croquis N° 10. Regiones Fisiográficas de la Provincia de La Pampa.....</b>	<b>p.55</b>
<b>Croquis N° 11. Temperatura Media Anual de la Provincia de La Pampa.....</b>	<b>p.56</b>
<b>Croquis N° 12. Régimen de heladas de la Provincia de La Pampa.....</b>	<b>p.57</b>
<b>Croquis N° 13. Precipitación Media Anual (Mm.) en la Provincia de La Pampa.....</b>	<b>p.58</b>
<b>Croquis N° 14. Déficit Hídrico Anual de la Provincia de La Pampa.....</b>	<b>p.59</b>
<b>Croquis N° 15. Densidad de población de La Pampa.....</b>	<b>p.60</b>
<b>Croquis N° 16. División departamental de la Provincia de La Pampa.....</b>	<b>p.61</b>
<b>Croquis N° 17. Ejidos Municipales de la Provincia de La Pampa.....</b>	<b>p.62</b>
<b>Croquis N° 18. Principales localidades de la Provincia de La Pampa.....</b>	<b>p.63</b>
<b>Croquis N° 19. Ubicación del Departamento Loventué en la Provincia de La Pampa.....</b>	<b>p.72</b>



<b>Croquis N° 20. Tipos fisonómicos de vegetación en el Departamento Loventué.....</b>	<b>p.73</b>
<b>Croquis N° 21. Áreas homogéneas del Departamento Loventué.....</b>	<b>p.74</b>
<b>Croquis N° 22. Distribución del ganado bovino en los ejidos del Departamento Loventué, según categorías.....</b>	<b>p.78</b>
<b>Croquis N° 23. Distribución de la población en las localidades del Departamento Loventué.....</b>	<b>p.83</b>
<b>Croquis N° 24. Microrregiones de la Provincia de La Pampa.....</b>	<b>p.86</b>
<b>Croquis N° 25. Ubicación de los principales sitios históricos de Loventué.....</b>	<b>p.96</b>

## **Abreviaturas**

BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
 COFEPLAN: Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial  
 CMMAD: Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo  
 EIA: Evaluaciones de Impacto Ambiental  
 FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  
 FONPLATA: Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata  
 GTZ: Agencia Alemana para la Cooperación Técnica  
 IAP: Investigación- Acción Participativa  
 IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
 IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica  
 INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  
 INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria  
 MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación  
 OT: Ordenamiento Territorial  
 OTR: Ordenamiento Territorial Rural  
 PEA: Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial  
 PET: Plan Estratégico Territorial  
 PES: Planificación Estratégica Situacional  
 PNDD: Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial  
 PNECO: Programa Nacional Ecorregiones  
 PNTER: Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios  
 PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
 PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
 POT: Plan de Ordenamiento Territorial  
 SIG: Sistema de Información Geográfica  
 SINDOT: Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial  
 SIVAT: Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial

## **Resumen**

En la actualidad, uno de los procesos con mayor impacto ambiental y social en Latinoamérica es el cambio de usos del suelo, provocado por el aumento de la demanda global de alimentos y biocombustibles. Este cambio antropogénico se concreta en el territorio a partir de la reconfiguración espacial de la producción y de la expansión de la frontera agropecuaria. La situación planteada se reproduce a nivel nacional y, con sus particularidades, en la Provincia de La Pampa. En este marco, la formulación de políticas de ordenamiento territorial (OT) se posiciona como una tarea indelegable del Estado. Sin embargo, al momento, nuestro país no cuenta con una arquitectura conceptual, normativa e institucional propia y la participación social no tiene un impacto real en el diseño, implementación y evaluación de las estrategias de intervención. Ante el contexto presentado, el objetivo general de la investigación es contribuir a la reflexión crítica acerca del ordenamiento territorial como herramienta de política pública que permitiría avanzar en la construcción participativa de un modelo de desarrollo sustentable. El tema se analiza a partir de una extensa revisión bibliográfica, del análisis de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT), y de la experiencia adquirida durante nuestra intervención en el Departamento Loventué, Provincia de La Pampa. La construcción de una política de OT en Argentina requiere avanzar hacia contextos de mayor precisión conceptual, así como en la delimitación de las competencias institucionales, lo que permitiría clarificar la especificidad de los campos de acción, facilitando su inserción en una estructura político-institucional que le asigne fuentes específicas de financiamiento. Por su parte, la activa participación social facilita el acercamiento entre las aspiraciones territoriales que sustentan los cuadros técnicos y los imaginarios sociales acerca del territorio, al tiempo que fortalece la legitimidad simbólica de la regulación jurídico-política del ordenamiento territorial

**Palabras Clave: Ordenamiento Territorial; Planificación Estratégica Participativa; Desarrollo Territorial Rural; Participación Social; Políticas de Desarrollo**

## **Abstract**

### **Challenges for the construction of a territorial ordering policy in Argentina**

Currently, one of the processes with more environmental and social impact in Latin America is the land use change, caused by rising global demand for food and biofuels. This anthropogenic change territorializes from spatial reconfiguration of production and the expansion of the agricultural frontier. The situation outlined reproduces at national level and, with its specificities, in the Province of La Pampa. In this framework, the formulation of territorial ordering policies becomes a State's non delegable duty. However, at present, our country lacks a conceptual, legal and institutional architecture and participation itself has no real impact on the design, implementation and evaluation of strategies for intervention. Given the present context, the overall objective of the research is to contribute to the critical reflection on territorial ordering as a tool of public policy that would let advance in the participatory construction of a model for sustainable development. The subject is discussed from an extensive literature review, the analysis of the National Policy of Development and Territorial Ordering, and the experience gained during our intervention in Loventué Department, Province of La Pampa. The building of a Territorial Ordering policy in Argentina requires moving towards more precise conceptual contexts and institutional competences delimitation, which would clarify the specific action areas, facilitating its integration into a political and institutional structure that assigns specific resources.

Meanwhile, the active social participation facilitates bringing the technician's territorial aspirations and social imaginary about territory, while strengthening the symbolic legitimacy of the legal regulations on the Territorial Ordering.

**Keywords: Territorial Ordering; Participatory Strategic Planning; Territorial Rural Development; Social Participation; Development Policy.**

## **Aclaraciones preliminares**

El presente trabajo de investigación no pretende constituirse en una guía de buenas prácticas para el Ordenamiento Territorial (OT); no busca definir lineamientos para la acción ni tampoco enseñar nada acerca de cómo desarrollar mecanismos de participación comunitaria. En estas páginas se intenta simplemente contribuir en el análisis de las condiciones de posibilidad para la construcción intersubjetiva de nuevos modelos de ocupación territorial, desde las enseñanzas que deja la teoría llevada a la acción en una experiencia concreta.

*“Poco a poco, el hombre se ha hecho menos dependiente de pautas de conducta absolutas, de ideales de vigencia general. Se lo considera tan libre que no necesita de otras pautas fuera de las suyas. Paradójicamente, este aumento de la independencia ha conducido a un aumento parejo de la pasividad. En la misma medida en que se han vuelto sutiles los cálculos del hombre respecto de los medios, se volvió también torpe su elección de fines, elección que en otro tiempo guardaba relación recíproca con la fe en la verdad objetiva; el individuo, depurado de todo residuo de mitología, incluso de la mitología de la razón objetiva, reacciona automáticamente, conformándose a los modelos generales de la adaptación. Las fuerzas económicas y sociales adoptan el carácter de ciegas fuerzas de la naturaleza a las que el hombre, a fin de preservarse, debe dominar mediante la adaptación a ellas. Como resultado final del proceso tenemos, por un lado, el yo, el ego abstracto, vaciado de toda substancia salvo de su intento de convertir todo lo que existe en el cielo y sobre la tierra en medio para su preservación y, por otro, una naturaleza huera degradada a mero material, mera substancia que debe ser dominada sin otra finalidad que la del dominio.” (Horkheimer, 2007: 99)*

# **PRIMERA PARTE**

# INTRODUCCIÓN

## El contexto

El modelo de desarrollo impulsado históricamente en Latinoamérica se ha basado en la explotación de recursos naturales para la provisión de alimentos y materias primas al mercado internacional. Este modelo, si bien generó crecimiento económico, también alteró profundamente los pilares ambientales y sociales de lo que hoy se conoce como “*desarrollo sostenible*”<sup>1</sup>. En la actualidad, uno de los procesos con mayor impacto ambiental y social en la región es el cambio de usos del suelo, provocado por el aumento de la demanda global de alimentos y biocombustibles. Este cambio antropogénico se concreta en el territorio a partir de la reconfiguración espacial de la producción y de la expansión de la frontera agropecuaria sobre áreas silvestres<sup>2</sup>. En particular, a través de la expansión de las oleaginosas (especialmente la soja) a costa de la retracción del área ocupada por producciones tradicionales, así como por el incremento de la deforestación para acrecentar la superficie destinada a la actividad agropecuaria. En el primer caso, la intensificación agrícola basada en monocultivos de escala esta generando problemas de contaminación de suelos y aguas debido al excesivo uso de agroquímicos; alteraciones en el ciclo del agua; pérdida de la calidad de suelos y desertificación, entre otros. En el segundo, los impactos más relevantes son la disminución de la biodiversidad debido a la pérdida de hábitats y a la fragmentación de los ecosistemas; retracción en la capacidad de retención de carbono; degradación del suelo; disminución de la capacidad de los ecosistemas para brindar servicios ambientales, entre otros (Lambin y otros, 2003 citado en PNUMA, 2010: 63).

En el plano social, la actualidad muestra un heterogéneo y contradictorio proceso de reestructuración de los territorios rurales y de redefinición de los sujetos sociales agrarios. Esta nueva configuración es motorizada por la imposición de nuevos modelos de organización y gestión de las explotaciones agropecuarias, así como por la capacidad diferencial para la introducción de innovaciones tecnológicas. Sus principales características son:

- la profundización de un proceso de segregación espacial por especialización productiva, que esta produciendo el desacoplamiento de los sistemas agrícolas y ganaderos.

---

<sup>1</sup> El concepto de desarrollo sostenible más ampliamente aceptado es el formulado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD). Esta comisión estableció que el desarrollo sostenible es aquel que “*satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*” (CMMAD, 1987: 67). Para Carvalho (1993: 3) el desarrollo sostenible es, en esencia, “... un proceso de transformación en el cual la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional se armonizan y refuerzan el potencial presente y futuro, con el propósito de atender a las necesidades y aspiraciones humanas”. Buarque (1993 citado en IICA-GTZ, 1996: 16), por su parte, define el desarrollo sostenible como un “*proceso cualitativo y cuantitativo de cambio social que compatibiliza, en el tiempo y en el espacio, el crecimiento económico, la conservación ambiental y la equidad social*”.

<sup>2</sup> En 2007 la FAO estimaba que aproximadamente el 64% de la pérdida global de bosques ocurrida entre 2000 y 2005 se produjo en América Latina y el Caribe. Esto representa una de las mayores tasas de deforestación y pérdida de hábitat del mundo. El mismo informe remarca que las mayores pérdidas netas se dieron en Sudamérica, casi 43 mil km<sup>2</sup>/año (FAO, 2007, citado en PNUMA, 2010: 36-37).



- una fuerte tendencia a la concentración de la propiedad de la tierra y de la producción, con disminución del número de productores, por la desaparición de una gran cantidad de explotaciones ubicadas en los estratos de menores superficies.
- una marcada retracción en la demanda de mano de obra, con exigencias cada vez mayores respecto al nivel de calificación.
- la profundización de la tendencia a la multiocupación<sup>3</sup> o pluriactividad<sup>4</sup> como estrategia de supervivencia.
- la mayor propensión a la residencia urbana de los productores y el consecuente despoblamiento rural.
- la emergencia de nuevos actores económicos que se insertan en distintas dimensiones y momentos del proceso productivo.
- la consolidación de complejos agroindustriales articulados horizontal y verticalmente, entre otros.

Es de destacar que los costos sociales provocados por el cambio de uso del suelo son particularmente elevados para los sectores más marginados y desprotegidos, cuyo acceso a recursos básicos se ve cada vez más limitado (PNUMA, 2010: 60).

La situación planteada a escala latinoamericana se reproduce en el nivel nacional y, con sus especificidades, en la Provincia de La Pampa, donde la profundización del proceso de commoditización (especialización en bienes primarios exportables) acentúa las transformaciones socio-productivas vinculadas con la demanda de competitividad y eficiencia productiva. Paralelamente, la expansión de la agricultura en espacios marginales conlleva resultados inciertos, en el mediano y largo plazo, en materia de sustentabilidad social y ambiental del territorio rural a escala local (Shmite, 2010). Por su parte, las numerosas operaciones involucradas en los procesos de exploración y explotación minera e hidrocarburífera, así como el desarrollo de la infraestructura necesaria para su transporte, impactan sobre los recursos naturales utilizados por las poblaciones locales, afectando su subsistencia, actividades económicas, prácticas sociales y culturales. Los riesgos ambientales más importantes identificados en la provincia están relacionados con la sobreexplotación de los recursos naturales. Entre ellos, según el Plan Estratégico Territorial –PET- (2008: 223), se destacan: el reemplazo del pastizal natural por cultivos de secano, el manejo inadecuado del bosque de caldén (*Prosopis Caldenia*), la agriculturización, el generalizado uso de agroquímicos y la contaminación por derrames de hidrocarburos en el río Colorado.

En el Departamento Loventué, unidad de estudio de este trabajo<sup>5</sup> ubicada en el centro norte de la Provincia de La Pampa, el desplazamiento de la ganadería desde las

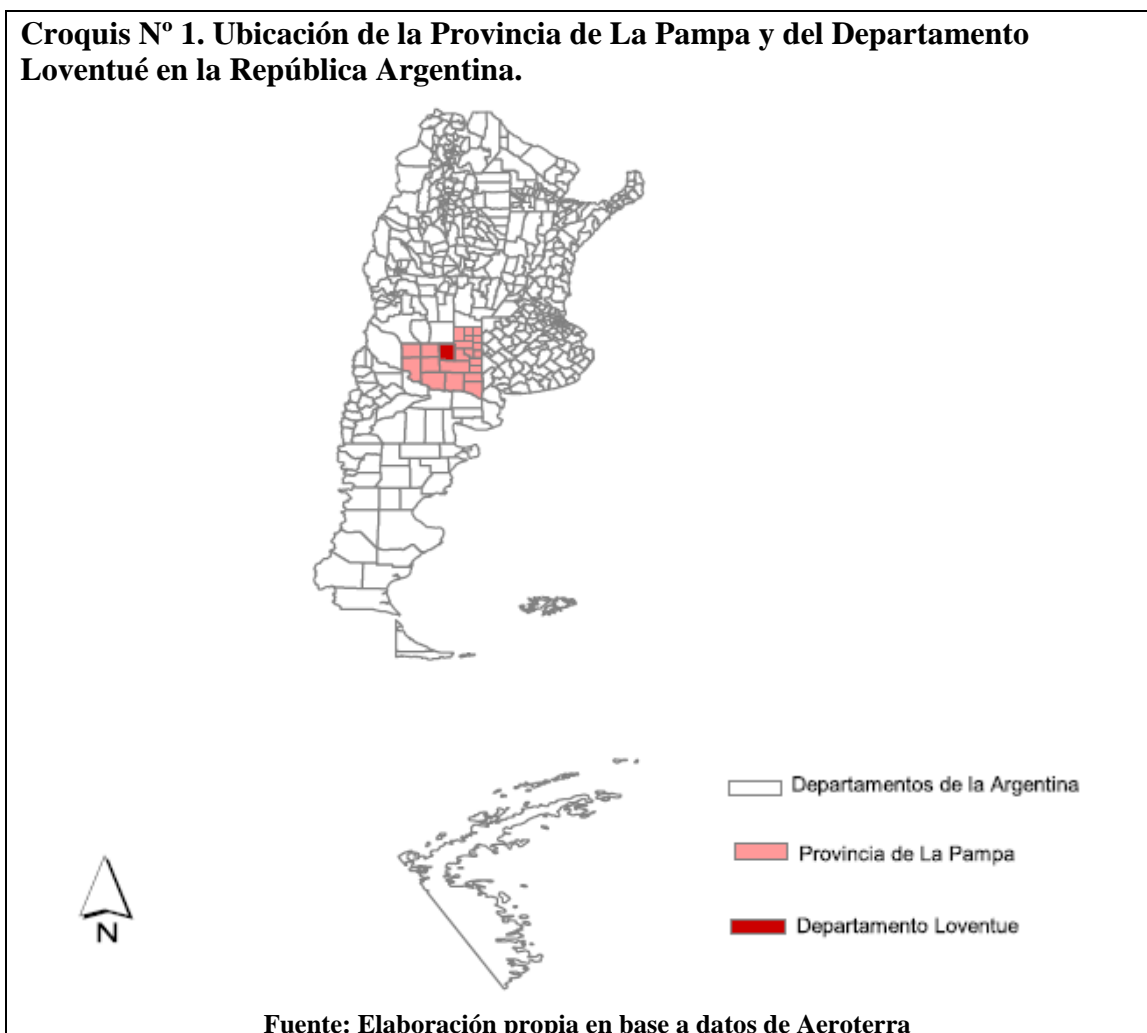
---

<sup>3</sup> El término multiocupación comenzó a utilizarse en la década de 1980 con el objetivo de considerar “*las diferentes estrategias ocupacionales desplegadas por todos los miembros de la unidad doméstica.*” (Giarracca et al., 2001: 306) Luego, en la década de 1990, fue reemplazado por el concepto de pluriactividad, para dar cuenta tanto de “*las actividades que no necesariamente remitieran al trabajo asalariado como (de) las actividades no agrarias realizadas en la explotación*” (Ibídem)

<sup>4</sup> El concepto de pluriactividad hace referencia a “*la combinación de actividades y ocupaciones agrarias y no agrarias por parte de los productores agropecuarios y sus familias, dentro y fuera de la unidad productiva.*” (Gras, 2004: 91)

regiones aptas para cultivos de cosecha ha provocado fluctuaciones en el stock bovino, así como en la dotación total de vacas, oscilando, durante los últimos 10 años, en valores superiores a la media histórica del área<sup>6</sup>. La sobrecarga animal, en un contexto de intensa sequía y de incendios forestales muy extensos -como los ocurridos durante los primeros años de la década del 2000-, ha ocasionado un grave deterioro de la productividad de los pastizales y bosques de la región. Este proceso se manifiesta a través de la mayor propensión a la arbustización, la intensificación del impacto de la erosión y las alteraciones en la biodiversidad. Otro efecto derivado de la relocalización de la ganadería, ocurrido durante los primeros años del siglo XXI, es el cambio en la estructura de propiedad y tenencia de la tierra. A su vez, asociado a este proceso, se observa la emergencia de nuevos productores provenientes de otras regiones y/o de actividades no agropecuarias y se profundiza la tendencia a la disminución de la población residente en las explotaciones agropecuarias, así como del personal empleado en las mismas.

### **Croquis N° 1. Ubicación de la Provincia de La Pampa y del Departamento Loventué en la República Argentina.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Aeroterra

### **Problemas de investigación**

<sup>5</sup> Las características de la unidad de estudio, el Departamento Loventué, se explicitarán en detalle en el capítulo 9.

<sup>6</sup> En La Pampa, el movimiento de la ganadería hacia el oeste se corresponde con el desplazamiento cíclico de la isohieta de 500 milímetros en ese sentido.

*a) La dispersión conceptual*

La formulación de políticas de ordenamiento territorial (OT) se posiciona como una tarea indelegable del Estado para avanzar en el aprovechamiento económicamente competitivo, ambientalmente sustentable y socialmente equitativo del territorio. Sin embargo, al ser un concepto multidimensional y polisémico, el ordenamiento territorial admite una multiplicidad de acepciones que se diferencian en sus propósitos, metodologías y alcances. Por lo tanto, con el objetivo de examinar las nuevas conceptualizaciones y perfeccionarlas en el futuro, resulta imprescindible poner en perspectiva histórica los diversos abordajes de la problemática del ordenamiento territorial rural, así como también considerar los principales antecedentes teóricos del enfoque actual.

*b) La falta de un marco legal*

El Estado, y las políticas que de él emanan, cumplen un rol central en la minimización de las presiones sobre los ecosistemas y en la mitigación de las consecuencias sobre los seres humanos. En los últimos años, Latinoamérica ha avanzado en este sentido a través de la construcción de un entramado de instrumentos legales que se encargan de atender la “*cuestión ambiental*”. Entre ellos se desatacan las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y el ordenamiento territorial (OT). Sin embargo, la debilidad política para hacer cumplir las leyes ha impedido, hasta el momento, alcanzar los resultados esperados. En este sentido, como señala Nicolo Gligo (1995), es necesario advertir la diferencia entre políticas ambientales explícitas e implícitas. Las primeras son la respuesta política a los problemas ambientales y refieren a los marcos legales vigentes, a las plataformas institucionales y a los instrumentos existentes; las segundas, cuyo signo marcadamente economicista habitualmente termina primando, se caracterizan por la preeminencia de la búsqueda de la mayor rentabilidad posible en el corto plazo.

En la Argentina, el eje central de la política ambiental explícita lo constituye la Ley General del Ambiente. Esta ley considera al ordenamiento ambiental del territorio como uno de los principales instrumentos de la política ambiental nacional. La Ley de Bosques Nativos refiere exclusivamente a los ecosistemas forestales naturales como objeto de ordenamiento. Por su parte, la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT), si bien se propone como objetivo lograr que la ordenación del territorio se convierta en el eje principal del proceso de transformación del país, no cuenta con una arquitectura legal propia.

*c) Los límites de la participación social*

La experiencia acumulada en otros países iberoamericanos (España, México, Colombia, Venezuela, Uruguay, entre otros) ha demostrado que, cuando no es apropiado por la población, el ordenamiento territorial suele tener impactos limitados. En este sentido, la participación social es considerada como uno de los factores cruciales para el efectivo funcionamiento de la política territorial-ambiental en Argentina. Tanto la Ley General del Ambiente como la Ley de Bosques Nativos y la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial hacen referencia al necesario involucramiento de la población a través de la obligación de fomentar la participación de las comunidades locales en el ordenamiento ambiental o territorial. Sin

embargo, más allá de ocupar un espacio más o menos importante en cualquier documento de proyecto sobre Ordenamiento Territorial, la participación social no era “*ni es un “modus” instalado en Argentina*” (Quispe Merovich y Lottici, 2011: 320). La norma es que los ejes fundamentales se definan en instancias políticas y técnicas y luego se busque que las comunidades adopten las recomendaciones establecidas. A su vez, al ser pensada como un momento específico –acotado- de los proyectos, su grado de integración resulta más bien escaso y los aportes de la población apenas alteran la información y las conclusiones elaboradas por los equipos técnicos. De esta forma, la participación no sobrepasa el carácter simbólico y, por consiguiente, no tiene un impacto real en el diseño, implementación y evaluación de las estrategias de intervención. Tal situación “*(...) es una de las causas más reiteradas en la conflictividad socioambiental, nacida la mayoría de las veces de la imposición de decisiones de las cuales la ciudadanía no participa, y respecto de las cuales carece casi absolutamente de información*” (Ibídem: 320).

### ***Un estilo de abordaje de la situación- problema***

Ante el contexto presentado, resulta imperativo interrogarse acerca de la vinculación entre ordenamiento territorial, planificación estatal y participación social. La pregunta central que motiva la investigación es: ¿Cuáles son los aspectos medulares en la demarcación de un horizonte teórico-epistemológico y político-institucional para el ordenamiento territorial en la Argentina? Además, algunas de las preguntas estructurantes del trayecto de investigación son: ¿Cuáles son los alcances del concepto “Ordenamiento Territorial”? ¿Qué rol desempeña el Estado nacional en la definición de las políticas de planificación territorial? ¿Cuáles son las políticas e instrumentos que se proponen incidir sobre el actual esquema de conectividad territorial? ¿Cuál es la arquitectura institucional sobre la que se sustenta la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT)? ¿Cuáles son las referencias conceptuales fundamentales en las que se enmarca la PNDT? ¿Cuál es, desde la perspectiva del PET, el orden territorial deseado para la Provincia de La Pampa? ¿Cuáles son los principales rasgos geofísico-ambientales y los procesos sociohistórico-económicos que, en su interacción, definen la especificidad espacial pampeana? ¿Cuáles han sido los modelos históricos de apropiación y ocupación territorial en la Provincia de La Pampa? ¿Cuál es la percepción social acerca de la infraestructura de integración y desarrollo regional en el Departamento Loventué?

### **Objetivo general**

El **objetivo general** que se persigue en la investigación es contribuir a la reflexión crítica acerca del ordenamiento territorial como herramienta de política pública que permitiría avanzar en la construcción participativa de un modelo de desarrollo sustentable.

### **Objetivos específicos**

A partir del reconocimiento de la actualidad y complejidad del problema abordado, nos proponemos los siguientes **objetivos específicos**:

- Caracterizar las principales acepciones del ordenamiento territorial.
- Identificar los marcos normativos y los ámbitos institucionales que abordan, aún de manera parcial o sectorial, el ordenamiento territorial en Argentina.

- Sistematizar la experiencia de elaboración participativa de un diagnóstico para el ordenamiento territorial del Departamento Loventué, Provincia de La Pampa.

### **Premisas teóricas**

La construcción de un andamiaje conceptual geo-históricamente situado, la delimitación de las plataformas jurídico-institucionales en la escala nacional y provincial, así como el involucramiento de los actores sociales locales son aspectos clave para la demarcación del horizonte epistemológico y político del ordenamiento territorial en la Argentina.

Por su parte, la integración del conjunto de racionalidades interactuantes, a través de instancias participativas, puede funcionar como un medio para articular los sistemas valóricos e ideológicos de la población y la rigurosidad de los métodos científicos, al interior de los procesos de planificación implementados por el Estado. La participación social, además, visibiliza la diversidad de intereses que se ponen en juego y amplía la percepción crítica de los contextos geo-históricos y político-culturales en los que se desenvuelven los grupos sociales.

El tema se analiza a partir de una extensa revisión bibliográfica; del análisis de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con énfasis en el modelo territorial deseado para la Provincia de La Pampa expresado en el Plan Estratégico Territorial<sup>7</sup>, y de la experiencia adquirida durante nuestra intervención en el Departamento Loventué, en la Provincia de La Pampa. Asumimos que las particularidades del caso bajo estudio no permiten la extrapolación directa a otras realidades. Sin embargo, consideramos que, con sus aciertos y errores, las estrategias, las metodologías y el ejercicio de reflexión acerca de la praxis que aquí se presentan, pueden resultar de utilidad para aquellos miembros de los sectores técnico, académico, político y comunitario que decidan abordar el ordenamiento territorial como un proceso de construcción social que apunte a fortalecer la capacidad organizativa de los territorios. Adicionalmente, se espera aportar a la discusión acerca de las diversas formas de gestionar políticamente la conflictividad emergente en procesos de ordenamiento territorial.

### **Antecedentes**

La trayectoria histórica del ordenamiento territorial esta signada por una relación dialéctica de fijación y transformación de los imaginarios sobre el territorio, plasmados en diversos modos de ocupación del espacio. En la medida que la organización espacial y la reproducción social de los grupos humanos resulta inseparable del proceso de dominación y apropiación de la naturaleza, se puede afirmar que la planificación y el ordenamiento territorial nacen con el hombre. Todas las comunidades humanas han debido responder al problema de cómo y dónde desarrollar el conjunto de actividades

---

<sup>7</sup> El Plan Estratégico Territorial fue formulado en 2004 por la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Se propone intervenir sobre la configuración territorial existente, partiendo de la inversión en infraestructura y estableciendo la necesidad de que las distintas jurisdicciones realicen sus planes de ordenamiento territorial, para generar un esquema de conectividad, equidad y productividad equilibrado y sustentable.

que garanticen la reproducción de la vida social. En este sentido, como afirma Hernández Peña (2010: 98): “*el ejercicio de la organización territorial no es nuevo*”.

Según Sánchez Salazar y Palacio Prieto (2004) los primeros antecedentes de la planificación territorial urbana se remontan al siglo XVI. Sin embargo, el ordenamiento territorial entendido como una política específica, concreta y con continuidad, surge recién a partir de la década de 1930 (Zoido Naranjo, 1998). Luego de la experiencia de la planificación espacial como estrategia para mejorar el desarrollo económico, llevada a cabo por los países del bloque socialista, se concretan los primeros planes de ordenamiento territorial estatales y subestatales en países como Alemania o Suiza. Desde la posguerra y hasta la década de 1970 se decretan las leyes orgánicas nacionales y el ordenamiento territorial se difunde por Europa. En 1983, Venezuela se convierte en el primer país latinoamericano en contar con una ley orgánica de ordenamiento y el Consejo de Europa elabora la Carta Europea de Ordenación del Territorio, mientras que, en la década de 1990, en América Latina y el Caribe se declara el ordenamiento territorial como “*la primera estrategia para el desarrollo sustentable*” (PNUD-BID, 1990 citado en Estaba, 2000: 120). Sin embargo, a pesar de tal difusión, en la actualidad las políticas de ordenamiento territorial tienen una implantación desigual y una práctica escasa, discontinua y poco homogénea. (Zoido Naranjo, 1998.)

En la Argentina, el documento del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) denominado “*Bases para el Ordenamiento del territorio rural argentino*” destaca dos iniciativas que promueven políticas activas en torno del ordenamiento territorial:

*a- El Plan Estratégico Territorial*, formulado en 2004 por la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.

El Plan Estratégico Territorial (PET) fue pensado como un proceso permanente de reflexión y elaboración de proyectos con impacto territorial, se desprende de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA)<sup>8</sup> y constituye uno de los ejes centrales en que se sustenta la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT). El PET surge de la decisión del gobierno nacional de recuperar la planificación como una política de Estado y “*trae aparejada la necesidad de definir las estrategias futuras en materia de desarrollo territorial, articulando los diferentes niveles de gobierno con una mirada intersectorial y coordinando las iniciativas provinciales*” (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008: 83). En este sentido, se configura como el producto de un proceso de construcción coordinado por el Estado Nacional, mediante la formación de

---

<sup>8</sup> IIRSA es una iniciativa impulsada por 12 países sudamericanos desde el año 2000 en cuyo marco se aborda el objetivo de “*modernizar las infraestructuras de integración, diseñar las regulaciones y armonizaciones institucionales y distribuir los costos y beneficios de las operaciones que se programan.*” (Subsecretaría de Planificación Territorial, 2008: 50) El financiamiento está a cargo del BID, el CAF y FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata). IIRSA ha establecido “*... doce Ejes de Integración y Desarrollo (EID), definidos como franjas geográficas multinacionales que concentran flujos de producción y comercio actual y potencial, en las cuales se busca optimizar la provisión de los servicios de infraestructura física de transporte, energía y telecomunicaciones, con el fin de apoyar la conformación de cadenas productivas que estimulen el desarrollo regional.*” (Ibídem)

consensos con las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El modelo territorial deseado considera un país en el que cada habitante y su comunidad hayan logrado participar plenamente en la gestión democrática del territorio (Ver Modelo síntesis del territorio deseado en página 39).

*b- El Programa Nacional Ecorregiones (PNECO), del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).*

El INTA, desde la aprobación de su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2005-2015, instaló el ordenamiento territorial como uno de los temas prioritarios a abordar por la institución. A partir de ese impulso, en el marco del PNECO, el proyecto denominado *"Diseño de herramientas y estrategias para el ordenamiento territorial"* (2006-2009) produjo una base de conocimiento inicial. El mismo promovió la investigación sobre métodos y herramientas conceptuales; identificó y priorizó articulaciones formalizadas con gobiernos provinciales y organismos nacionales y estableció una base conceptual desde la cual profundizar en metodologías, experiencias piloto y capacitación.

Posteriormente, como parte de la reformulación de los proyectos que forman parte del PNECO, en 2009 se aprobó el proyecto *"Aplicación de métodos para el ordenamiento territorial"*, cuyas principales actividades consistieron en: aplicar sistemas de información geográfica; configurar esa información en sistemas espaciales de soporte de decisiones y aplicar modelos de evaluación multicriterio y sistemas de conocimiento experto. Es decir, el proyecto se propuso generar información, analizar los resultados y validar las propuestas a través de espacios participativos. El documento del proyecto también aclaraba que, una vez que esa información quedase a disposición de los decisores políticos, sería atributo exclusivo de estos utilizarla para impulsar cambios en los patrones de uso de suelo, así como el carácter que pudiera adquirir tal transformación.

Como antecedentes en el plano de las actuaciones legales destacamos la promulgación de la Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza (Ley Nº 8.051) en el mes de Mayo de 2009. Dicha ley establece el Ordenamiento Territorial como procedimiento político-administrativo del Estado y reconoce a la planificación como un *"instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial."*(Art. 1) Entre los diversos fines buscados por esta ley subrayamos: el mejoramiento de la calidad de vida de la población; la valorización del territorio como base de la identidad cultural y de la competitividad económica; el desarrollo de mejores condiciones para la gobernabilidad territorial a través de instrumentos de gestión que garanticen la participación social.

A su vez, a lo largo y ancho del país, diversos municipios han avanzado en la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Territorial. En particular destacamos el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la cuenca del Arroyo Santa Rita, Provincia de Jujuy. En esa experiencia, según Failde et al. (2009: 16), los municipios actuaron como *"agentes articuladores de políticas e instrumentos públicos para la planificación y desarrollo de las capacidades endógenas del territorio"*. Estos formaron parte de un equipo de trabajo integrado, además, por técnicos del INTA, representantes del gobierno provincial y por actores sociales de la cuenca. A su vez, los objetivos, las

estrategias y las acciones planteados en la formulación del Plan fueron sometidos a la opinión de los actores sociales involucrados.<sup>9</sup>

En cuanto a la dimensión participativa, tanto la FAO a nivel internacional como el MAGyP a escala nacional le asignan un lugar destacado a la participación social en procesos de ordenamiento territorial. Castillo Belmar y González Loguercio (2006: s/d) en un documento realizado para la FAO afirman: *“Un aspecto fundamental del que depende el éxito de las acciones de ordenamiento territorial se refiere a la participación de los actores involucrados. (...) un plan de uso de las tierras, para que obtenga resultados positivos y sea sostenible, debe ser el fruto de un proceso compartido de decisiones sobre el futuro deseado, la selección colectiva de caminos para alcanzarlos y la acción conjunta para lograrlos. En resumen, debe ser participativo y basarse en el conocimiento y convencimiento de los actores involucrados”*.

Coincidentemente, el mencionado documento del MAGyP expresa: *“El OTR debe contemplarse como un proceso participativo que comprende acuerdos entre los actores involucrados con el territorio en cuestión”* (MAGyP, 2010: 3), *“(...) la toma de decisiones debe estar acompañada por una participación comprometida de los diferentes sectores involucrados”* (MAGyP, 2010: 5). El Ministerio entiende que la planificación territorial es participativa cuando sus objetivos se definen en conjunto con los distintos actores involucrados. Respecto de cómo implementar la planificación participativa de los proyectos de ordenamiento territorial, propone la organización de talleres que *“deben visualizarse como una herramienta de toma de decisión y no sólo como un listado de participantes (...)”* (MAGyP, 2010: 17).

Por su parte, el PET se propone como uno de sus objetivos *“Impulsar la participación comunitaria en la gestión democrática del territorio”* (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008: 34-35). La participación constituye un proceso de construcción colectiva y aprendizaje continuo, supone la incorporación de los diversos sectores sociales en todas las etapas y confiere a la población un poder de decisión e iniciativa sobre el territorio.

En un estudio sobre la planificación del uso sustentable de los bosques nativos en la Provincia de Salta, Somma et al. (2011) explican que los bienes comunes y los servicios ambientales que prestan no son patrimonio exclusivo de los decisores, sino de toda la sociedad. En la medida que se avance en esta perspectiva, será posible *“... alcanzar una visión estratégica de la participación social extendida”* (Somma et al. 2011: 433).

En el plano metodológico pueden encontrarse numerosas herramientas que permiten, en un corto periodo, identificar los problemas esenciales de las comunidades rurales y planificar posibles acciones. Valarezo (1995) ofrece un listado, que no pretende ser exhaustivo, de más de 30 enfoques participativos desarrollados y/o aplicados en Latinoamérica desde la década de 1970. Entre ellos destacamos la Investigación-Acción Participativa (IAP).

---

<sup>9</sup> La experiencia que se presenta en nuestra investigación comparte con Failde et al. la perspectiva en cuanto al rol de los municipios, sin embargo, a diferencia del enfoque de cuenca aplicado por aquel equipo, nuestro enfoque es territorial y trabajamos a partir de recortes administrativos (departamentos y municipios).



La Investigación- Acción Participativa es una metodología que se inscribe dentro de los perfiles democrático-participativos de investigación y aprendizaje. Apunta a la construcción de un conocimiento propositivo y transformador, mediante un proceso de análisis crítico y producción colectiva de saberes con el fin de lograr el cambio social. La adopción de este enfoque implica un replanteo metodológico, político y epistemológico de las formas de investigar. Se parte de considerar al “objeto” a investigar como protagonista de la investigación y, desde esa perspectiva, se apunta a la construcción dialéctica del saber. Sin embargo, el proceso de la IAP no culmina con la producción de conocimiento, sino que pretende intervenir en la transformación de la realidad social. Es por eso que las posibilidades de implementación de la IAP dependen de los contextos políticos generales y de las particularidades de los campos institucionales involucrados en el soporte de los proyectos.

### **Organización de la investigación**

Sin la pretensión de querer dar cuenta del profuso discurrir filosófico y científico sobre los conceptos que aquí se abordan, se asume que, en su mayoría, los autores referenciados en el cuerpo del texto constituyen fuentes primarias sobre las que se sustenta buena parte de las producciones en esas áreas. El capítulo 1 contiene la discusión teórica sustantiva y las categorías analíticas básicas. En el capítulo 2 se presentan los presupuestos metodológicos de la investigación y se detallan los instrumentos para la recolección de la información. El capítulo 3 articula las referencias fundamentales para conceptualizar el ordenamiento territorial. El capítulo 4 aborda el rol desempeñado por el Estado en la definición de las políticas de planificación territorial en Argentina, enfatizando en la arquitectura institucional existente. El capítulo 5 presenta la actualidad y perspectiva de planificación para la Provincia de La Pampa, desde el punto de vista del Plan Estratégico Territorial. El capítulo 6 comenta la puesta en marcha del proyecto de planificación participativa del ordenamiento territorial para el Departamento Loventué. El capítulo 7 se propone caracterizar los rasgos distintivos (naturales y sociales) de la Provincia de La Pampa, como espacio contenedor del área de estudio, a partir de la especificidad de su posición en el ámbito nacional. El capítulo 8 analiza la inercia histórica, en tanto persistencia, de los procesos históricos y económicos específicos que determinan una configuración espacial desigual y contrastante. Los capítulos 9 y 10 presentan los principales elementos considerados en el diagnóstico territorial realizado. El último capítulo reúne las reflexiones finales y las conclusiones a las que se ha podido arribar. El trabajo se cierra, luego de la presentación de la bibliografía, con tres anexos que incluyen: el análisis de los principales marcos normativos vigentes a escala nacional y provincial; un cuadro que sintetiza la matriz de especialización microregional de la Provincia de La Pampa y un croquis que presenta esquemáticamente el tamaño de la unidad económica en los ejidos municipales del Departamento Loventué.

## **CAPÍTULO 1**

## MARCO CONCEPTUAL

En la investigación se aplica, desde una perspectiva crítica, el marco conceptual del enfoque de desarrollo territorial. Entendemos que tal elección es acorde al objetivo perseguido y se justifica debido a la centralidad de la que goza este enfoque en el contexto de las actuales políticas de desarrollo rural, así como por el carácter estratégico que le asigna a la descentralización de las decisiones y a la promoción de la participación social como premisas fundamentales.

Schejtman y Berdegú, referencia ineludible para el análisis del desarrollo rural con enfoque territorial, resaltan la complementación entre competitividad y sostenibilidad económica y la permanente motivación a la interacción de los actores locales, como ejes para la vinculación del territorio con “*mercados dinámicos*” y “*agentes externos relevantes*”.<sup>10</sup> En este sentido, entienden el Desarrollo Territorial Rural como un “*proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural*” (Schejtman y Berdegú, 2003: 7).

Desde esta perspectiva, el territorio se posiciona como nivel de operación y unidad de referencia adecuado para pensar la planificación desde el Estado (Medeiros Hespagnol, 2010) en la medida que genera identidad y que, como resultado de esa identidad, actores sociales contrapuestos pueden eventualmente asociarse (Klein, 2005 citado en Pose García, 2007).

Abramovay (2006: 53) define el territorio como “*el resultado de la manera como las sociedades se organizan para usar los sistemas naturales en los que se apoya su reproducción.*” y destaca la importancia de comprender “*la naturaleza del proceso de cooperación en torno al cual se construyen los territorios*” (Ibídem: 61). Para Schejtman y Berdegú (2003: 5) es “*un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados. (...) un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.*” Sin embargo, en aquellas definiciones aparecen algunos términos sobre los que vale la pena detenerse (cooperación, propósito compartido, concertación) porque tienen la capacidad de soslayar la percepción del conflicto como factor constitutivo del territorio. El poder y las relaciones de conflicto estructural entre actores, agentes e instituciones que de él derivan, todavía no ha sido convenientemente considerado en el enfoque territorial, aún cuando representa una categoría esencial para comprender el territorio (Medeiros Hespagnol, 2010).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> En contraposición, coincidimos con Manzanal (2007: 32-33) en cuanto a que: “*(...) no necesariamente el “desarrollo rural” pasa por la inserción a mercados dinámicos. Creemos que para contemplar un desarrollo inclusivo de las mayorías postergadas, importa modificar las “relaciones de poder” existentes. Para ello, se necesita identificar, en los territorios en cuestión, las acciones y los hechos sociales tendientes a transformar dichas relaciones de poder (...); y, consecuentemente, aumentar la capacidad de intervención en la gestión de los recursos locales (de los actores y organizaciones representativas de los sectores sociales mayoritarios del ámbito local).*”

<sup>11</sup> En el mismo sentido se expresa Manzanal (2007: 34) cuando afirma: “*Las propuestas que vinculan territorio y desarrollo ignoran, en su mayoría, la existencia de una relación de poder entre los actores intervinientes y, del mismo modo, la posibilidad de generación de un conflicto entre los actores. Se presume que el conflicto no existe o no debería existir, o podrá superarse, o bien se lo oculta por diversos mecanismos. Todo lo cual implica una importante falencia en todo proyecto que pretenda explicar y enfrentar la persistencia de la desigualdad en territorios de países latinoamericanos.*”

Frente a tal abordaje, el posicionamiento crítico adoptado aquí advierte que la complejidad de las tramas de interacciones sociales que definen a los territorios no permite explicarlos solamente a través de sus manifestaciones positivas (cooperación, solidaridad, consenso, etc.). Es necesario considerar que en tales lazos (actividades sociales, productivas, de consumo, etc.) están presentes también relaciones de competencia, disputa e imposición, como materialización de las inequidades en las posibilidades de participación, influencia y acceso al poder. Como explica Porto Goncalves (2004: 57): *“el territorio se convierte en una categoría central (...) en la medida que, en su materialidad, sufre la tensión entre los diferentes modos de apropiación del espacio”*.

Para Manzanal, la consideración del componente de conflictividad en las interacciones sociales es inherente a la distinción entre los conceptos de espacio y territorio. La autora expone: *“No vemos al territorio como el “espacio-lugar” (como soporte de localizaciones materiales y humanas), sino como conjugación de variadas realidades. Es al mismo tiempo, la expresión de “lugar” específico donde vive y trabaja la población; el ámbito en que se localizan los procesos de concentración y polarización creciente, y que se traduce en marginación social y expulsión del aparato productivo; el espacio que condiciona el destino de la mayor parte de la población con menores recursos; el sitio donde se materializa el accionar de estos actores que nos ocupan; donde se da el primer eslabón -y a veces el único- en la potencial cadena de participación de amplias mayorías sociales; donde se concretan las interacciones, conflictivas o no, entre actores y organizaciones sociales; donde la población trabaja y vive y donde inicia su camino dirigido a viabilizar y generar acciones y actividades de transformación social, económica, política e institucional”* (Manzanal, 2003: 99).

### **Entonces, ¿Qué entendemos por territorio?**

La palabra territorio, del latín *territorium*, deriva del vocablo latino terra, y era utilizada por el sistema jurídico romano dentro del llamado *jus terrendi*, como el pedazo de tierra apropiado, dentro de los límites de una determinada jurisdicción político-administrativa (Haesbaert, 2007).

En el campo de las ciencias geográficas, Friedrich Ratzel estableció la asociación entre el territorio y los fundamentos materiales del Estado. Según Moraes (2000:19): *“en la óptica ratzeliana, el territorio es un espacio calificado por el dominio de un grupo humano, siendo definido por el control político de un ámbito espacial dado. Según él, en el mundo moderno constituyen áreas de dominación “estatal” y, más recientemente, “estatal nacional””*.

Lefebvre (1978 citado en Raffestin, 1980: 50) entendía el territorio como *“la producción de un espacio físico, delimitado, modificado, transformado por las redes, circuitos y los flujos correspondientes que se instalan como rutas, canales, vías férreas, circuitos comerciales y bancarios, autopistas. El territorio no es ya un objeto en el sentido del espacio, es un proceso en perpetua transformación según las escalas temporales particulares”*.

Siguiendo a Claude Raffestin (1980: s/d) podemos afirmar que el territorio es el espacio apropiado material y/o simbólicamente, un espacio en el que los hombres proyectan su trabajo, entendido como interacción compleja de fuerzas y acciones de

distinto tipo: *“el espacio es el punto de aplicación de un medio social dado y de las prácticas históricamente impuestas por este medio social. El resultado de este proceso no es ya un espacio sino un territorio.”* Es decir, si entendemos el poder como la capacidad de transformar la propia realidad a través de la influencia sobre el entorno físico y social, entonces el territorio emerge como producto de su ejercicio y como consecuencia de las resistencias que genera.

Para Maurice Godelier (1989:107) se designa por territorio a *“una porción del espacio sobre el cual una determinada sociedad reivindica y garantiza, a todos o a una parte de sus miembros, derechos estables de acceso, de control y de uso con respecto a la totalidad o parte de los recursos que ahí se encuentran y que ella desea y es capaz de explotar.”*

Romero y Vázquez (2005: 91), por su parte, destacan la naturaleza del territorio como bien común. Para estos autores *“El territorio es un complejo sistema de componentes y relaciones entre la naturaleza y la sociedad, cuyos elementos y objetos son difíciles de separar y por lo tanto, de comercializar. De allí que el territorio deba ser conceptualizado esencialmente como un bien común, lo que constituye la razón por la que los estados asumen la formulación de políticas públicas para su administración y mantienen aún grandes extensiones bajo el dominio público o bien son objeto de regulaciones especiales dado su carácter y naturaleza como bien común.”*

El INTA considera que la unicidad territorial, aquello que define su identidad, no solamente proviene de una particular dotación de recursos naturales, sino también del entramado socio-institucional (resultante de las interacciones entre actores sociales e instituciones) que establece particulares formas de organización social. (PNTER, 2007) Podríamos sumar, como tercer factor, la combinación de los dos primeros, es decir, la particular interacción sociedad- naturaleza. En este sentido, según Bozzano (2000: 3) *“se podría entender al territorio como un híbrido social-natural.”*

Para la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2008: 36) *“Un territorio es una unidad espacial conformada por un tejido sociopolítico, el cual se estructura sobre determinadas formas de producción, consumo e intercambio, sobre una base de recursos naturales y sobre instituciones y formas de organización particulares. En este marco, la dinámica del desarrollo territorial es resultado de la forma en que se despliegan las políticas públicas a todos los niveles de gobierno, junto con las tendencias sociales, el avance tecnológico y las fuerzas del mercado en cada período histórico.”*

Bozzano (2000) identifica tres momentos de delimitación de la noción de territorio en la obra de Milton Santos: en el primero, el territorio es entendido como un conjunto de fijos y flujos (1978); en el segundo Santos vincula dialécticamente dos categorías: la configuración territorial y las relaciones sociales (1988); finalmente, en el tercero, el autor entiende al territorio como un entramado indivisible, complejo y contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones (1996).

Entre las diversas acepciones del término a las que hemos tenido acceso, optamos por la tercera de Milton Santos, considerando su solidez teórica y su aplicabilidad en casos concretos de estudio. Este tipo de abordaje se propone substituir la perspectiva que analiza separadamente las fuerzas productivas y las relaciones

sociales. Para Santos (2000: 32) *“Los sistemas de objetos y los sistemas de acciones interactúan, por un lado, los objetos condicionan la forma como se llevan a cabo las acciones y, por otro lado, los sistemas de acciones conducen a la creación de objetos nuevos o se realizan sobre objetos preexistentes.”* Así, desde una perspectiva geográfica, los objetos *“son todo lo que existe en la superficie de la Tierra, toda la herencia de la historia natural y todo resultado objetivado de la acción”* (Ibídem: 38). Los sistemas de acciones derivan de las necesidades -materiales, inmateriales, económicas, sociales, culturales, morales, afectivas, etc.- naturales o creadas, que llevan a los hombres a actuar de determinada manera y a cumplir ciertas funciones (Ibídem: 44).

La utilidad de emprender el estudio de la planificación y el ordenamiento territorial desde esta definición de territorio radica en que, como explica Bozzano (2000: 1), *“Trabajando con sistemas de objetos, por ejemplo formas de ocupación y con sistemas de acciones -actores, relaciones de poder, circuitos socio-económicos- (territorios reales) y reconociendo en estos híbridos acontecimientos que unen tiempo y espacio, rasgos solidarios y contradictorios entre ellos, verticales y horizontales, razones y emociones de determinados actores, redes virtuales y redes materiales (territorios pensados), es viable pensar en la articulación gradual y concreta entre funcionarios, empresarios, referentes locales y profesionales para producir transformaciones en los lugares, tanto en objetos como en acciones, en obras como en programas (territorios posibles).”*

Los territorios reales refieren a un ámbito físico donde se articulan objetos y acciones y del cual emergen *“las relaciones primarias con los procesos, lógicas o fenómenos complejos que motivan su despliegue”* (Bozzano, 2000: 3). Los territorios pensados surgen a partir de la apertura al disenso que implica la consideración de la dimensión interpretativa. La divergencia de percepciones y de concepciones teóricas impide que sus nociones y conceptos sean aprobados por toda la comunidad científica. Los territorios posibles *“son producto de obras y acciones concretas que tienden a transformar sistemas de objetos y sistemas de acciones determinados”* y pueden considerarse infinitos (Bozzano, 2000: 4). Así, la interpretación de un territorio a partir de la secuencia real - pensado - posible, *“es una manera de plantear simultáneamente nuestro objeto en términos de objeto de investigación y de intervención”* (Ibídem: 14).

### **La trama de actores sociales**

El Plan Estratégico Agroalimentario (MAGyP, 2010b: 15) recupera a Crozier y Friedberg (1990) para definir las principales características que presenta un actor social. Estas son:

- *Su comportamiento es activo y creativo. Si bien se encuentra restringido o limitado, nunca está directamente determinado y suele no seguir lógicas claras o esperables. Incluso la pasividad, de una forma u otra, es el resultado de una elección. Siempre conserva un margen de libertad y de negociación que se convierte en una fuente de incertidumbre y por ende de poder hacia los otros actores.*
- *Es, a su vez, productor y producto del sistema social y como tal modifica su entorno y es modificado por él. Por tanto, sus propias motivaciones, intereses, necesidades y expectativas son constructos sociales, surgen a partir de una trayectoria histórica del actor en dicho entorno, que al mismo tiempo modifican.*

- Tiene proyectos y objetivos que guían su acción, que rara vez son claros y rígidos, sino ambiguos, parciales y a veces contradictorios. Sin embargo, su comportamiento siempre tiene sentido y es racional respecto a las oportunidades y debilidades del contexto y en relación con el comportamiento de los otros actores.
- Tiene un poder relativo medido en la relación de fuerzas con otros actores.
- Participa en el juego social y desarrolla estrategias de acción que pueden presentar dos aspectos: ser ofensivas, aprovechando las oportunidades con el objetivo de mejorar su situación, o ser defensivas, manteniendo y utilizando su margen de libertad y su capacidad de actuar.
- Posee una organización particular que le permite actuar colectivamente y establecer una presencia fuerte y estable en el sistema social.

La acción social se desarrolla en el marco de la contingencia de las estructuras, imposiciones materiales y sociales que se les presentan a los actores pero, a su vez, la capacidad de agencia<sup>12</sup> es generadora de las estructuras, reproduciéndolas o produciendo cambios en ellas. Por ello, entendemos a los actores como seres sociales activos, cuyas acciones no constituyen respuestas mecánicas o lineales a factores macroestructurales. Ellos, dentro de los límites de su información y recursos y de las incertidumbres que enfrentan, perciben, significan e interpretan la realidad, construyen diversas maneras de relacionarse con ella y desarrollan formas de utilización del territorio que transforman la trama de relaciones socio-productivas (Grimson, 2000: 57-58 citado en Shmite, 2003: 37). De esta forma, los marcos de percepción e interpretación de la realidad juegan un papel significativo, ya que dan lugar al desarrollo de prácticas y estrategias orientadas por la evolución de tales transformaciones, pero ajustadas a sus propias experiencias y saberes (Shmite, 2010).

Las representaciones que cada actor erige en relación con su entorno guían su comportamiento, y, por lo tanto, resultan de vital importancia en la elucidación del proceso de construcción social del territorio. Así, como explica Shmite (2010: 60): *“La forma en que los sujetos sociales viven, “sienten”, imaginan, actúan y participan de la vida social va a dar lugar a la construcción de determinadas lógicas de configuración territorial. Cada sujeto social con su propio “capital cultural” (ideas, imaginario, proyectos, percepción, información) proyecta sobre el territorio una lógica particular de organización social y productiva.”*

En palabras del MAGyP (2010b: 17), el reconocimiento de la existencia de actores sociales, su correcta caracterización, la indagación *“acerca de sus intereses, necesidades y expectativas y fundamentalmente, iniciar colectivamente con todos ellos un diálogo tendiente a generar una visión compartida, son pasos fundamentales para reconstruir la confianza, e inducir a imaginar un futuro colectivo compartido. La Planificación Estratégica Participativa es el instrumento que nos ayuda en esto.”*

### **Los actores y la Planificación Estratégica Participativa**

En la actualidad es ampliamente aceptada la idea de que los actores sociales rara vez se comprometen con proyectos elaborados sin su participación y sin considerar sus

---

<sup>12</sup> Entendemos por Agencia a la capacidad de los actores para intervenir en el curso de los acontecimientos y alterar el estado de las cosas.

expectativas, necesidades e intereses. En este sentido, las nuevas tendencias en la planificación territorial se enfocan en la creación de ámbitos de participación pública para favorecer el involucramiento de los actores del medio y el compromiso social con el futuro colectivo. Así, frente al típico *"documento creado bajo una racionalidad técnica, en algún escritorio burocrático, estableciendo una única y mejor manera de hacer las cosas"* (MAGyP, 2010b: 17), propio de la perspectiva normativa<sup>13</sup>, la planificación estratégica participativa se basa en la Planificación Estratégica Situacional (PES)<sup>14</sup> y la complementa a través de la promoción del diálogo y la búsqueda de consensos para alcanzar una visión compartida.

La perspectiva de la planificación estratégica participativa permite desarrollar instrumentos capaces de superar la idea de que los procesos territoriales pueden ser conducidos con la única base de la información generada en gabinetes técnicos. El PEA (MAGyP: 2010b: 26) la define como *"una herramienta que permite afrontar la versatilidad de los cambios vividos en un mundo globalizado donde las organizaciones están insertas y permite pasar del plano de las ideas y la construcción de una visión, a la transformación de la realidad. (...) dichas tecnologías y sus diferentes usos no son neutrales, y menos aún en el ámbito público. Sólo pueden ser entendidas en el marco político- social donde son introducidas y en el rol que el Estado ha decidido asumir."*

En ese marco, el conocimiento que poseen los actores sociales locales respecto del territorio que habitan se convierte en un elemento fundamental para la planificación territorial. Por tal motivo, en estos modelos, *"la intervención de los agentes públicos y privados se plantea desde el inicio del proceso, es decir desde el diagnóstico hasta la implementación y el seguimiento del proyecto"* (Cossio et. al., 2009: 534).

## **Participación social: definiciones y tipologías**

---

<sup>13</sup> En el modelo de planificación normativa, desarrollado desde los años 60, el proceso es dirigido en forma centralizada por un solo actor: el equipo técnico. Este actor se presume externo a la realidad planificada y desconoce la presencia de otros actores que, insertos en esa realidad, también planifican. La planificación comienza con un diagnóstico que asume una concepción de un mundo objetivo, predecible y controlable. Desde esta posición: *"Las acciones instrumentales se miden en base a criterios de verdad y eficacia. Son consideradas racionales cuando se basan en la pretensión de eficacia o éxito. La aplicación de todas esas reglas técnicas implica un posicionamiento del actor solo frente al objeto o realidad a transformar; no se requiere de un intercambio social con otros sujetos, de un diálogo, del compromiso y participación del otro"* (MAGyP, 2010b: 19).

<sup>14</sup> La planificación estratégica situacional (PES), creada por Carlos Matus en oposición a la planificación normativa, constituye *"un cuerpo teórico metodológico- práctico"* para la planificación pública en el espacio político, económico y social. Este tipo de planificación es llevada a cabo por un conjunto de actores a través de *"un proceso de debate y análisis de los problemas sociales, recuperando los diferentes planes de grupos en pugna. Se trata entonces de un tipo de planificación que se inscribe necesariamente en el marco de la lucha por el poder."* (PEA, 2010: 20). En este tipo de planificación el diagnóstico es resultado de la conjunción de las explicaciones múltiples que provienen de las lecturas parciales (situacionales) de la realidad que realiza cada actor, de acuerdo a la posición que ocupa en el juego social. En la planificación estratégica situacional se concibe la realidad como estructurada a partir de los significados o sentidos que los actores le asignan. *"Cada actor interpela a esa realidad desde posiciones diferentes, formulando preguntas, elaborando diversas respuestas, apelando a significaciones divergentes de las acciones del otro"* (MAGyP, 2010b: 20).

Fassin (2008: 121) constata “*la existencia tanto de un discurso como de realizaciones prácticas de participación popular*” desde la época colonial. Este autor identifica también “*iniciativas para favorecer la creación de asociaciones, el desarrollo de mutualidades, y la valorización de los saberes y conocimientos de la población autóctona*” desde las primeras décadas del siglo XX<sup>15</sup> (Ibídem).

Menéndez (2008: 52) caracteriza el accionar de “*ciertos sectores subalternos*”, por lo menos desde el siglo XIX, como prácticas de participación social. La novedad (para la década de 1940) radicaría en la readecuación y el impulso de la misma por parte de organismos internacionales, como mecanismo para la resolución de problemáticas específicas de determinados “*contextos y grupos sociales*”. Según Arroyo Gonçalves (2010: 107) “*El término participación y sus derivaciones comenzaron a figurar en la jerga del desarrollo a partir de la década de 1950.*” En Latinoamérica, los aportes de Freire y Fals Borda datan de las décadas de 1960 y 1970. Así, diversos enfoques de la participación comenzaron a gestarse como contraposición a “*las premisas intelectuales y epistemológicas de la modernización*” (Waisbord, 2010: 17 traducción del autor). Esos enfoques sugerían que el cambio social “*debería ser entendido como el proceso por el cual los ciudadanos se convierten en protagonistas de procesos locales de transformación con el objetivo de corregir las inequidades y mejorar la vida*” (Ibídem). En el plano teórico estos procesos condujeron a la rediscusión de la relación sujeto/estructura, de la idea de “*sujeto*” se pasa a la de “*actor*”, considerando el carácter procesual de la realidad y concibiendo a la estructura no como algo dado sino como un proceso que se constituye en la práctica (Menéndez, 2008).

En la actualidad el concepto de participación aparece con notable asiduidad en textos académicos, en discursos y documentos oficiales de organismos gubernamentales, en el repertorio de organismos de desarrollo y ONGs, en convenios de cooperación, en programas y proyectos institucionales (Spinelli, 2008: 9; Monteiro, 2010: 13; Arroyo Gonçalves, 2010: 119) De manera que, la consolidación del paradigma configuró una situación en la que, como expresa Thornton (2010: 35): “*Desde hace ya varias décadas no existen políticas de gobierno o de Estado, proyectos, programas o planes de cambio social, productivo, de desarrollo sustentable o de cultura y democracia que no rige alrededor de la aplicación conceptual del término.*” Más aún, su legitimidad moral, política y económica (Kliksberg, s/d citado en Lardone, 2010: 170) se confunde con la legalidad: “*Su vigencia es tal, que se la llega a decretar por ley*” (Spinelli, 2008: 9).

Según Ligier (2008: 4), el enfoque participativo, entendido como la incorporación de “*la opinión de los distintos actores con la idea de llegar a acuerdos de intereses y a una gestión democrática del territorio*”, es uno de los principios rectores del ordenamiento territorial. Para este autor, la participación de diversos sectores es un requisito para el establecimiento de estrategias concertadas que permitirán integrar “*las políticas de Estado con los proyectos locales propuestos por los actores del territorio*” (Ibídem).

Brett (1999: 4) incorpora la dimensión formativa de la participación. Para este autor “*(...) la participación implica un proceso de educación y capacitación en el cual las personas, asociadas y organizadas entre sí y con otros actores, identifican problemas y necesidades, movilizan recursos, y asumen responsabilidades para*

---

<sup>15</sup> La estrategia política de “*mise en valeur*” de la administración colonial francesa y de la “*indirect rule*” del Imperio Británico en el contexto de la primera posguerra.



*planificar, administrar, controlar y evaluar las acciones individuales y colectivas sobre las cuales ellos deciden”.*

Para Foladori (2002: 631) *“La participación es un indicador de libertades democráticas, de equidad en las decisiones, y también un elemento decisivo en la potenciación de esfuerzos productivos.”* Por su parte, Guimenez (2004: s/d) destaca los prerequisites socioeconómicos para que la participación ciudadana pueda ser ejercida de manera plena. Según la autora, *“Participación implica la posibilidad práctica y simbólica de intervenir en la discusión y/o en la decisión desde una posición social libre de ataduras (económicas, políticas, sociales, culturales), autónoma en el sentido de una práctica que pueda elevar su palabra sin miramientos, sin temores a sufrir sanción de algún tipo.”*

Albuquerque (2003: 36) establece una diferenciación entre la participación en el desarrollo y el desarrollo participativo: *“La participación en el desarrollo consiste en que los planes y proyectos de desarrollo se llevan a cabo incorporando una mayor sensibilidad hacia la cultura y las aspiraciones de la sociedad local, la cual es informada de la existencia de dichos planes solicitando posteriormente su participación. Se trata de un enfoque de ‘arriba-abajo’ pero suavizado por esa circunstancia. El desarrollo participativo se basa, por el contrario, en un proceso de ‘abajo-arriba’ mediante el cual se busca la participación de la población local desde el inicio mismo del proceso de planificación, tratando de incorporar las orientaciones y propuestas sentidas por la misma.”*

En el marco del desarrollo territorial, Manzanal (2002<sup>a</sup>: 64) define la participación como *“un proceso dialéctico en continua transformación, a partir del cual la población organizada avanza permanentemente (con las respectivas contradicciones de todo proceso social) hacia la conquista de espacios institucionales de decisión y, de este modo, modifica el curso de las decisiones de otros sectores”.*

Sánchez Vidal (1991: 273) sostiene que: *“(…) la participación es, a la vez, un valor, un proceso, una técnica y una actividad (...). En principio y como acción, participar significa tomar parte en alguna actividad o proceso. El significado y alcance último de la participación dependerá de la relevancia de la actividad o proceso en el sistema social y la vida comunitaria. El objetivo –e indicador- último de la participación debería ser el grado en que –a través de ella- se tiene acceso al poder, se comparte ese poder en un grupo social”.* En este sentido, para Feito (2005: 29) *“Solamente cuando se entrega poder a los beneficiarios para participar en la implementación (y no solo como mano de obra) y evaluación de las soluciones a problemas, es cuando se puede hablar de acciones de participación completa”.*

En esta línea conceptual consideramos necesario remarcar el carácter político que conlleva todo proceso de participación real. La participación es un proceso que implica *“mutaciones y movilizaciones de arquitecturas de poder”* (Thornton, 2010: 38), a partir del involucramiento activo de un sector de la sociedad en la concreción de acciones que buscan conducir a la superación de los problemas que los afectan (Marchioni, 1987, citado en Sánchez Vidal 1991: 276). Aquí coincidimos con Manzanal (2002b: 8) en cuanto a que, para que la participación se concrete en empoderamiento y en la toma de decisiones consensuadas, es necesario avanzar en la conformación de *“una organización social representativa del conjunto de intereses particulares de un*

*mismo sector social, que exprese demandas generales y no particulares, que preocupen al conjunto y, asimismo, aumente su poder social de negociación.*” En este sentido, el tipo de participación al que haremos referencia aquí es el de la “*participación comunitaria*”, entendida como el conjunto de acciones colectivas orientadas y organizadas que despliegan diversos sectores comunitarios, en la “*búsqueda de soluciones a sus problemas o necesidades específicas*” (Montaño, 2005: 6 citado en Torrado Porto, 2010: 270).

Entre las distintas tipologías construidas para describir la participación y los procesos participativos, Sánchez Vidal menciona que puede distinguirse, según el origen, en participación “*desde arriba*” o “*desde abajo*”. La primera se vincula con la instauración de canales institucionales para facilitar (o inhibir) la participación desde abajo. Si no logra canalizar los deseos de participar de la población se convierte en “*un mero artefacto legislativo o normativo*”. También la clasifica según el nivel de organización en “*participación espontánea*” y “*participación organizada*”. El autor considera que “*la participación es organizada cuando se da en alguno de los siguientes sentidos: a) se realiza a través de organizaciones sociales b) existen canales establecidos y diferenciados, institucionalizados o no, c) existen unas finalidades u objetivos que estructuran u organizan la participación*” (Sánchez Vidal, 1991: 277-279).

Brett (1999 citado en Manzanal 2003: 99) establece una distinción entre lo que considera “*una participación débil (asociada a participar para informar o para ser consultado) de una participación fuerte (que significa asociarse para las decisiones y aún ceder el control)*”. En la práctica, los procesos participativos pueden ubicarse en un gradiente que va desde formas restringidas de participación informativa hacia un modelo en el que la transferencia progresiva del control de los recursos y las decisiones promueve niveles crecientes de autogestión, a partir del empoderamiento de los actores. Para Manzanal (2003: 100) esta última forma representa un modelo paradigmático de participación en la medida que se constituye como “*el motor de la transformación social*”.

Robirosa, Cadarelli y Lapalma (1995) y Schvarstein (2003) identifican tres niveles de participación vinculados a cuatro procesos institucionales. El primer nivel se caracteriza por flujos unidireccionales de información que la hacen accesible a la población. En el segundo nivel los flujos de información son bidireccionales y, a través de procesos de consulta ciudadana, brindan la posibilidad a la población de emitir su opinión. El tercer nivel se caracteriza por brindar la posibilidad de influir en la toma de decisiones. Aquí se identifican dos procesos: el colaborativo y el del empoderamiento. Se diferencian en que, en el segundo, se produce la transferencia progresiva del control de los recursos y de la toma de decisiones.

Cardarelli y Rosenfeld (1998: 120-123) describen distintos estilos vinculados a tres “*Modelos direccionales de participación para la operación de un proyecto*”: el de la participación restringida “*se focaliza en la mejora en el acceso de las poblaciones objetivos a ciertos servicios, con énfasis en la búsqueda de una resolución instrumental, combinado con la participación en la etapa de ejecución de las decisiones tomadas en otras esferas*”; en el caso de la participación ampliada se promueve “*la participación en todas las etapas del proceso decisorio de una gama más incluyente de actores, con preeminencia en la fase de adopción de decisiones*”; finalmente, la participación

*creadora de sentido tiene “la intención de modificar la estructura de oportunidades vigente, apelando a la planificación como espacio de concertación multiactoral”.*

Estas tipologías resultan de utilidad para analizar las diversas formas de participación social que se promueven desde el Estado, en sus distintos estamentos, como instancia de legitimación de los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Recurriremos a ellas en el estudio de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y del Plan Estratégico Territorial, así como en la sistematización de nuestra experiencia en el Departamento Loventué.

## **CAPITULO 2**

### **MARCO METODOLÓGICO**

## **Diseño de campo**

El diseño utilizado es de tipo flexible, enfocado en los procesos intersubjetivos. Entendemos que este tipo de diseño admite la adopción de una postura crítica que posibilita el surgimiento inductivo de ideas que luego serán conceptualizadas. La combinación de las perspectivas analíticas microsociales y macroestructural, así como la estrategia metodológica propuesta -en base a estudios de caso-, se consideran pertinentes para comprender las particularidades de la participación social en procesos de planificación y ordenamiento territorial rural, a partir del análisis de un proyecto específico.

Nuestra unidad de estudio es el Departamento Loventué, Provincia de La Pampa, Argentina, mientras que la unidad de análisis la constituyen los actores políticos, institucionales, económicos y sociales partícipes del proceso de construcción social de Loventué como unidad territorial. En este sentido, la mirada en la mediación política entre los procesos de apropiación del espacio y de construcción de representaciones sociales acerca del territorio, requiere un abordaje desde la escala político-administrativa.

Como se mencionó anteriormente, el foco de análisis de este trabajo está puesto en la relación entre la recuperación de la planificación territorial por parte del Estado, el rol del ordenamiento territorial como herramienta de política pública y la participación social como uno de sus principios estructurantes; para ello tomamos como ejemplo empírico la implementación del proyecto “*Planificación del uso de las tierras para el ordenamiento territorial rural*” del INTA en el Departamento Loventué, Provincia de La Pampa. En la investigación se aplicó un enfoque cuali-cuantitativo, dado que el mismo permite analizar las principales transformaciones territoriales y comprender las acciones y estrategias de los actores. En la aplicación del enfoque se consideraron de manera complementaria: a) las bases de datos estadísticos disponibles a escala nacional, provincial y local y b) las representaciones sociales de los actores locales, sus prácticas, historias y experiencias en el territorio. A nivel cuantitativo se procuró realizar un análisis secundario, entendido por Stewart (1984: 11 en Cea D’ Ancona, 1996: 222) como “*un análisis posterior de la información que ya se ha obtenido. Tal análisis puede estar relacionado con el propósito original para el que los datos se recogieron o puede dirigirse a un asunto bastante diferente del que instó el esfuerzo de los datos originales. Puede implicar la integración de distintas fuentes o un reanálisis de los datos de una fuente única*”.

El control de los datos obtenidos a través de diferentes procedimientos de recopilación se operó a partir de la triangulación. Según Giddens (2000) cualquier método de investigación acumula tanto ventajas como limitaciones, por ese motivo, resulta conveniente combinar diferentes métodos a través del procedimiento conocido como triangulación, de manera que cada uno de ellos sirva para corroborar los restantes. La triangulación combina en una misma investigación variadas observaciones, perspectivas teóricas y fuentes de datos y métodos. En nuestro caso, la triangulación permitió combinar las estrategias metodológicas (investigación documental y estudio de caso) y las técnicas de construcción de datos (observación participante; encuestas; entrevistas).

## **Estrategias metodológicas**

### *c) Investigación documental*

La aplicación de la estrategia de la investigación documental pretende aportar evidencia estadística y perspectiva histórica al estudio. Los recortes de campos documentales incluyen:

Publicaciones en revistas científicas: Se recopilaron y analizaron publicaciones en revistas científicas de nivel internacional referidas a la planificación, el ordenamiento y la gestión territorial. Entre ellas se destacan la Revista de Geografía de Venezuela; la revista Cuadernos de Geografía de Colombia; la revista Economía, Sociedad y Territorio de México; la Revista Territorios de Colombia y las bases bibliográficas online de la Universidad de Barcelona (Geocrítica; Scripta Nova; Scripta Vetera y Biblio 3W).

Legislación: Se consideraron para este trabajo las siguientes leyes y proyectos de leyes nacionales y provinciales: Ley General del Ambiente (Ley 25. 675/02); Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley 26.331/07); Ley de Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos (Ley 22. 428/81); Proyectos de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial; Ley Ambiental Provincial (1.914/01); Ley Provincial de Bosques (2.624/11); Ley de Suelos de la Provincia de La Pampa (2.139/04); Ley de Descentralización Provincial (2.461/08).

Documentos oficiales: Para esta investigación se recopilaron y analizaron datos provenientes de censos nacionales (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010 y Censo Nacional Agropecuario 1988 y 2002); el Plan Estratégico Territorial “*Argentina del Bicentenario: 1816-2016*”, divulgado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública; el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, elaborado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación; los Anuarios Estadísticos del 2007 al 2011 y los Registros de la Producción Agropecuaria (REPAGRO) para el mismo periodo, provenientes de la Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de La Pampa; el Inventario Integrado de Recursos Naturales de la Provincia de La Pampa, publicado en forma conjunta por la Dirección de Recursos Naturales de la Provincia de La Pampa, el INTA y la Universidad Nacional de La Pampa.

### *d) La estrategia del estudio de caso*

La estrategia del estudio de caso propone partir de la observación de una unidad de cierto universo, conocer algunos problemas generales de ella y alcanzar una perspectiva, una reseña general que orientará una búsqueda posterior, más sistemática y orgánica. (Sabino, 1996: 93 citado en Centeno, 2011: 15) La multiplicidad de métodos, propia de los estudios de caso, tiene como fin obtener diversos puntos de vista sobre el objeto de estudio (Vasilachis de Gilardino, 1993 citado en Aurand, 2012).

En nuestro trabajo el abordaje empírico combina dos momentos: en el primero se describen las características del área de estudio a partir del análisis de datos secundarios (Anuarios Estadísticos y Registros de la Producción Agropecuaria (REPAGRO) de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos; Inventario Integrado de Recursos Naturales de la Provincia de La Pampa; Censo Nacional de Población,

Hogares y Vivienda 2001 y 2010; Censo Nacional Agropecuario 1988 y 2002; Plan Estratégico Territorial. Argentina del bicentenario: 1816- 2016). El segundo momento se basa en el análisis de datos primarios (encuestas, entrevistas semiestructuradas y no estructuradas; observación participante).

### **Técnicas de construcción de datos**

#### *a) Observación participante*

Como afirma Sabino (1996: 132) *“observar científicamente es percibir activamente la realidad exterior, orientándonos hacia la recolección de datos previamente definidos como de interés en el curso de una investigación”*. Por su parte, Ezequiel Ander-Egg (2003: 42) al referirse específicamente a la observación participante, a la que también denomina observación activa, explica que la misma *“consiste en la participación directa e inmediata del observador en cuanto asume uno o más roles en la vida de la comunidad, del grupo o dentro de una situación determinada.”* Según Mayntz (1983), al asumir esos roles en los procesos sociales del sistema sociocultural analizado, el investigador se convierte parcialmente en miembro y se maneja de una manera oportuna frente a los demás. Mediante esta técnica, el investigador se propone *“comprender el comportamiento concreto de las personas en situaciones específicas y apropiarse tanto de su sentido subjetivo como de las normas y valores que determinan el comportamiento”* (Ibidem: 129), al tiempo que intenta *“detectar las situaciones en que se expresan y generan los universos culturales y sociales en su compleja articulación y variedad”* (Guber, 2001: 56).

Según Guber (ibídem: 62), la observación participante *“es el medio ideal para (...) examinar críticamente los conceptos teóricos y para anclarlos en realidades concretas, poniendo en comunicación distintas reflexividades”*. Por ese motivo se aplicó esta técnica en los 5 talleres organizados por el INTA para posicionar el tema del ordenamiento territorial en la agenda de los gobiernos municipales y recabar las demandas de la población local para acompañar el proceso. Los talleres se desarrollaron entre Agosto de 2010 y Septiembre de 2011 y tuvieron una composición diversa ya que, entre los 210 asistentes, se pudieron identificar: autoridades municipales, representantes de instituciones del medio, emprendedores locales vinculados al turismo rural, productores agropecuarios, comerciantes, docentes, estudiantes de formación superior y de nivel medio, etc. Es decir, actores sociales y actores socio-institucionales.

#### *b) Encuestas*

Durante el mes de Junio de 2011 se concretaron 52 encuestas con actores sociales y productivos del Departamento. Las encuestas se consideraron un sondeo previo, que permitió obtener un estado de situación general y establecer, a grandes rasgos, un *“marco de términos y referencias”* a tratar en las entrevistas (Guber, 2001: 92).

#### *c) Entrevistas*

Este trabajo entiende la entrevista como una relación social que se construye entre el investigador y el entrevistado, permitiendo obtener enunciados y verbalizaciones que ayudan a comprender los discursos de la vida cotidiana, a través de

los que se expresa el sentido de la vida social de los entrevistados (Guber, 2001). Particularmente, este instrumento permitió conocer las valoraciones y perspectivas de los actores respecto de la evolución de su territorio, así como el imaginario que se va construyendo en torno del proceso de ordenamiento.

En nuestro trabajo de campo aplicamos dos modalidades de entrevista: la semiestructurada y la no estructurada. La primera modalidad se caracteriza porque *“lo fundamental es el guión de temas y objetivos que se consideran relevantes a propósito de la investigación, lo que otorga un amplio margen de libertad y flexibilidad para el desarrollo de la entrevista”* (Ander- Egg, 2003: 90-91). La entrevista no estructurada, por su parte. *“No se apoya en ningún cuestionario (...). Se trata, en general, de preguntas abiertas que son respondidas dentro de una conversación, teniendo como característica principal la ausencia de una estandarización formal”* (Ibídem: 91). Esta técnica nos permitió *“acceder al universo de significación de los actores”* (Feito, 2005: 18).

Se realizaron 13 entrevistas semiestructuradas en el mes de junio de 2012 y 7 entrevistas no estructuradas entre los meses de septiembre y octubre del mismo año. Las entrevistas semiestructuradas se concretaron a partir de una muestra no probabilística, de tipo intencional y aprovechando la muestra de oportunidad durante el trabajo de campo. En el caso de las entrevistas no estructuradas, se realizó una selección estratégica de casos que fue complementada con los aportes de otros informantes calificados, dada su accesibilidad. Los entrevistados fueron productores agropecuarios del Departamento, referentes de las principales instituciones del medio local (escuelas, centros de salud, unidad de extensión del INTA), funcionarios y ex –funcionarios municipales y provinciales, el coordinador del proyecto *“Aplicación de métodos para el ordenamiento territorial rural”* del Programa Nacional Ecorregiones del INTA, la directora de la Maestría en Ordenamiento del Territorio de la Universidad Nacional de Cuyo y el responsable del programa de tenencia de la tierra de la FAO.

La configuración metodológica planteada jerarquiza las entrevistas como técnica de construcción de datos, lo que, en cierta medida, se corresponde con la perspectiva de la etnometodología. La investigación entiende que el mundo social se reproduce a partir de situaciones de interacción en las que los actores, a través del lenguaje, se convierten en productores activos de la sociedad en la que se desenvuelven. En su socialidad, los actores actualizan las normas, reglas y estructuras; interpretan la realidad y crean nuevos contextos de representación de los hechos sociales. El investigador, por su parte, intenta hacer inteligible una cultura ante quienes no pertenecen a ella. A partir de *“la representación coherente de lo que piensan y dicen los nativos”*, él elabora una *“conclusión interpretativa”* (Guber, 2001: 15), es decir, una interpretación problematizada de aquel aspecto de la realidad social que desea estudiar. Así, *“las descripciones y afirmaciones sobre la realidad no sólo informan sobre ella, la constituyen”* (ibídem: 45).

# **SEGUNDA PARTE**

## **CAPITULO 3**

### **EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**Algunas definiciones**



Entendemos que la recopilación y análisis de las principales definiciones y lineamientos conceptuales es un aspecto clave en la delimitación de las plataformas jurídico-institucionales, así como en la determinación de los horizontes metodológicos posibles en la materia.

Para Massiris Cabeza (2005: 15) el ordenamiento territorial *“es un proceso y un instrumento de planificación de carácter técnico, político, administrativo, con el que se pretende configurar a largo plazo una organización del uso y ocupación del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo”*. Según Cabrales Barajas (2006: 601) es *“una práctica administrativa [que] se vale de diversas ciencias naturales y sociales y de los recursos de la administración pública: el discurso planificador, el aparato jurídico-institucional y en el mejor de los casos, el efecto demostración. (...) conjuga ingredientes cognoscitivos y políticos, lo que le confiere una alta dosis de complejidad”*.

El glosario del Anteproyecto de la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, elaborado por el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) en septiembre de 2010, basa su definición del OT en la Carta Europea de Ordenación del Territorio. A partir de ese documento el OT es considerado una función pública indelegable, quedando definido como *“un instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos, económicos, sociales, naturales y culturales. Se entiende como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar sobre el suelo, de los agentes privados y públicos”* (COFEPLAN, 2010: 1). Esta definición, que data de principios de la década de 1980 y suele ser la más referida a nivel internacional, resulta, según Zoido Naranjo (1998), poco clara conceptualmente, dado que confunde el instrumento con los resultados.

La perspectiva más difundida entre las instituciones de nivel nacional vinculadas al desarrollo rural concibe el ordenamiento territorial como un ejercicio técnico-político-administrativo de asignación de usos del suelo (MAGyP, 2010). El producto de tal actuación es un esquema espacial optimizado que permite alcanzar la configuración territorial más rentable, considerando ciertas restricciones socio-ambientales. Mientras el accionar de los decisores políticos se concentra en la definición de los objetivos, la resolución de los conflictos de intereses y la toma de decisiones; el sector técnico se encarga del diseño y reúne los antecedentes que se habrán de considerar en las diferentes etapas, sea para imitarlos o para evitar repetir los errores. Ambos sectores, a su vez, convergen en la definición de la factibilidad de los proyectos (Ligier y Achinelli, 2008; MAGyP, 2012).

Desde el enfoque territorial del desarrollo rural<sup>16</sup>, el ordenamiento es entendido como una responsabilidad gubernamental respecto de la organización de las actividades humanas sobre el territorio. Se lo define como: *“Un conjunto de acciones concertadas*

---

<sup>16</sup> Insistimos con la referencia al desarrollo rural debido a que, en nuestro estudio de caso, el Departamento Loventué se considera predominantemente rural.

*para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente” (Jordan y Sabatini, 1988, citados en Montes Lira, 2001:13). Las políticas de ordenamiento territorial se consideran un instrumento al servicio del desarrollo territorial, cuya jerarquización como lineamiento de acción se explica por el hecho de representar la profundización del proceso de descentralización, reflejando una mayor autonomía de acción y capacidad de autogestión del territorio. En este marco, Groppo et al. (2012: s/d) subrayan las etapas de diagnóstico, planificación y gestión y destacan la puesta en marcha, mediante el OT, de “un proceso destinado a reanudar tanto el diálogo entre los actores como los vínculos de cohesión social, y a reforzar el sentimiento de confianza de las poblaciones locales en las instituciones que las representan”.*

Durante la realización del trabajo de campo tuvimos la oportunidad de entrevistar a un grupo de especialistas en la materia. Precisamente, el Dr. Groppo fue uno de nuestros entrevistados. Ante la pregunta acerca de la multiplicidad de acepciones del término ordenamiento territorial, nos decía lo siguiente: *“todos defendemos espacios nuestros de poder y el hecho de que haya tantas definiciones, yo diría que es natural en el mundo científico, porque todo el mundo esta tratando de defender su propia escuela, su propia visión. Me preocuparía menos el hecho que haya (diversas) definiciones, sí me preocuparía más si detrás de esas definiciones hubiese poca voluntad de negociar después un camino de convergencia. En este sentido, yo hablo poco de ordenamiento territorial, hablo más de procesos de desarrollo territorial”.*

Daniel Somma, coordinador del proyecto “Aplicación de métodos para el ordenamiento territorial rural” del Programa Nacional Ecorregiones del INTA, fue otro de nuestros entrevistados. Él nos propone una acepción que sea accesible para el público en general: *“yo plantearía que es establecer, construir con la gente una zonificación del territorio tratando de aprovechar lo que el territorio nos ofrece pero que ese aprovechamiento sea sustentable en el tiempo, que lo podamos mantener en el tiempo. Después hay otros elementos, como considerar ¿cómo se distribuyen los beneficios de usar el territorio?, de aprovechar las potencialidades del territorio, los servicios ecosistémicos, como se denomina ahora, en términos de producción, en términos de ocupación del territorio. Porque una cosa es zonificarlo y otra cosa es ver quien lo usa”.*

Finalmente, María Elina Gudiño, directora de la Maestría en Ordenamiento del Territorio de la Universidad Nacional de Cuyo, lo define como una forma de planificación, una forma de gestión y una forma de política. En la entrevista realizada lo expresaba de esta forma: *“El ordenamiento territorial yo lo veo como una forma de planificación, o sea, el mirar hacia el futuro pero teniendo muy claro el presente porque creo que es fundamental en todo lo que involucra la organización en el territorio, la organización humana en el territorio y los impactos que la organización humana genera en ese espacio. Pero también considero que es una forma de gestión y una forma de política distinta a la política y a la forma de gestión tradicional”.*

Existen muchas otras definiciones, sin embargo, entendemos que el breve listado recopilado aquí da cuenta tanto de la polisemia que admite el concepto como del escenario de complejidad en que se despliega. A su vez, creemos que, antes que

continuar con una mera enumeración, resulta más relevante avanzar en un posible agrupamiento capaz de reunir las distintas definiciones, a partir de sus diversos alcances.

### **Alcances del concepto**

El carácter polisémico y multidimensional del término ha permitido que el ordenamiento territorial fuese definido, sucesiva o simultáneamente, como: una política de estado, un instrumento de política pública, un proceso de planificación técnico-político, un proceso técnico-administrativo, un instrumento de planificación estratégica, una estrategia para la toma de decisiones sobre el territorio, una estrategia de desarrollo, una disciplina científica, entre otras. Tal dispersión conceptual se explica tanto por la relativa juventud del término como por la amplia difusión que ha adquirido en distintas disciplinas. De esta forma, es frecuente que, para referir al ordenamiento territorial, se construya una mixtura entre términos de diversos orígenes y con variados alcances como es el caso del inglés “*spatial planning*” (orientado a la zonificación del uso del suelo) o el francés “*aménagement du territoire*” (centrado en la gestión del equipamiento territorial).

En tanto que política de Estado, el ordenamiento territorial es un medio a través del cual se articulan instrumentos de orden administrativo, legal y político-institucional con estudios para la acción y la gestión en el territorio. Implica la toma de decisiones concertadas entre actores políticos, sociales, económicos, científicos y técnicos y sirve para guiar el uso y ocupación del territorio de manera que funcione como sustento del modelo de desarrollo territorial planteado por el Estado (Basso, 2011; SEDESOL 2001 en Wong-Gonzalez, 2010; Méndez Vergara, 2000; Zoido Naranjo, 1998).

Entendido como instrumento de política pública, el OT pretende dirimir los conflictos generados por modelos de ocupación y desarrollo territorial contrapuestos. Se centra en el direccionamiento de las actividades humanas sobre el territorio, de manera que, de acuerdo con una serie de criterios técnicos, tengan un desempeño acorde con la vocación territorial y permitan la construcción de un orden deseado (Orozco Hernández et al, 2009; Sacipa Rodríguez, 2001; Hernández Peña, 2010). El sociólogo Oscar Espinosa Henao (2002: 142) agrega que esa vocación territorial “*debe considerar necesariamente la dimensión sociocultural a fin de que las propuestas encuentren eco en las comunidades locales*”.

La concepción del OT como proceso de planificación técnico-político enfatiza en la generación de información y conocimiento, la selección de instrumentos y alternativas, el diseño de líneas de acción y la asignación de recursos para la optimización de la estructura socioterritorial (Ligier, 2008; Méndez Vergara, 2000). La perspectiva que subraya su carácter técnico-administrativo, por su parte, se enfoca en el procedimiento metodológico de regulación de los elementos físico-naturales, socioeconómicos e infraestructurales y destaca que el OT debe sostenerse en una normativa jurídica y estar inserto en una estructura político-institucional que lo avale y le asigne fuentes de financiamiento específico (Basso, 2011; Méndez Vergara, 2000; Salas Burgoin et al, 2008).

Entendido como un instrumento de planificación estratégica, el ordenamiento territorial es la expresión espacial de una política pública diseñada en forma

participativa y con visión prospectiva, en pos de la construcción de órdenes alternativos que, representando los diversos intereses en juego, permitan desarrollar una estructura territorial más justa, equilibrada y sustentable (Romero y Vázquez, 2005). La idea del OT como estrategia para la toma de decisiones sobre el territorio destaca la necesaria confluencia entre condiciones y metas definidas en múltiples escalas (Wong-González, 2010). El Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial lo definió como *“una estrategia de desarrollo socio-económico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio”* (Sánchez Salazar y Palacio Prieto, 2004: 80).

Finalmente, el OT puede pensarse como una disciplina cuyos principios, métodos y hasta el propio objeto de estudio, se encuentran en evolución permanente. *“Una evolución que refleja los cambios filosóficos, ideológicos, y técnicos que inciden en la comprensión e interpretación de los fenómenos asociados a los modelos del desarrollo, y que por eso van adquiriendo enfoques preferenciales diferentes”* (Precedo Ledo, 2008: s/d).

A pesar de la diversidad de concepciones existentes, es posible identificar un marco de acción relativamente coincidente: la regulación de las formas de ocupación, uso y equipamiento de las unidades de tierra que conforman un territorio (Sánchez Salazar y Palacio Prieto, 2004). Las divergencias suelen encontrarse en la definición de los objetivos, métodos y alcances, así como a partir de las cuatro *“desviaciones corporativistas”*:

*“(…) a) la economicista, que suele vincular el OT casi exclusivamente con la localización espacial de las inversiones destinadas a corregir desequilibrios territoriales, ignorando aquellos elementos y procesos no sometidos a las reglas del mercado, tales como el valor ecológico de los recursos naturales; b) la urbanista, que reduce el OT a la regulación del uso del suelo urbano; c) la ruralista, que asimila al OT a la transformación física del espacio para mejorar las condiciones de productividad primaria y a la dotación de infraestructuras y equipamientos a los núcleos rurales; y d) la conservacionista, que plantea vincular al OT a una planificación y gestión del espacio que garantice el uso racional de los recursos naturales”* (Gómez, 1994 citado en Wong-González, 2010: 25).

Desde nuestro punto de vista el ordenamiento territorial es un instrumento de política pública, que tiene por objetivo *“mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico”*, fundamentalmente de aquéllos a los que la sociedad les atribuye un *“sentido estructurante”* en el mejoramiento de su calidad de vida (Zoido, 1998: 20). El OT requiere abordajes multidisciplinares y debe sustentarse en instrumentos técnicos, jurídicos (leyes, decretos, ordenanzas, etc.), prácticas administrativas y principios de acción (planificación estratégica, participación social, etc.). Si bien aceptamos que la instrumentación jurídica del ordenamiento territorial es competencia exclusiva de las autoridades estatales, creemos también que la importancia del involucramiento de los actores sociales locales a través de procesos participativos no debe soslayarse. En este sentido, como afirma Hernández Peña (2010: 101): *“Esa participación significa discutir temas estratégicos para la ocupación del territorio, áreas de protección, usos, densidades, fortalecimiento de las ventajas competitivas y, más aún, la sociedad debe estar preparada con conocimiento e información suficiente*

*para, junto con las administraciones territoriales, poder tomar decisiones sobre presupuesto, siempre en procura de ese bien común.”*

## **CAPITULO 4**

### **LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO POLÍTICA DE ESTADO EN ARGENTINA**

La planificación territorial desde el Estado, surgida en el contexto de la segunda posguerra y caracterizada por una racionalidad tecnocrática que equiparaba desarrollo con crecimiento económico e industrialización, se interrumpió con el imperio del neoliberalismo. A partir de entonces las políticas públicas de planificación territorial se subordinaron a los designios del mercado. La estructura socioterritorial emergente de ese período se presenta claramente desequilibrada e insustentable desde todo punto de vista (social, ambiental, económico, etc.). Como respuesta ante esos procesos, entrado el siglo XXI, la planificación se reposiciona como instrumento para el abordaje de diferentes complejidades y se torna evidente la necesidad de recuperación del protagonismo estatal, apuntando a impulsar y fortalecer instrumentos de política pública como el ordenamiento territorial. En ese contexto, se produce un nuevo "*giro territorial*" de las políticas públicas, se incorporan consideraciones ambientales y "*aparecen grandes directrices tendientes a ordenar y gestionar más adecuadamente el territorio*" (Cañizares Ruiz, 2007: 2).

La gestión institucional del ordenamiento territorial se propuso como principal objetivo regular, orientar, coordinar y evaluar las intervenciones de los actores públicos y privados en el territorio. Ahora bien, considerando que tales intervenciones suelen provocar conflictos debido a la contraposición de intereses, la tendencia apunta a que la gestión institucional recurra "*cada vez más a los instrumentos previsivos, participativos y de negociación y cada vez menos a los instrumentos sancionatorios y de control*" (Rojas-López, 2006: 301). De esta forma, se propone que la planificación territorial debe pensarse, más que como una tarea burocrática, como un proceso fundamentalmente político.

### **El Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial**

El documento "*Argentina del Bicentenario: 1816-2016*" reconoce la dispersión, confusión y superposición existente en los marcos legales vigentes en nuestro país. Ante esa situación, se prevé crear una Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Esta Ley, que constituirá el acto normativo de base para la planificación del desarrollo territorial, será ordenadora del proceso, le dará un carácter permanente a la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y se va a respaldar en la Constitución Nacional de 1994, en particular, en sus artículos 26, 41, 75 (inciso 19) y 124.<sup>17</sup>

El desafío de elaborar un Proyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para la República Argentina quedó a cargo de la Comisión de Legislación del Consejo

---

<sup>17</sup> El Art. 41 de la Constitución Nacional establece que "*Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.*" Este artículo otorga a la Nación la facultad de dictar normas que contengan los presupuestos necesarios para la protección en materia ambiental, respetando las jurisdicciones locales. Corresponde a las provincias el dictado concreto de las normas ambientales; estas normas están directamente vinculadas con el buen uso del territorio y por ende presupone los planes y programas de ordenamiento territorial que las provincias pongan en marcha. El Art. 75 inciso 19 otorga atribuciones al Gobierno Nacional para proveer al crecimiento armónico de la Nación, al poblamiento de su territorio y a promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. El Art. 124 facilita la posibilidad que las provincias participen y creen regiones que estén orientadas hacia el desarrollo económico y social. En ellas se podrán crear además instituciones orgánicas para el cumplimiento de estos fines. No obstante, sus atribuciones son limitadas como lo establece el Art. 26, al prohibir la celebración de tratados parciales de carácter político entre ellas.

Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN).<sup>18</sup> La Autoridad de Aplicación a nivel nacional será la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La iniciativa fue concebida, desde el inicio, como una Ley Marco que no obste a las legislaciones provinciales o locales preexistentes y que posibilite una referencia para las leyes que en su consecuencia pudieran dictarse en el futuro. En materia de legislación internacional comparada, el anteproyecto recuperó aspectos de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, de la Ley de Suelos del Reino de España, de la Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la República de Guatemala, de la Ley N° 388/97 de la República de Colombia y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la República Oriental del Uruguay.

Con el objetivo de consolidar la planificación como política de Estado se instituye al Plan Estratégico Territorial (PET) como el producto de un proceso coordinado por el Estado Nacional, mediante la construcción de consensos con las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la obligatoriedad de su actualización cada 4 años. El anteproyecto también establece una serie de principios rectores, en virtud de los cuales se debe realizar el ordenamiento territorial. Estos son de carácter general (equidad del desarrollo territorial, sustentabilidad, conciliación del desarrollo social, ambiental y económico; suelo como recurso natural; ciudad como producto colectivo; racionalidad del uso y explotación del suelo urbano y no urbano); institucional (respeto por las autonomías; articulación institucional; interjurisdiccionalidad; participación ciudadana) y operativo: (planificación estratégica; coherencia de los planes; cooperación técnica y financiera; actualización y revisión; recuperación de plusvalías; concentración de usos industriales; accesibilidad universal).

El artículo N° 10 del anteproyecto, que establece las pautas mínimas para garantizar el desarrollo armónico de los planes de ordenamiento territorial, prevé la creación de mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información. Respecto de la participación ciudadana, el anteproyecto plantea que la misma debe promoverse *“en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial”*. Con base en el principio de democratización y participación ciudadana, el artículo N° 18 otorga a los titulares de dominio, poseedores y tenedores el derecho *“A participar de los procedimientos de elaboración de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial Sustentable”*.

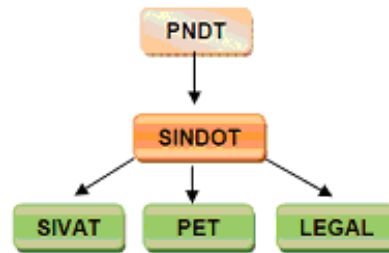
En este punto, el Anteproyecto de Ley puede analizarse desde algunas de las distintas tipologías de participación que presentamos anteriormente. Según el origen es una participación *“desde arriba”*; según el nivel de organización es, en principio, una *“participación espontánea”*. Entre los modelos direccionales descriptos por Cardarelli y Rosenfeld (1998: 120-123), entendemos que la participación propuesta en el Anteproyecto de Ley se acerca al estilo *“ampliado”*. Sin embargo, para profundizar en un análisis de este tipo, es necesario aguardar hasta la sanción de la Ley y su entrada en vigencia y evaluar, en la práctica, el nivel real de transferencia del control de los recursos y las decisiones.

### **La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT)**

---

<sup>18</sup> Esta Comisión es coordinada por la Provincia de Mendoza, por ser pionera en la materia, luego de la sanción de la Ley Provincial N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo.

**Gráfico N° 1. Política Nacional de Desarrollo Territorial. Estructura y jerarquías**



Donde:  
PNDT: Política Nacional de Desarrollo Territorial  
SINDOT: Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial  
SIVAT: Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial.  
PET: Plan Estratégico Territorial

**Fuente: Failde y Fernández, 2007.**

*a) Propósito, objetivos y estrategia de implementación de la PNDT*

La decisión del Estado nacional de recuperar su rol como planificador de la estructura territorial conlleva la obligación de garantizar la equidad en la distribución de los recursos y requiere “*definir las estrategias futuras en materia de desarrollo territorial, articulando los diferentes niveles de gobierno con una mirada intersectorial y coordinando las iniciativas provinciales*” (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008: 83). Esta política de estado se basa en la inversión en infraestructura para mejorar la conectividad, incrementar la productividad y dinamizar la economía, impulsando el desarrollo equilibrado, integrado y sustentable del país. El principal objetivo de la PNDT apunta a que el ordenamiento territorial sea “*el eje del proceso de transformación del país en el escenario global por medio de la integración regional y la inserción internacional de la Argentina*” (Ligier y Achinelli, 2008: 5). En este sentido, la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT) se propone ordenar el territorio nacional a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada región.

En su estrategia de implementación, la PNDT plantea la coordinación de acciones escalonadas, complementando la visión desde el Estado (top-down) con la activa participación social (bottom-up). No obstante, a juzgar por lo que nos comentaba uno de los especialistas consultados, el trayecto de abajo hacia arriba pareciera ser un sendero poco transitado por el momento: “*Yo no veo que exista una participación social, (...) yo veo que existe mucho movimiento en todos estos temas, pero enfocado desde un punto de vista de las instituciones a nivel gubernativo, no a nivel de participación ciudadana.*”

*b) El Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT)*

Para avanzar en la coordinación de las acciones se estipuló la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT), concebido como “*un conjunto de actores, instrumentos, planes y proyectos articulados entre sí,*



*orientado al cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008: 9). Las premisas substanciales del SINDOT, según detallan Failde y Fernández (2007: 2), son: “la reinstalación de la idea de planificación con el desafío de fortalecer las áreas que la llevan adelante; el reconocimiento que el OT ayuda a **NO** trabajar con urgencias, que el desarrollo local se debe realizar con planificación y la definición de herramientas (financiamiento, gestión, capacitación, información) y por último, que el elemento ordenador para la formulación de políticas es el territorio, y que no se puede dejar la planificación del mismo en manos del mercado”.*

Dentro del SINDOT, se ha conformado la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Esta red tiene por finalidad favorecer la articulación y fomentar el intercambio entre equipos técnicos, a fin de encauzar los esfuerzos y optimizar los recursos. Entre los organismos públicos de nivel nacional que desarrollan planes y programas relacionados al OT, algunos de los que integran esta red son: Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Ministerio de Turismo, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MinCyT), Administración de Parques Nacionales, Dirección Nacional de Vialidad, Consejo Federal de Inversiones (CFI), Ministerio del Interior - Secretaría de Provincias, Ministerio de Educación y el INTA, entre otros (Failde y Fernández, 2007). A su vez, se espera que las instancias de participación ciudadana, definidas y reguladas por un régimen de competencias, permitan impulsar y consolidar la gestión democrática del territorio. Sin embargo, respecto del funcionamiento actual de la SINDOT y, en particular, de la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial, uno de los especialistas consultados nos manifestaba: *“Hasta ahora es una red de instituciones que todavía no llega. Es decir, se va empezando a construir pero todavía no hay una decisión, no hay acuerdos firmados, mucho se habla pero poco se concreta. Para poder concretarlo tiene que haber acuerdos firmados y la firme decisión de generar un cambio estructural. Si no existe esa decisión, ya sea en el manejo de la información, ya sea en la implementación, los planes de ordenamiento van a dormir en una biblioteca, nada más.”*

### *c) El Plan Estratégico Territorial (PET)*

El Plan Estratégico Territorial (PET) es *“un conjunto ordenado y articulado de planes, programas, proyectos y acciones territoriales descentralizadas”* (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2010: 26), que son implementados en forma concurrente por el gobierno nacional, las provincias y los municipios, y se orientan a alcanzar el modelo de país definido en la PNDT. Los planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial, en particular, se conciben como instrumentos que permitirán organizar en forma eficiente el uso del suelo y planificar las infraestructuras necesarias para evitar las migraciones forzadas por la falta de posibilidades de progreso económico (Ibídem: 28-29). Los planes y programas de ordenamiento ambiental, por su parte, permitirían organizar y proteger el medio y lograr un manejo integrado de los recursos naturales, promoviendo la sustentabilidad ambiental del territorio.

Consultamos a uno de nuestros informantes calificados acerca de su experiencia en el proceso de elaboración del PET. Esto nos decía: *“Me llamaron a uno o dos talleres de eso, donde no hubo participación ciudadana, solamente se llamaron a*

*algunos técnicos. En el momento en que me llamaron hice mis aportes en el sentido de que tenía que cambiarse esa visión pero cuando los planes estratégicos vienen muy pactados de determinados lugares, son los resultados que se obtienen en el plan. Entonces, si está pactado que ese plan tiene que tener un énfasis muy grande en la infraestructura, va a salir, sin importar los desequilibrios que genere esa infraestructura en el territorio”.*

## **CAPITULO 5**

### **LAS REPRESENTACIONES DEL ESPACIO EN EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL**

El Plan Estratégico Territorial caracteriza la estructura espacial de cada región a partir de la aplicación de la noción *“medio construido”*. Esto es, a partir de la interrelación entre *“los patrones de instalación de los asentamientos humanos en el territorio y los niveles de conectividad que estos configuran”* (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008: 45). De esta forma, las variables consideradas en la determinación de tipologías espaciales enfatizan en el tamaño y densidad poblacional de los asentamientos, en su dotación de infraestructura y equipamiento, en la calidad del parque habitacional del que dispongan, así como, en el tipo y calidad de las redes que los vinculan.<sup>19</sup>

Desde la perspectiva del PET, los núcleos urbanos cumplen un rol fundamental *“como motores de crecimiento económico nacional, como concentradoras de las principales actividades socio-políticas y culturales, y como fuentes de innovación y conocimiento”* (Ibídem: 49). Por este motivo, el documento enfatiza en la importancia de la formulación de políticas urbanas que fortalezcan la participación en los mercados, la generación de empleo y la calidad de vida, ayudando a equilibrar un desempeño territorial que se evidencia desigual. En este sentido, mientras algunos de los especialistas entrevistados cuestionan *“el enfoque marcadamente urbano”*, otros destacan que el Plan Estratégico Territorial *“establece una asignación de uso, a una escala de poco de detalle, es cierto, pero establece una asignación de uso a las regiones. (...) esa asignación se puede discutir, pero hay un primer trazo grueso que excede el ámbito urbano e incursiona en la caracterización de la potencialidad rural.”*

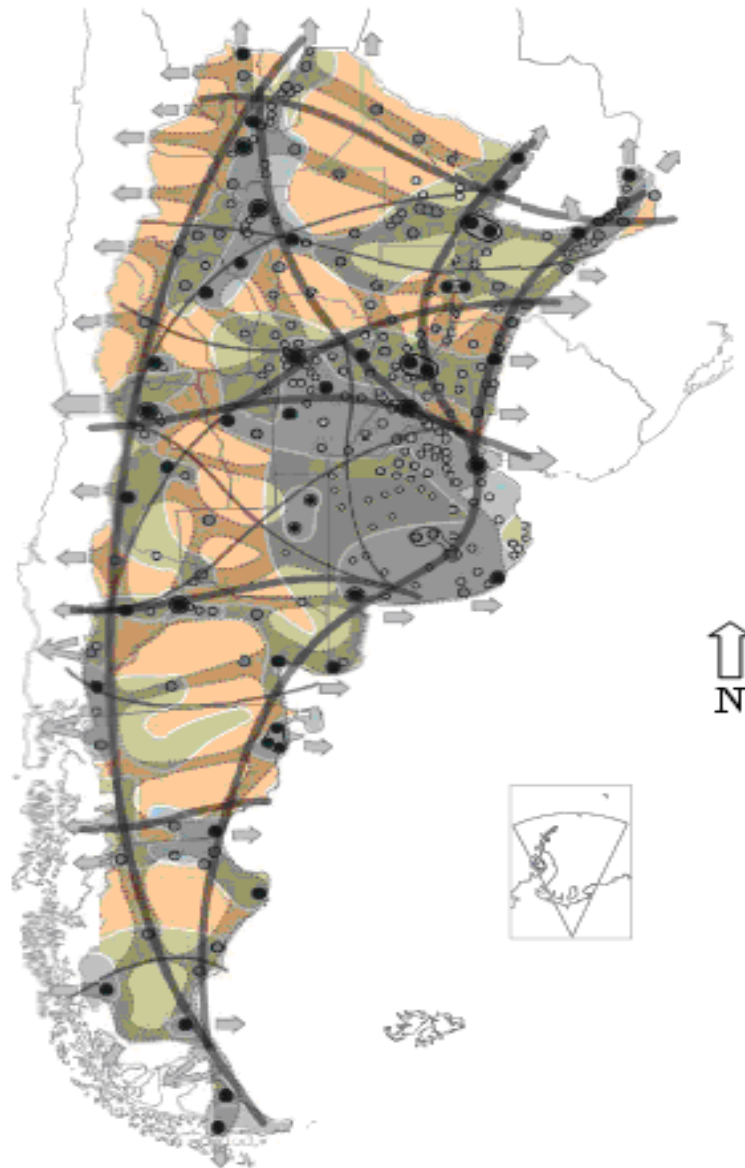
El nivel de desarrollo económico de cada área productiva se establece en base al grado de diversificación alcanzado por cada sector de actividad. De esta forma, se destacan las zonas que cuentan con altos niveles de diversificación industrial y desarrollo del sector terciario, mientras que, en el extremo opuesto de la escala, se ubican las áreas de producción primaria de baja diversificación y las zonas de enclaves productivos (Croquis N° 3).

En cuanto al tipo y calidad de las redes de vinculación, el PET destaca la importancia de la distribución territorial de la infraestructura como factor fundamental para revertir los desequilibrios históricos entre las distintas regiones. Mientras la disponibilidad de infraestructuras adecuadas puede facilitar el desarrollo de las economías regionales, su ausencia actuaría como límite. Así, entre los efectos positivos de la relación, una buena dotación de infraestructura *“permite transportar la producción desde el lugar de origen con precios competitivos; impulsar la industria manufacturera otorgando valor agregado a la producción local; potenciar las relaciones productivas a través de las telecomunicaciones; mejorar la accesibilidad a áreas marginadas”* (Ibídem: 66). En este sentido el PET se encarga de brindar un listado de los proyectos de infraestructura con mayor impacto territorial en cada provincia del país, clasificándolos según su escala, estado y plazos de ejecución, monto estimado y fuente de financiamiento de cada obra (ver Cuadro N° 16 para el caso de la Provincia de La Pampa).

---









<sup>19</sup> El documento ubica a la Provincia de La Pampa entre las de mayor nivel de desarrollo relativo, junto con la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, Entre Ríos, Córdoba y Santa Fé. Estas provincias se caracterizan por su inserción económica en circuitos internacionales de comercialización, por contar con servicios de apoyo y recursos humanos capacitados.

**Croquis N° 2. Modelo Síntesis del Territorio Deseado.**



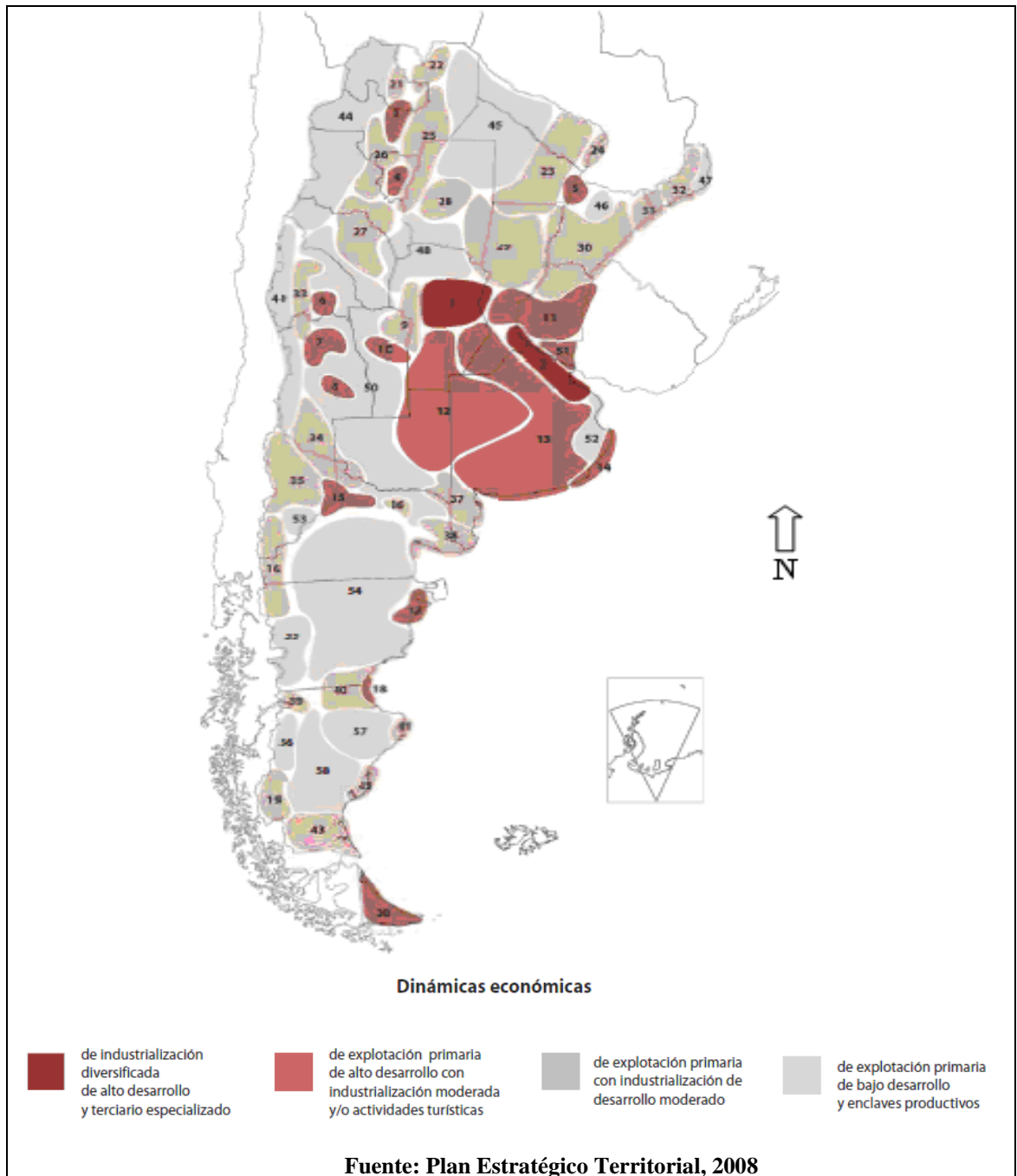
**Categorías de Dinámica y Organización Territorial**

**Categoría A**

- |   |   |  |
|---|---|--|
|  A cualificar  |  Tejido Conectivo  |  Núcleo estructural                       |
|  A potenciar   |  Malla estructural |  Ciudad a potenciar                       |
|  A desarrollar |   |  Ciudad mayor o igual a 10.000 habitantes |

Fuente: Plan Estratégico Territorial, 2008.

**Croquis N° 3. El Modelo Económico vigente en la Argentina, según el PET.**



## La Provincia de La Pampa desde la mirada del PET

### a) Organización territorial

El PET (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008: 219) caracteriza la organización territorial de La Pampa a partir de 3 categorías:

**A.** la capital provincial y ciudades industriales –conglomerado de Santa Rosa- Toay y General Pico-, con la mayor concentración de población y actividades económicas;

- B.** las ciudades industriales<sup>20</sup> medianas –General Acha, Castex, Realicó–, con un grado moderado de diversificación de la economía;
- C.** las cabeceras microrregionales: un conjunto de localidades medias o pequeñas, en general centros de servicios vinculados a las explotaciones agropecuarias, que organizan los subespacios provinciales.

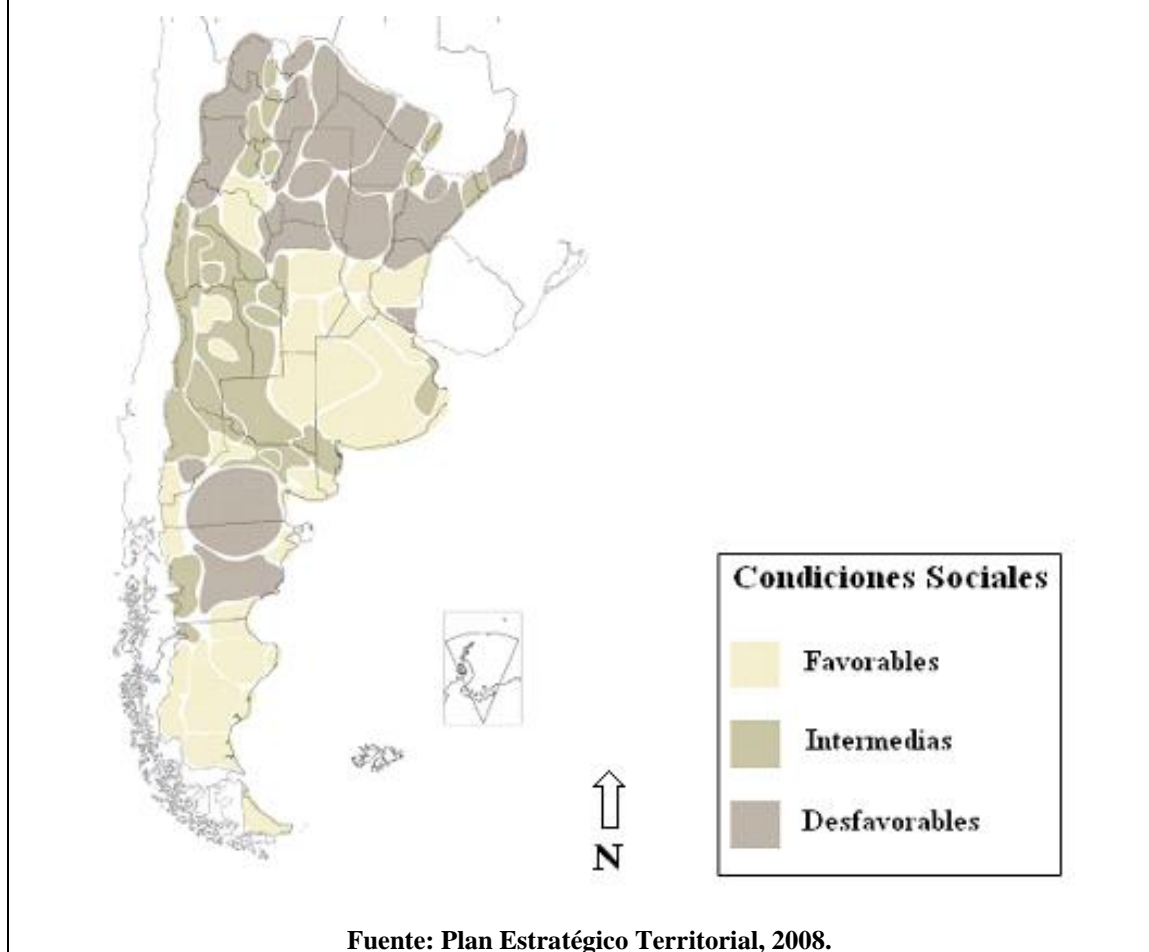
En el análisis de la Provincia de La Pampa, el PET destaca la importancia del sector primario como base de la dinámica territorial-productiva: la agricultura, la ganadería y la minería se consideran factores clave en la organización del territorio. Además, el PET subraya el desarrollo de actividades económicas cuya sustentación no depende de recursos locales, como son gran parte de las actividades industriales. Finalmente, menciona como relevantes las actividades vinculadas a la logística y a la prestación de servicios asociados al transporte y las comunicaciones, cuyo desarrollo se basa en la posición geográfica privilegiada de la provincia en el contexto nacional (Ibídem: 222). En este marco, desde la perspectiva del PET, nuestra área de estudio, en particular, se inserta en el modelo económico nacional vigente a partir de una dinámica en la que predomina la explotación primaria de alto desarrollo, en combinación con una incipiente industrialización y un moderado despliegue de la actividad turística.

En el análisis de la situación social del territorio nacional, el PET estableció una clasificación –favorable-intermedia-desfavorable–, según el nivel de desarrollo de las actividades económicas, la disponibilidad de recursos del medio natural –agua, suelo- y el acceso a bienes y servicios esenciales –salud, educación, vivienda- (Croquis N° 4). En este esquema, el Departamento Loventué, en particular, se ubica entre aquellas áreas que presentan condiciones sociales favorables. Sin embargo, esta apreciación merece ser cotejada con lo expresado por los actores sociales entrevistados que se presenta en el capítulo 10.

---

<sup>20</sup> Si bien hemos respetado la categorización realizada por el PET, a nuestro entender, el nivel de desarrollo de la actividad industrial en Gral. Acha, Eduardo Castex y Realicó es demasiado débil como para definirlos como “ciudades industriales”.

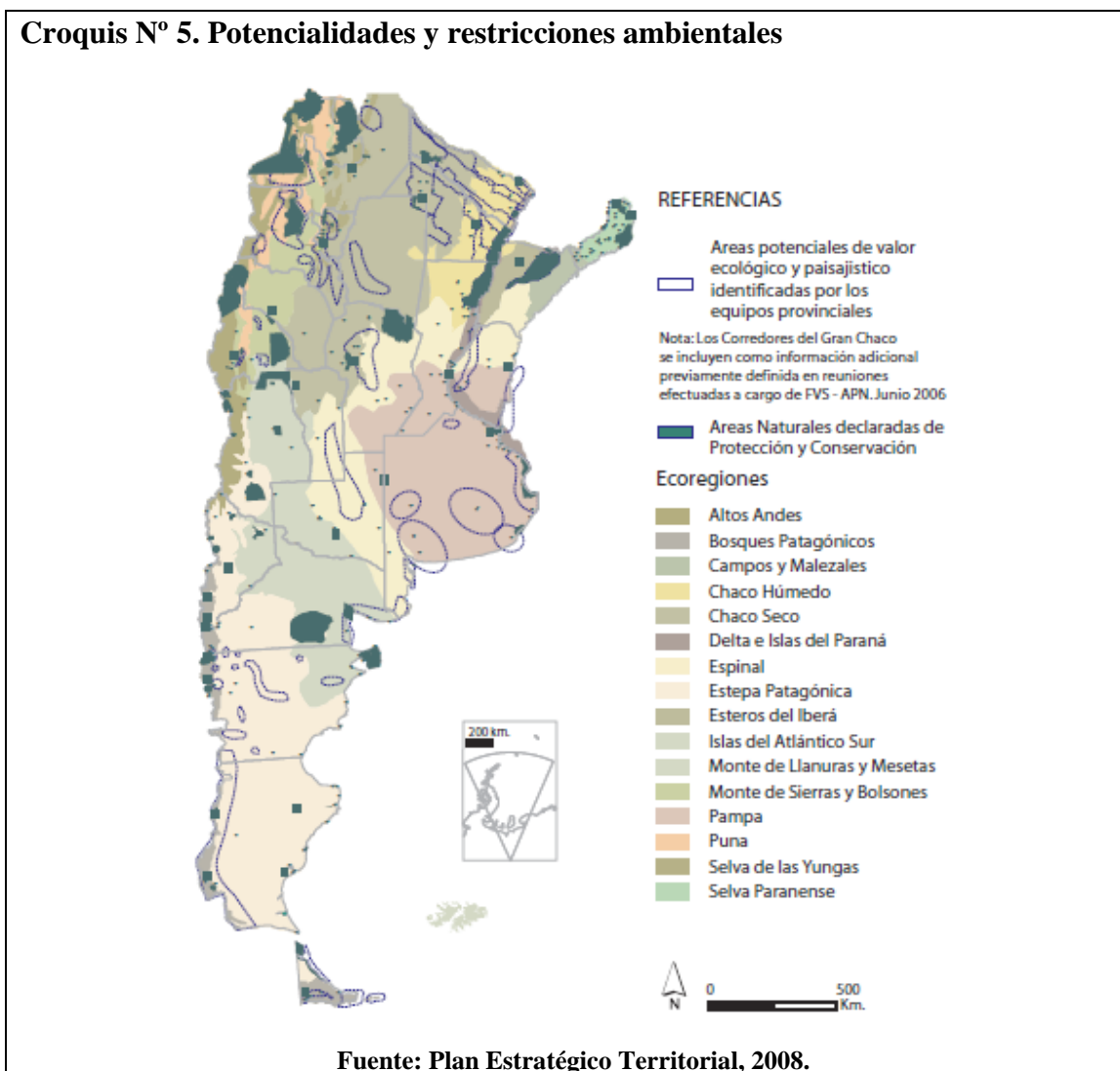
**Croquis N° 4. El Modelo social vigente en la Argentina, según el PET.**



*b) El Modelo ambiental*

A partir del aporte de los equipos técnicos provinciales se elaboró también un modelo ambiental que expresa las potencialidades y restricciones del territorio nacional, sobre la base de las 18 ecorregiones definidas por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. En este modelo se localizan áreas críticas en función de su vulnerabilidad ambiental, social y económica. Sin embargo, considerando que cada provincia construyó su diagnóstico ambiental con criterios diferentes, el PET toma a este modelo como una aproximación preliminar.

## Croquis N° 5. Potencialidades y restricciones ambientales



Fuente: Plan Estratégico Territorial, 2008.

El caldenal, que ocupa una vasta superficie en el Departamento Loventué, se cuenta entre las áreas de valor ecológico y paisajístico con potencialidad para proveer nuevas oportunidades de desarrollo, identificadas por los equipos provinciales de La Pampa y San Luis. Si bien no forma parte de un área natural protegida, se asume que, debido a su singularidad, el caldenal demanda cierto grado de protección a través de la minimización de los usos insostenibles. Esta perspectiva se corresponde con la percepción de los actores sociales locales (ver Capítulo 10, página 87) y se complementa con la Ley Provincial de Bosques (ver anexo). Por otra parte, en lo que respecta a las restricciones ambientales, en la Provincia de La Pampa “*se seleccionaron como ejes problema el manejo inadecuado de los recursos –en particular la presión específica sobre el recurso agua–, el impacto de los cambios de uso del suelo y las tendencias actuales y potenciales respecto de las mutaciones en el patrón de asentamiento poblacional y de actividades económicas*” (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008: 78).

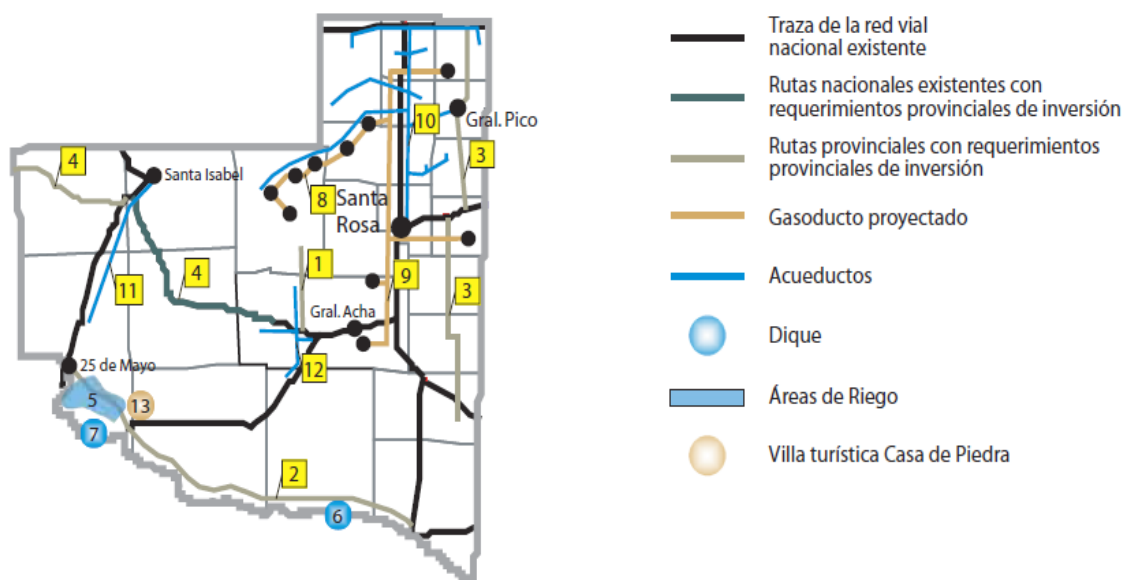
### c) La inversión en infraestructura

Entre los proyectos de infraestructura en la Provincia de La Pampa, para nuestra área de estudio resultan importantes: el impacto regional de la pavimentación de la ruta



provincial N° 105 y los impactos locales provocados por la instalación de la red de gas natural en Luan Toro, Victorica, Loventuel y Carro Quemado y la red de cloacas en Victorica.

### Croquis N° 6. Obras de infraestructura priorizadas por la Provincia de La Pampa



Fuente: Plan Estratégico Territorial, 2008

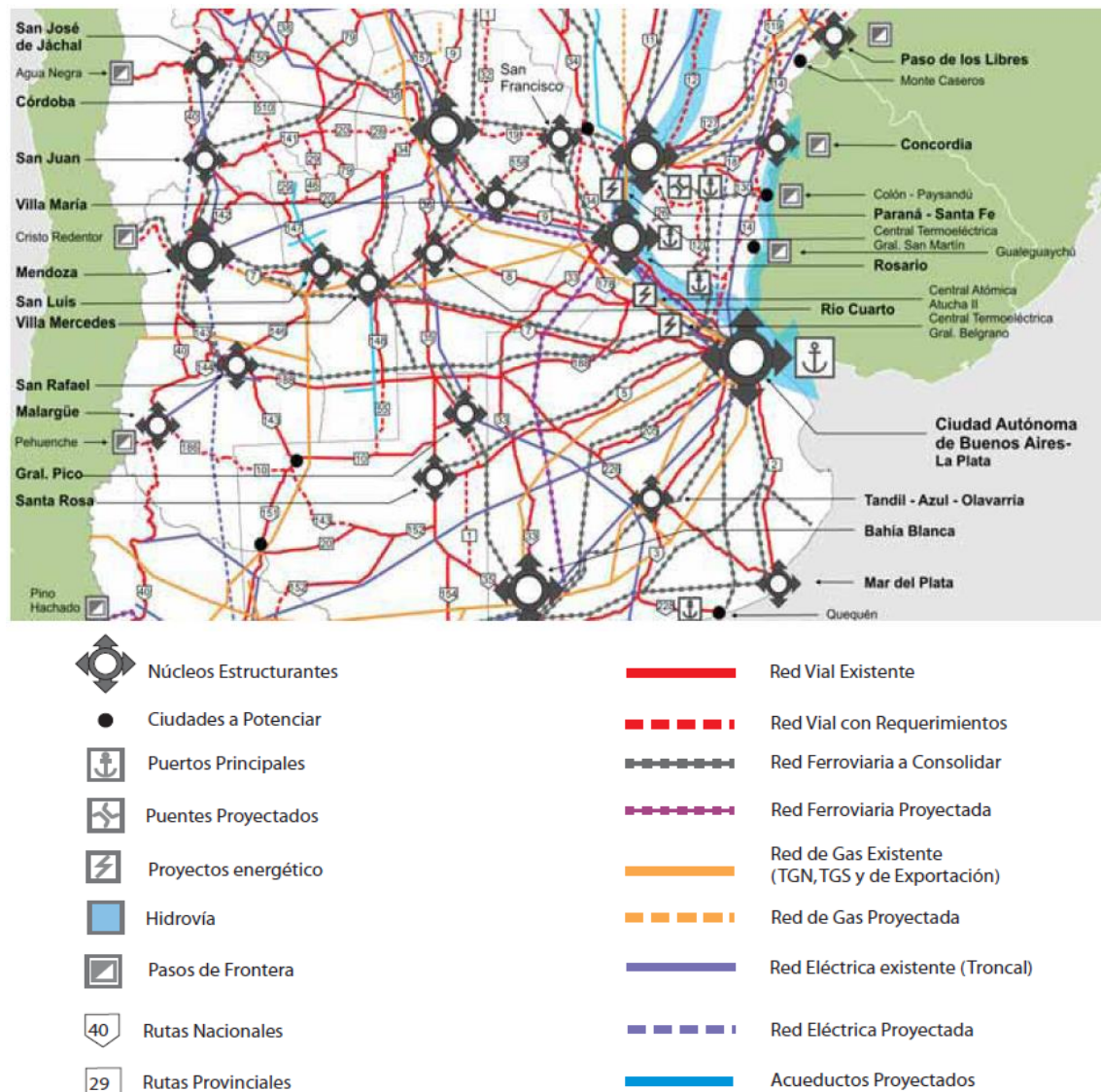
#### d) El modelo territorial deseado para La Pampa

Para transitar desde el modelo actual al modelo territorial deseado, el PET identifica áreas a potenciar, áreas a desarrollar y áreas a cualificar, “*las cuales se distinguen por el tipo de acciones que se necesita promover en cada una*” (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008: 90). El oeste pampeano (con la excepción de la zona de riego) se ubica entre las áreas a desarrollar; el entramado compuesto por los dos núcleos estructurantes de la provincia (Santa Rosa y Gral. Pico) constituye el área a cualificar; mientras que la zona de riego y el este y centro de la provincia (en la que se ubica el Departamento Loventué) integran el área a potenciar. Este tipo de área se caracteriza por “*poseer recursos naturales y/o particularidades de tipo ambiental, cultural o paisajística no suficientemente explotados o que han alcanzado un techo en su desarrollo por la debilidad de su dotación de infraestructura y equipamiento*” (Ibídem: 91).

Además de cualificar los núcleos estructurantes de la provincia, el PET propone consolidar la red ferroviaria (inactiva en la actualidad) que une Santa Rosa con la Ciudad de Buenos Aires y General Pico con Bahía Blanca<sup>21</sup>, al tiempo que busca potenciar las localidades de Santa Isabel, en el oeste, y la Colonia 25 de Mayo, como centro de servicios del oasis de riego, en el Alto Valle del Río Colorado.

<sup>21</sup> En esta articulación incide la especialización en cereales del puerto de Bahía Blanca, así como su rol como nodo destacado en uno de los corredores bioceánicos proyectados por la IIRSA.

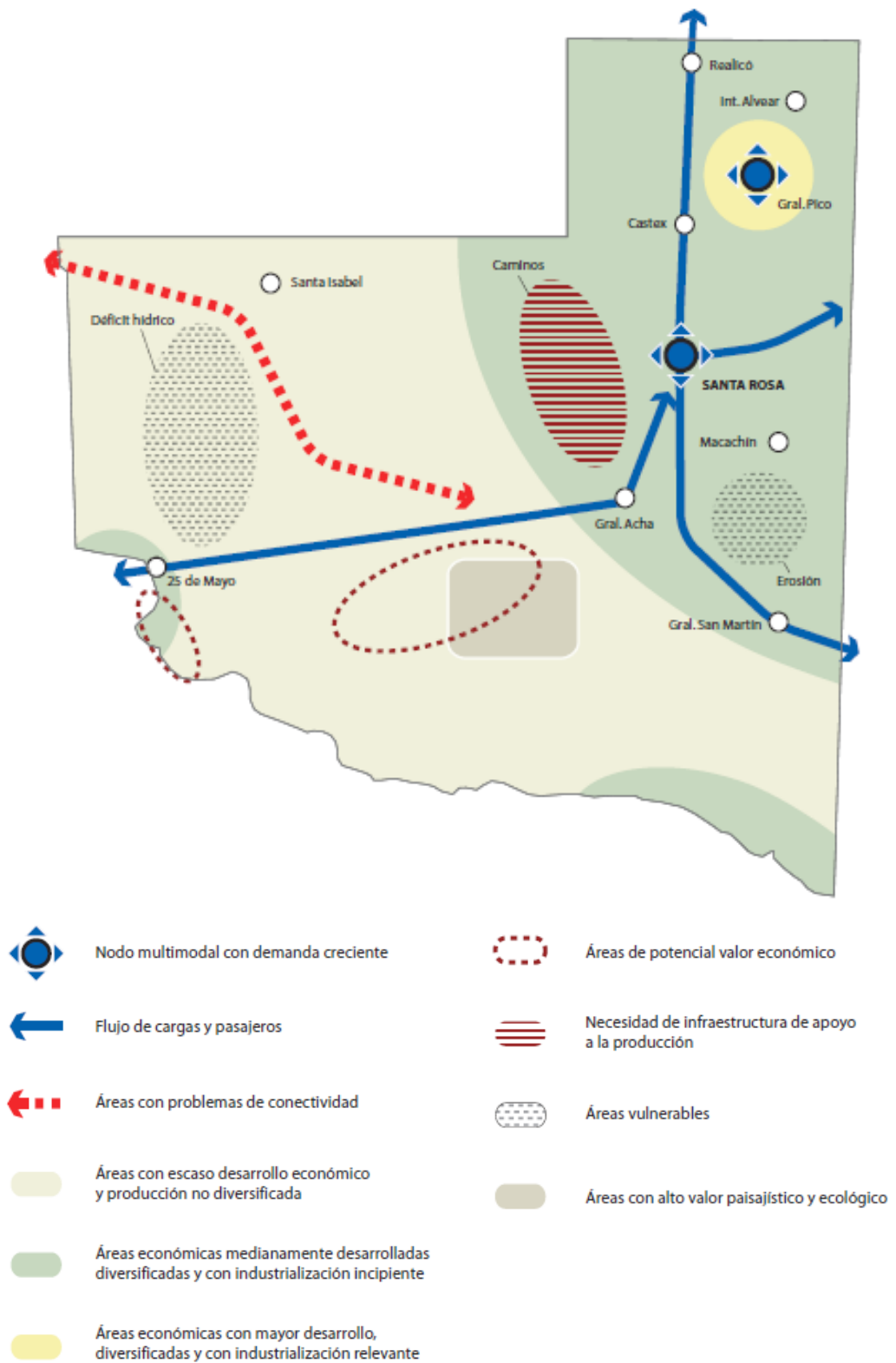
**Croquis N° 7. Núcleos estructurantes, ciudades a potenciar y redes de infraestructura de impacto regional, según el PET.**



**Fuente: Plan estratégico Territorial, 2008.**

El PET (Ibíd., 2008: 223) considera que “*El escenario deseado para el futuro de la provincia de La Pampa (...) podrá concretarse promoviendo cambios significativos en el modelo productivo primario, una fuerte dinamización del sector secundario y la incorporación de nuevas actividades comerciales y de servicios vinculadas a los sectores productivos y de apoyo a las economías de aglomeración.*” A continuación, el mismo documento propone una serie de estrategias para alcanzar ese escenario, entre ellas se encuentran: el fortalecimiento del rol del Estado como “*socio del desarrollo y constructor de equilibrios sociales y territoriales*”(Ibíd.); el crecimiento a partir de una matriz de diversificación económica combinada con una especialización agroindustrial relativa; el desarrollo del capital humano y de la conciencia ecológica; la valorización de la identidad local y los recursos propios, entre otros.

## Croquis N° 8. Modelo actual del territorio pampeano



Fuente: Plan Estratégico Territorial, 2008

## Croquis N° 9. Modelo deseado del territorio pampeano



Fuente: Plan Estratégico Territorial, 2008.

# **TERCERA PARTE**

## CAPÍTULO 6

### EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL PARA EL ORDENAMIENTO DEL DEPARTAMENTO LOVENTUÉ

*“El lugar es el marco de una referencia pragmática al mundo, del cual le vienen solicitudes y órdenes precisas de acciones condicionadas, pero es también el escenario insustituible de las pasiones humanas, responsables, a través de la acción comunicativa, por las mas diversas manifestaciones de la espontaneidad y de la creatividad” (Santos, M. 2000: 269).*

El Departamento Loventué, unidad de estudio del presente trabajo, se cuenta entre las 12 áreas piloto del proyecto *“Planificación del uso de las tierras para el ordenamiento territorial rural”*, del Programa Nacional Ecorregiones del INTA. Loventué fue seleccionado como área piloto debido al reconocimiento de la trayectoria de la Unidad de Extensión y Desarrollo Territorial (UEyDT) local, en la promoción de la organización a través del fomento de espacios democráticos.<sup>22</sup>

En nuestro accionar como responsables locales del proyecto partimos de la primera de las tres etapas básicas definidas por el MAGyP para la puesta en marcha de un proceso de ordenamiento territorial<sup>23</sup>: la realización de un diagnóstico territorial. Esta etapa *“incluye la caracterización del Sistema Territorial y la identificación y caracterización de los conflictos actuales y potenciales. Esto implica definir límites geográficos, conceptuales y actividades. Es necesario caracterizar los componentes biofísicos (suelos, clima, vegetación, etc.), infraestructura (vial, portuaria, educativa, etc.), población (distribución espacial, caracterización económica, social, cultural), nivel de provisión de servicios ecosistémicos, nivel de transformación del paisaje (mapas de tipos de coberturas y de su dinámica en el tiempo), tenencia y distribución de la tierra y marco normativo”* (MAGyP, 2012: 25). En este sentido, compartimos la perspectiva de Failde et al. (2010: 155), asumiendo que *“El diagnóstico territorial constituye un elemento esencial, no sólo para la formulación y articulación de las políticas públicas y de sus instrumentos, sino también para los procesos de toma de decisiones”*.

#### **Los actores sociales como autores de la realidad territorial**

Los actores sociales locales, así como sus instituciones, son autores de su propia realidad territorial: ellos *“aceleran, frenan, consolidan o modifican las dinámicas territoriales, o ponen en marcha nuevas dinámicas”* (Groppo et al., 2012: s/p). La participación de los actores en el proceso de elaboración del diagnóstico enriquece la discusión, amplía la correspondencia con sus necesidades reales y permite incrementar su interés y compromiso en las etapas subsiguientes, brindando así viabilidad al proyecto (Niremberg et al., 2003). Por tal motivo, a fin de avanzar en la elaboración de un diagnóstico socialmente concertado, se llevaron a cabo una serie talleres

---

<sup>22</sup> Nos referimos aquí al proceso de desarrollo local, centrado en la construcción de capital social y concretado a través de la creación de la “Fundación Loventué para el Desarrollo Regional”, que fuera impulsado por el INTA y el Instituto Tecnológico de Formación Superior (ITES) de Victorica, como respuesta a la crisis de 2001-2002.

<sup>23</sup> Las otras dos son la planificación y la gestión.

participativos y reuniones con referentes sectoriales<sup>24</sup>, buscando conocer la percepción de los distintos actores sociales locales respecto de su territorio, así como sus expectativas en función de las tendencias productivas, económicas y sociales que se vislumbran para el corto y mediano plazo. De esta forma, siguiendo la línea planteada por Geilfus (1997: 13), el proceso de elaboración del diagnóstico fue tomado como “*un instrumento de concientización y movilización de la gente*”.

Uno de los propósitos de la realización del diagnóstico fue analizar y comparar las representaciones del espacio desde la estructura política y técnica (materializada en documentos como el PET) y la práctica espacial de los actores sociales locales. La práctica de intervención nos demandó lidiar con aquellos desafíos que describimos en los capítulos anteriores: la dispersión conceptual en torno del ordenamiento territorial; la falta de marcos normativos específicos en los que ampararse y la complejidad para la gestión del proceso de participación social. Además, el acceso equitativo a la información se estableció como premisa del proyecto.

El primer paso consistió en informar a la población en general, recurriendo a la prensa local y cursando invitaciones personalizadas para participar del “*Primer Taller Participativo hacia el Ordenamiento Territorial del Departamento Loventué*”. Siguiendo la postura de Niremberg et al. (2003: 97), entendemos los talleres como “*un espacio físico y simbólico para la interacción de actores similares o diferentes que a través de reflexión y debate, facilitado por técnicas de dinámica grupal, arriban a un producto común donde se pueden marcar diferencias o consensos.(...)Es una herramienta básica de la planificación y evaluación participativa*”.

En ese primer taller, del que participaron más de 50 personas de 22 organizaciones e instituciones de nivel nacional, provincial y local, diversos disertantes presentaron los lineamientos básicos del proyecto y realizaron una aproximación a los principales desarrollos teórico-epistemológicos del ordenamiento territorial. Como conclusión de las exposiciones y del debate suscitado se decidió que lo más pertinente sería abordar el ordenamiento territorial del Departamento Loventué desde una perspectiva procesual, iterativa y participativa. En correspondencia con los antecedentes de articulación entre las instituciones y los actores locales, se optó por una concepción del ordenamiento territorial que enfatiza en su carácter de construcción social, con potencial para fortalecer la capacidad organizativa del territorio, y que ayudaría a desplegar estrategias de política pública en favor del desarrollo con enfoque territorial. Esta perspectiva, al no limitar la concepción del ordenamiento territorial a la asignación de usos del suelo, permitiría avanzar en la integración de las representaciones sociales, políticas y técnicas sobre el territorio y rescatar la sinergia de la participación social.

A fin de avanzar en la construcción participativa del proyecto, se conformaron 3 comisiones de trabajo, integradas por los participantes del taller, de cuyo trabajo

---

<sup>24</sup> Siguiendo a Niremberg et al. (2003: 96-97) entendemos que “*La realización de talleres participativos multiactorales tiene como objetivo completar el diagnóstico preliminar elaborado sobre la base de la información existente, con las apreciaciones cualitativas y las opiniones de los actores (...) Los problemas identificados y priorizados constituyen en su conjunto la problemática de gestión que deberá encarar el grupo u organismo responsable de diseñar e implementar el programa o proyecto*”.

emergieron una serie de problemáticas susceptibles de ser abordadas desde el Ordenamiento Territorial. Entre ellas:

- la disminución del área ocupada por el bosque nativo de caldén (*Prosopis Caldenia*) y la falta áreas de reserva en el Departamento;
- las pérdidas económicas provocadas por los incendios en el ejido de Luan Toro;
- la expansión de la trama urbana de Victorica hacia la zona de disposición final de los residuos sólidos.

Paralelamente, la diversificación de las actividades en los espacios rurales se presentó como una de las demandas más difundidas entre los actores sociales locales. En este sentido, uno de los aspectos destacados en el primer taller fue la apuesta por el desarrollo de las actividades vinculadas al ocio como potencial estrategia de diversificación de ingresos. La inscripción territorial de esa perspectiva se concreta en la demanda de adecuación de las vías de acceso a sitios de valor cultural, en la recuperación del patrimonio histórico, en la proyección de la oferta de productos turísticos específicos y localizados, entre otros.

Entre los técnicos se destacó la dispersión de la información territorial y la necesidad de un abordaje multidisciplinario, remarcándose nuevamente el carácter complejo y multidimensional del ordenamiento territorial. Como respuesta a esta situación se decidió conformar un equipo técnico, compuesto por investigadores de diversas instituciones, con el objetivo de recopilar, organizar y procesar la información que permitiera elaborar una línea de base socio-productiva y físico-ambiental del departamento, enmarcada en el contexto geo-histórico provincial<sup>25</sup>. La información relevada fue procesada en un sistema de información geográfica (SIG) y presentada en los talleres subsiguientes, con el objetivo de que todo aquel que quisiera realizar nuevos aportes o proponer modificaciones, tuviera la oportunidad de hacerlo. A su vez, a fin de dinamizar el uso de este tipo de herramientas, se realizó un curso de capacitación en manejo de sistemas de información geográfica y teledetección destinado a docentes, técnicos e idóneos en informática de cada municipio. Complementariamente, para garantizar el acceso equitativo a la información pública, se sugirió la conformación de una red de recursos compartidos. Esta red fue pensada como un Sistema de Información Territorial (SIT) que se alimentaría con información de las distintas instituciones y organizaciones participantes y, en pleno funcionamiento, permitiría la toma de decisiones con conocimiento sobre las implicancias territoriales de las diversas intervenciones. Sin embargo, al momento de finalización del proyecto, la configuración de esa red no había podido concretarse.

Coincidentemente con el procedimiento que sugieren Niremberg et al. (2003), el paso siguiente consistió en la complementación de la información existente y accesible, a través de la búsqueda de información primaria que nos permitiera identificar, caracterizar y priorizar los problemas. Para el caso, optamos por entrevistar a aquellas personas que, a priori, demostraron un mayor grado de participación y, además, a aquellos miembros de la comunidad que tomaban parte activa en organizaciones que influían directamente en la vida municipal: asociaciones de productores, culturales y deportivas, comerciantes, grupo de emprendedores del turismo rural, etc. . De este

---

<sup>25</sup> El resultado de ese trabajo se presenta en los capítulos 7, 8 y 9.



modo, además de recabar información para la realización del diagnóstico, se buscaba motivar a la parte más activa de la vida social de los municipios del Departamento. Otro actor a motivar, cuya implicación resulta fundamental para la puesta en marcha de cualquier proyecto de ordenamiento territorial, fueron los representantes municipales. Con este objetivo se realizaron diferentes visitas, tratando de fortalecer la relación con los municipios participantes. Este accionar es coincidente con lo actuado por Failde et al. (2010) en el proyecto de ordenamiento de la cuenca del arroyo Santa Rita, en la Provincia de Jujuy, que fuera referenciado como antecedente en el capítulo introductorio.

El interés, tanto de los agentes institucionales como de la población en general, se suscita a partir de un proceso de relacionamiento en el que se hace hincapié en el abordaje de las problemáticas económicas, ambientales y sociales consideradas fundamentales para el desarrollo sustentable del Departamento. En este sentido, el rol asumido por los técnicos del INTA fue actuar como facilitadores del proceso, generando espacios para el diálogo, sistematizando la información generada en estos espacios e impulsando procesos de concientización y formación. Este accionar apuntó al fortalecimiento de las capacidades de la población local para alcanzar mayores grados de decisión y control sobre el proyecto, lo que equivale a transitar desde la participación “débil” a una participación “fuerte”, según la tipología de Brett (1999 citado en Manzanal 2003: 99).

A partir de la realización del diagnóstico -y por intermedio de los procesos de concientización y formación impulsados- se espera que algunas de las problemáticas identificadas por los actores sociales locales y/o por técnicos de las instituciones participantes del proyecto sean abordadas desde una perspectiva de Ordenamiento Territorial. En este sentido, el primer logro de la realización del diagnóstico fue la instalación del concepto “Ordenamiento Territorial”, dando cuenta de su amplitud y complejidad, en un ámbito en el cual se lo asocia exclusivamente a la Ley Provincial de Bosques. El diagnóstico también dio cuenta de la necesidad de modificar algunas prácticas cotidianas, en función de las tendencias económico-productivas y de las expectativas sociales. Así, se planteó que la planificación territorial en Loventué debería considerar un escenario en el que:

- el aumento de la superficie agrícola se halla limitado por la aptitud agroecológica;
- la relocalización de la ganadería a nivel nacional y regional provoca oscilaciones en la carga ganadera, lo que repercute, a su vez, en la dinámica agropecuaria del Departamento;
- la organización de las formas de captación y acceso al agua, en combinación con un mejor aprovechamiento del pastizal natural, constituyen factores relevantes para el desarrollo sustentable de la ganadería en la zona;
- Por intermedio de la reglamentación de la Ley Provincial de Bosques<sup>26</sup>: se regulan los trabajos para realizar y mantener picadas perimetrales e internas y/o desmontes; se establece un nuevo procedimiento para quemas prescriptas, por lo que las mismas deben estar incluidas dentro de un plan de manejo sustentable del bosque de calden<sup>27</sup>; se

---

<sup>26</sup> Esto ocurrió el 9 de Diciembre de 2012, a partir de la publicación en el boletín oficial del decreto 1026/2012

<sup>27</sup> Salvo en los casos en que la cubierta vegetal que se desea quemar no este alcanzada por la ley de bosques, por ejemplo, si se trata de un potrero sembrado con pasto llorón.

establecen las “guías forestales”, por medio de las cuales es obligatorio declarar la cantidad y tipo de los productos forestales que se extraen de una explotación agropecuaria;

- la población en general identifica una demanda concreta (el hospital) entre las inversiones prioritarias a realizar para el mejoramiento de la infraestructura de servicios;
- el basural de Victorica es un espacio valorado negativamente por los habitantes de esta localidad, pero la separación y el reciclado de los residuos sólidos urbanos son prácticas poco difundidas en la zona y la gestión compartida con los demás municipios del Departamento no se vislumbra como alternativa.
- En cuanto al desarrollo del potencial turístico, el diagnóstico permitió destacar sitios y senderos históricos y acercó argumentos para especificar y justificar demandas (de infraestructura, crédito y difusión, entre otras) que, a juicio de los representantes del sector, permitirían incrementar el dinamismo de la actividad en la región.

Sin embargo, el diagnóstico territorial de Loventué debe entenderse como un instrumento que, al permitir conocer o inferir las implicancias sociales, económicas, ambientales, jurídicas y políticas de las diversas opciones de intervención, tendrá una enorme incidencia durante el proceso de toma de decisiones. Por ello, si bien se pueden enumerar algunos logros alcanzados como consecuencia de su realización, su verdadera relevancia como insumo para las etapas de planificación y gestión solo podrá evaluarse a partir de la instrumentación jurídica del ordenamiento territorial, por medio de la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que se encuentra próxima a sancionarse.

## CAPÍTULO 7

### CARACTERIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA

Llegado este punto consideramos adecuado situarnos en el área objeto de análisis, advirtiendo que, como expresara Borges: “...el problema central es irresoluble: la enumeración, siquiera parcial, de un conjunto infinito”. (Borges, J.; 1999:259). Con el respaldo de esta expresión, que implica que nos aproximaremos pero quizás nunca alcancemos el todo, iniciamos la caracterización del área de estudio<sup>28</sup>. Comenzamos con la caracterización de la Provincia de La Pampa, como unidad política contenedora del Departamento Loventué.

#### a) Dimensión físico-natural

La Provincia de La Pampa ocupa una superficie de 143.440 km<sup>2</sup> en la zona de transición entre las regiones pampeana, cuyana, y patagónica<sup>29</sup>, pudiéndose hallar en ella características propias de cada una de esas regiones. Se pueden diferenciar las siguientes regiones fisiográficas: Occidental, Central, Oriental y Meridional.

##### a) 1.Región occidental

Las “*amplias planicies recortadas y controladas por sedimentos superficiales bien consolidados (costras calcáreas, basaltos y rodados)*” (INTA et al., 1980: 89) componen el paisaje típico de esta región. Los suelos predominantes son los aridisoles: poco desarrollados y sin diferencias entre horizontes, en términos generales, se constituyen a partir de una delgada capa arenosa que cubre superficialmente esta región. El clima varía de árido a semiárido en dirección oeste-este. La vegetación predominante “*se compone de arbustales abiertos bajos y matorrales semidesérticos*” (Ibídem).

##### a) 2. Región central

El paisaje característico de la región está compuesto por “*medanos, planicies y cordones arenosos intercalados con mesetas residuales*” (INTA et al., 1980: 89), originados a partir de la acción de los ríos Atuel y Salado y la erosión eólica. El orden de suelos predominante es el de los entisoles: son “*suelos formados a partir de sedimentos arenosos*” más evolucionados que los de la región occidental, lo que permite establecer una diferenciación de horizontes. El clima es semiárido. La vegetación se compone de “*pastizales sammófilos, matorrales halófilos, arbustales perennifolios y bosques abiertos caducifolios*” (Ibídem).

---

<sup>28</sup> Haremos una presentación sistemática, que en algunos momentos se tornará relacional y sistémica.

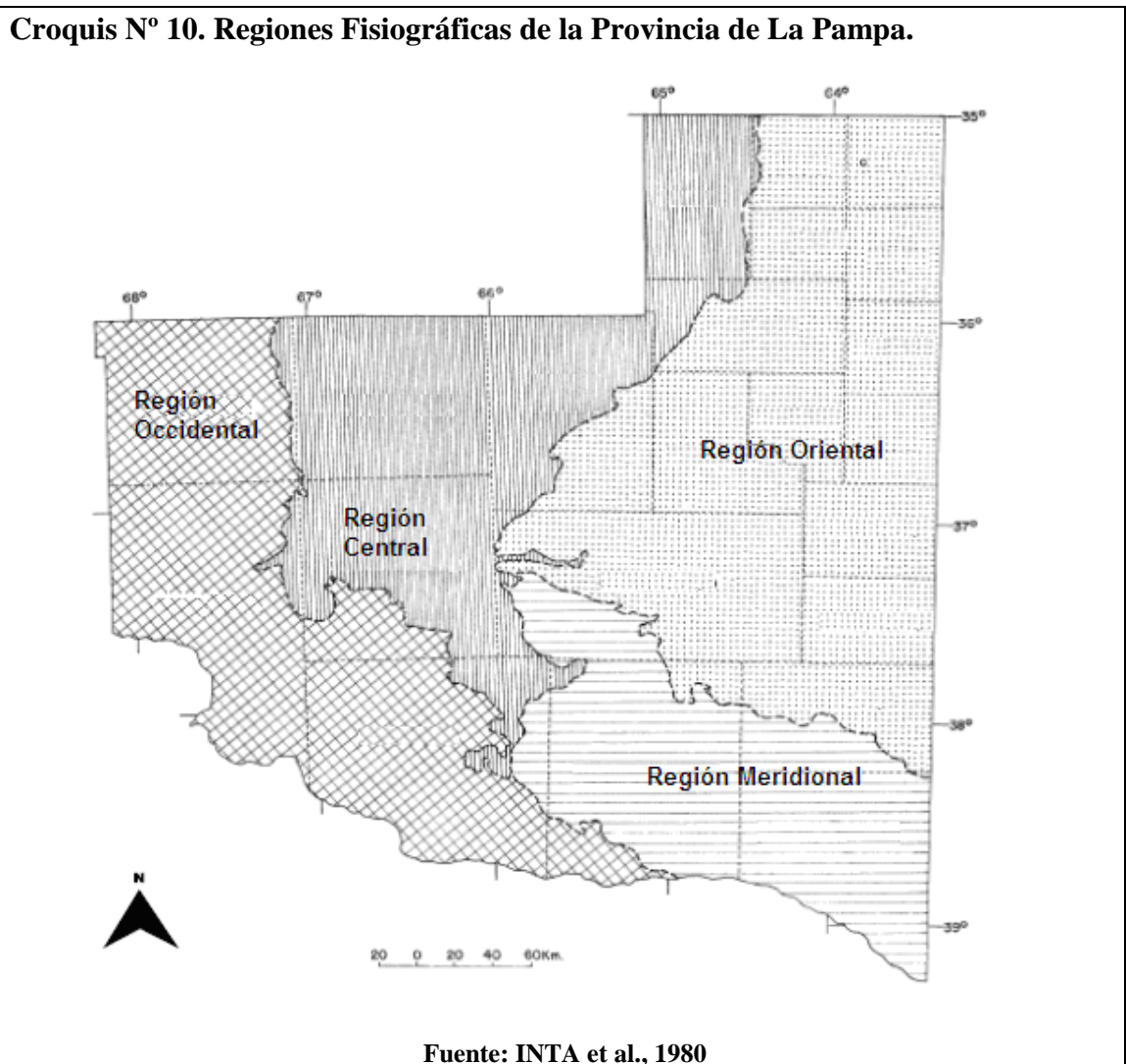
<sup>29</sup> A partir de la sanción de la Ley 23.272 la provincia de La Pampa fue integrada de pleno derecho a la Región Patagónica estableciéndose que “*a los efectos de leyes, decretos, reglamentaciones, resoluciones y demás disposiciones legales del orden nacional considerase a La Pampa juntamente con las provincias de Río Negro, Chubut, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur y el partido de Patagones de la provincia de Buenos Aires*” (art. 1 de dicha ley modificado por la Ley 25.955/04).

a) 3. *Región oriental*

El paisaje actual de esta región es resultado del modelado hídrico y eólico sobre la pediplanicie. Los suelos predominantes son los Molisoles, en ellos se aprecia un alto contenido de materia orgánica y poseen horizontes claramente diferenciados. El clima es subhúmedo seco. La vegetación se compone de “*cultivos, pastizales bajos, bosques abiertos caducifolios y pastizales sammófilos*” (INTA et al., 1980: 89).

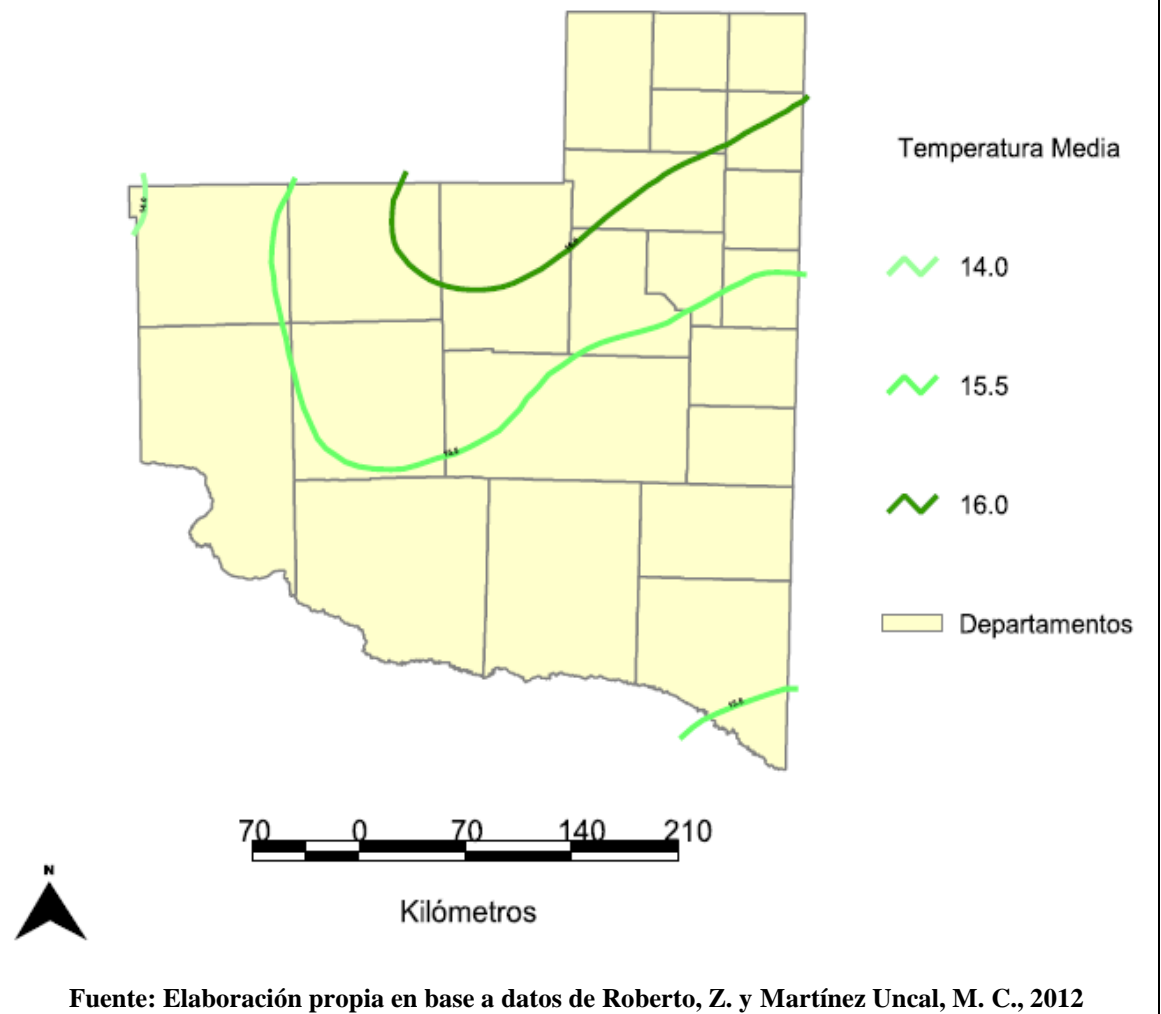
a) 4. *Región meridional*

En esta región la heterogeneidad es la principal característica del paisaje: mientras en la sección oriental pueden hallarse “*mesas, pendientes, depresiones y salitrales o lagunas*”; en la parte sudeste prevalecen “*mesetas y bajos sin salida*” y, en la centro-occidental se observan “*afloramientos rocosos y áreas afectadas por diseños de drenaje dendrítico*” (INTA et al., 1980: 90). En los suelos se observa una asociación entre los Molisoles (evolucionados) con los Entisoles (poco evolucionados). El clima es semiárido. Los “*arbustales perennifolios, pastizales bajos, pastizales sammófilos y bosque abierto caducifolio*” (Ibídem) componen la vegetación predominante.



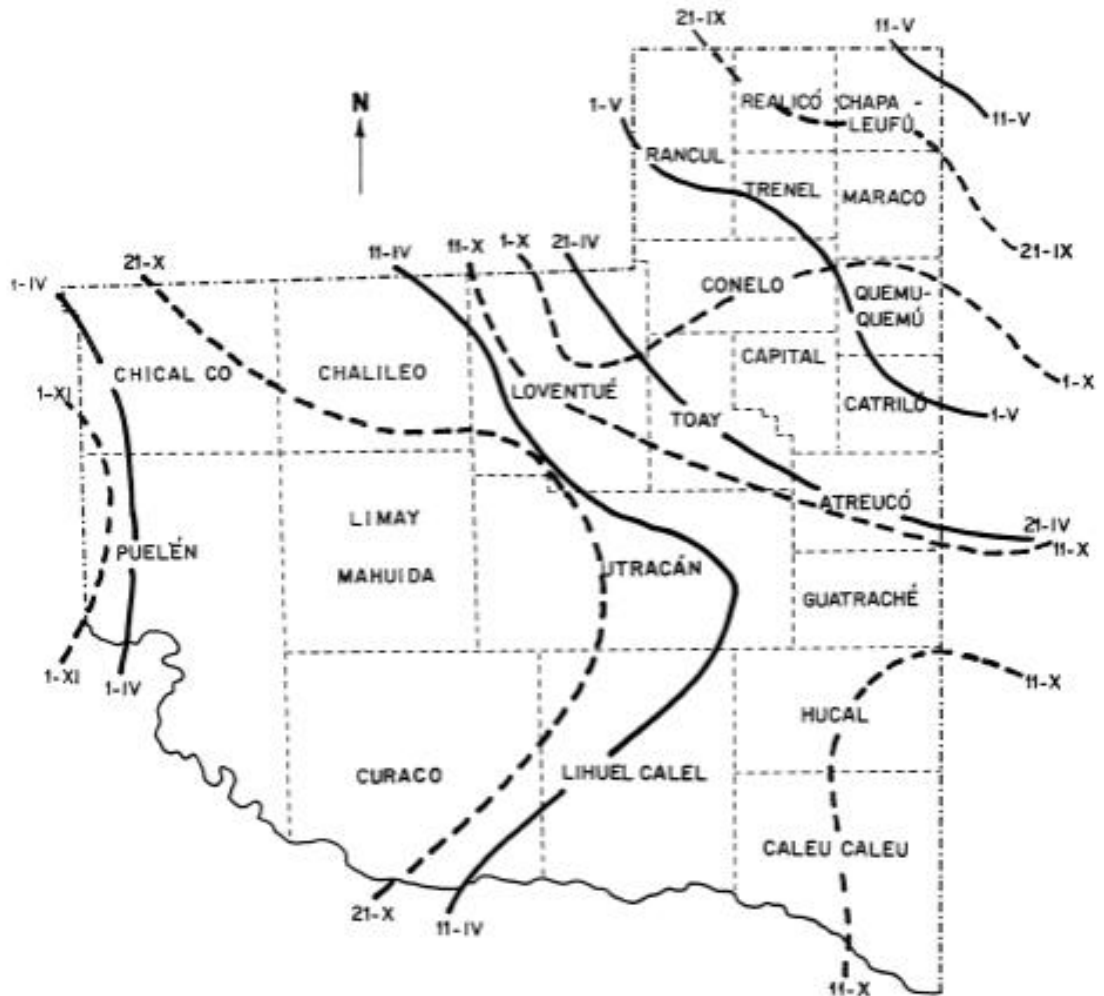
El clima característico de la Provincia es el de tipo templado (temperatura media anual entre 14° y 16° C). Entre los elementos y factores climáticos de mayor envergadura, el Inventario Integrado de los Recursos Naturales de La Pampa destaca la temperatura, la precipitación, el viento, la humedad atmosférica y la circulación general de la atmósfera. Por su parte, entre los factores limitantes más importantes resaltan las escasas precipitaciones y las temperaturas extremas. En este sentido, el carácter continental de La Pampa se refleja en su gran amplitud térmica (llega a 16° C de diferencia entre el mes más frío y el más cálido).

**Croquis N° 11. Temperatura Media Anual de la Provincia de La Pampa.**



La variabilidad en la ocurrencia de las primeras y últimas heladas es otro de los factores climáticos limitantes de mayor relevancia. Las heladas otoñales y primaverales tienen una profunda incidencia sobre la producción agrícola en la Provincia de La Pampa, ya que, en función de su época de ocurrencia, pueden llegar a ocasionar la pérdida total de las cosechas. (INTA et al., 1980: 22)

**Croquis N° 12. Régimen de heladas de la Provincia de La Pampa.**



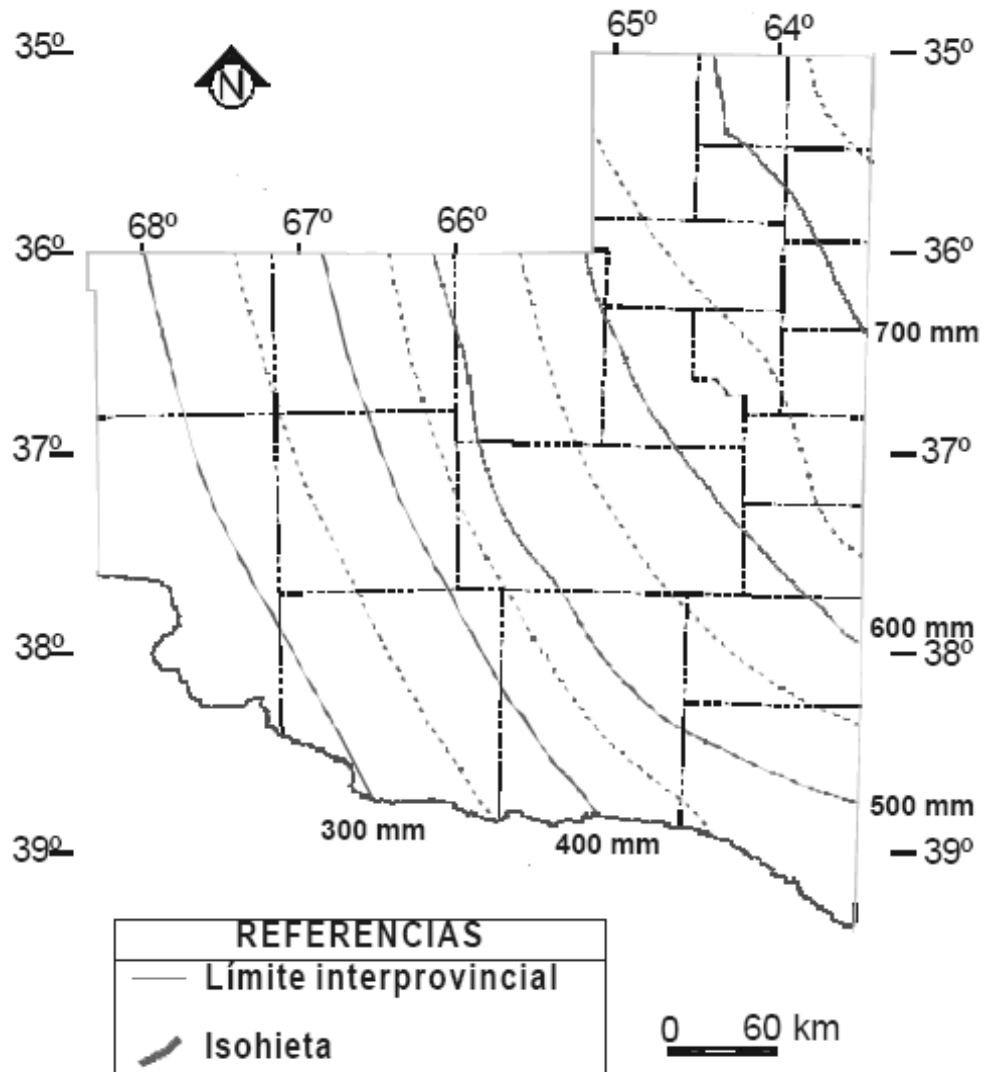
**REFERENCIAS**

- Fecha media de la primera helada
- - - Fecha media de la última helada

Fuente: INTA et al, 1980.

En La Pampa las precipitaciones decrecen en sentido Noreste-Sudoeste. La distribución a lo largo del año muestra que el periodo de mayores precipitaciones medias mensuales es el semestre estival, con picos mayores en octubre y /o marzo. Las máximas absolutas suelen darse en los meses de verano u otoño, mientras que las mínimas absolutas se producen en invierno. Como se explica en el Inventario Integrado de los Recursos Naturales de la Provincia: “*La variabilidad de las precipitaciones tanto en los totales mensuales como en los totales anuales es muy grande, siendo esto una característica de las regiones áridas y semiáridas*” (INTA et al., 1980: 25).

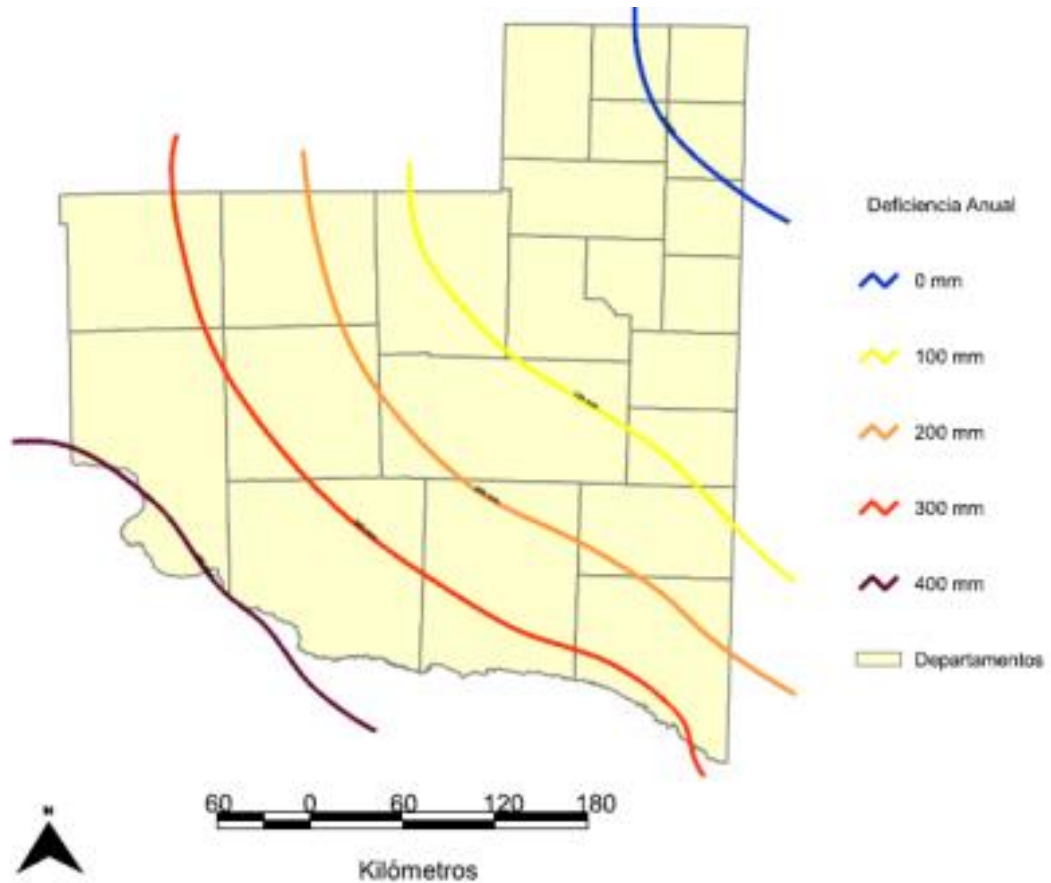
**Croquis N° 13. Precipitación Media Anual (Mm.) en la Provincia de La Pampa.**



Fuente: Adaptado de Torrado Porto, R. 2008

El déficit hídrico actúa como limitante para el desarrollo de la agricultura de secano, que solo puede realizarse en el sector nororiental de la provincia.

**Croquis N° 14. Déficit Hídrico Anual de la Provincia de La Pampa.**



Fuente: Roberto, Z. y Martínez Uncal, M. C, 2012.

El enfoque fisonómico de los estudios fitogeográficos caracteriza a la Provincia de La Pampa a partir de tres regiones naturales: 1. El pastizal pampeano, actualmente muy modificado por la introducción de los cultivos; 2. Los bosques y médanos, integrados por bosques muy abiertos de Caldén (*Prosopis caldenia*), flechillas y pastizales sammófilos; 3. El monte occidental, formado por arbustales xerófilos abiertos (INTA et al., 1980).



## b) Dimensión socio-económica

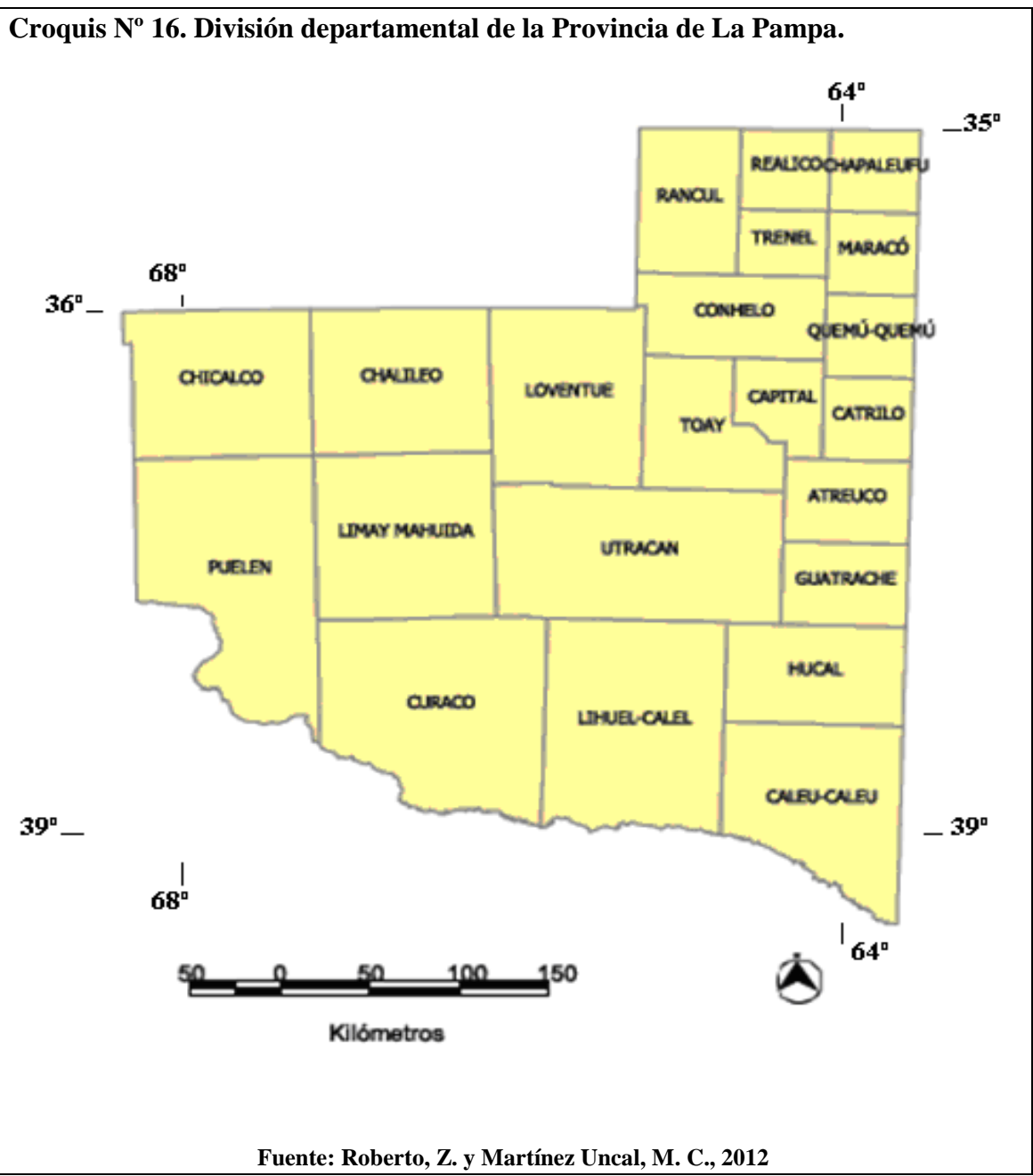
La Pampa es una de las provincias menos pobladas tanto en términos absolutos como en cuanto a densidad: cuenta con una población total de 318.951 habitantes (CNPhyV, 2010), la cual representa el 0,8 % del total del país -el 2,3 % de la región Pampeana- y una densidad de población de 2,2 habitantes por km<sup>2</sup>. En ambos ítems solo supera a las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego. La variación absoluta en el total de población para el período 2001-2010 ha sido la mas baja del país. En el año 2010 se contabilizaron sólo 19.657 personas más que en 2001. La variación relativa también muestra uno de los porcentajes más bajos de la Argentina. El 6,6 % de incremento sólo supera al crecimiento relativo de la Ciudad de Buenos Aires (4,1%) y a la provincia de Santa Fé (6,5%).

**Croquis N° 15. Densidad de población de La Pampa.**



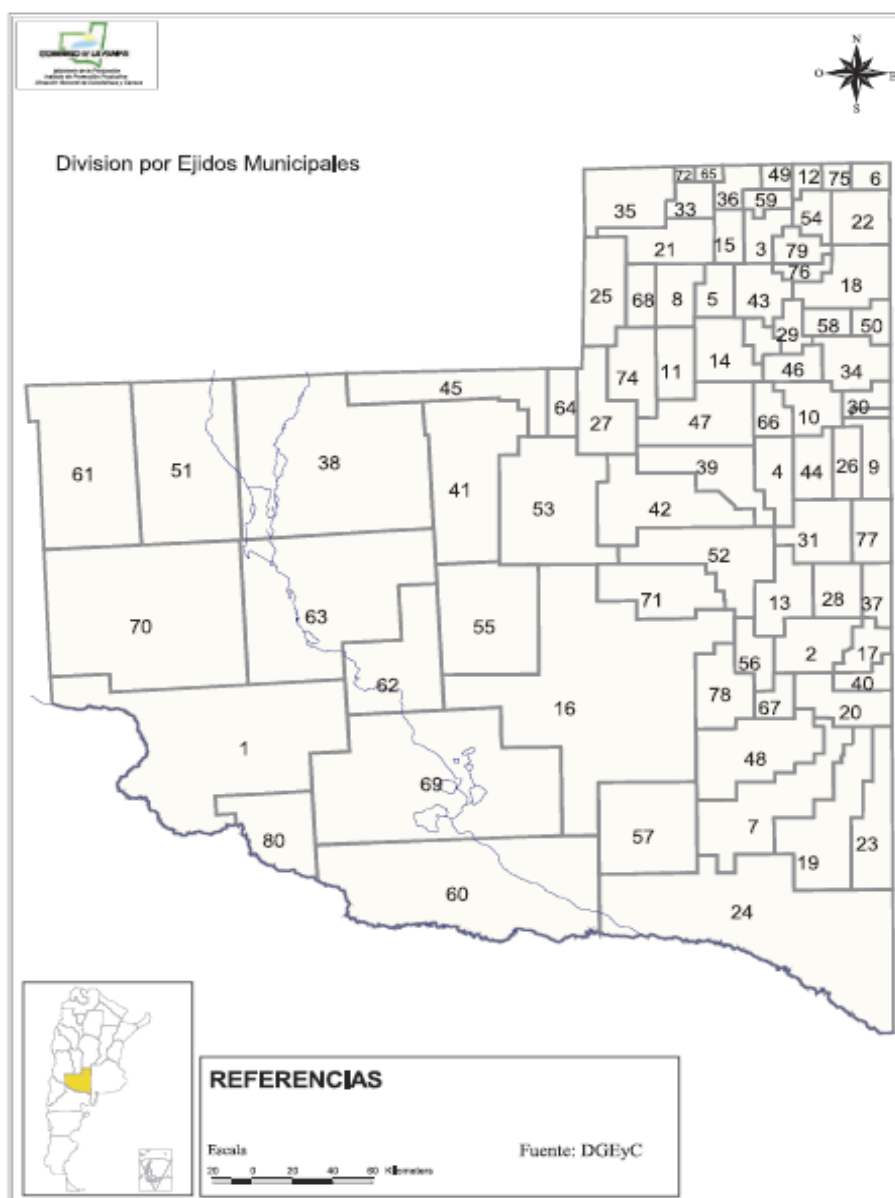
Fuente: Gobierno de la Provincia de La Pampa

En cuanto a su organización político-administrativa, los veintidós Departamentos que componen la Provincia de La Pampa constituyen una mera división administrativa. Las unidades de gobierno local son los Municipios (58 en total) y las Comisiones de Fomento (21).<sup>30</sup> Las diferencias entre esas categorías la determina el mínimo de 500 personas establecido para constituir un Municipio. La base territorial, tanto de Municipios como de Comisiones de Fomento, está representada por la forma de “*municipio condado*” (Villar, 2007:2), es decir que está conformada por ejidos que incluyen tanto áreas urbanas como rurales. Los límites de éstos no necesariamente coinciden con los del Departamento en el que se ubica una localidad, sino que, por el contrario, el ejido municipal de algunos pueblos se encuentra “*montado*” entre dos departamentos.



<sup>30</sup> Como excepción, en Casa de Piedra la unidad de gobierno es un Ente Comunal.

## Croquis N° 17. Ejidos Municipales de la Provincia de La Pampa.



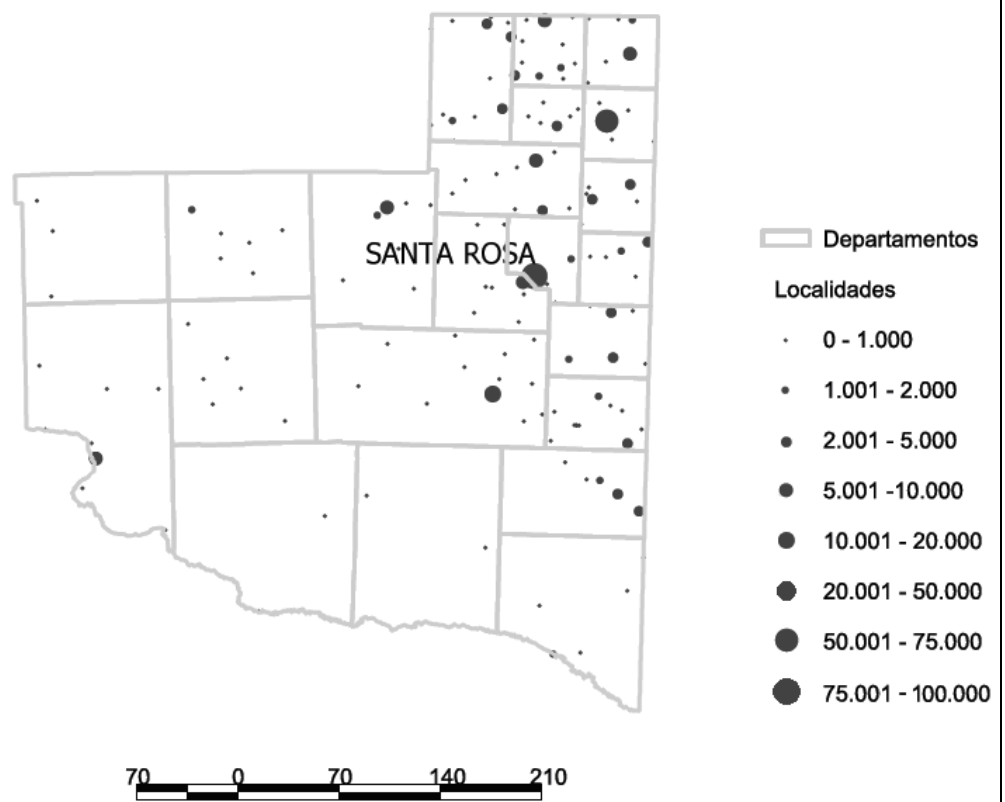
Fuente: Anuario Estadístico 2011

La Constitución Provincial (Sección Quinta. Régimen Municipal. Título Primero) establece dos tipos de fuentes para los recursos municipales:

- El sistema de coparticipación “obligatoria y automática (...) sobre una masa de fondos integrada por los impuestos provinciales, recursos coparticipables provenientes de jurisdicción nacional y aportes no reintegrables del Tesoro Nacional”,
- “el producto de las tasas retributivas de servicios; los impuestos fiscales que se perciban en su ejido y en la proporción fijada por ley; las multas que se impongan; las operaciones de crédito que efectúen; la enajenación y locación de inmuebles propios; las donaciones y subsidios que perciban y todo otro recurso propio de la naturaleza y competencia municipal”.

La organización territorial de La Pampa muestra un patrón de asentamientos determinado tanto por las condiciones ambientales como por el diseño de la red ferroviaria – y, posteriormente, por el sistema de rutas nacionales y provinciales-. Las principales ciudades conforman un sistema urbano integrado que concentra más del 80% de la población en la porción oriental subhúmeda, la cual posee las mejores condiciones para el desarrollo de la actividad agropecuaria pero representa apenas una tercera parte de la superficie de la provincia. Las tres cuartas partes de La Pampa se ubican en el dominio de los climas árido y semiárido. Allí se distribuyen un conjunto de ciudades pequeñas y medianas, que funcionan como cabeceras microrregionales o como centros de servicios vinculados a la actividad agropecuaria, pequeños asentamientos aislados y población rural dispersa, vinculados por una frágil estructura vial.

**Croquis N° 18. Principales localidades de la Provincia de La Pampa**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico 2011

## CAPÍTULO 8

### EL PROCESO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO PAMPEANO<sup>31</sup>

En el siguiente capítulo se describe el proceso de apropiación y ocupación del territorio pampeano, se puntualizan las principales transformaciones que se producen en la estructura agraria provincial durante los últimos 50 años y se presenta el fenómeno de la complejización de la trama socio-productiva a través de la emergencia de nuevos actores económicos en el agro desde la década de 1990. Como explica Valenzuela (2006: 21), para intentar comprender las cualidades básicas de un espacio geográfico concreto *“uno de sus atributos con mayor poder explicativo es su historicidad, su cambio constante que posibilita estudiarlo como una serie de visiones instantáneas dentro de una secuencia evolutiva, interpretando su situación actual a través de un devenir en el que las combinaciones de todos sus elementos y atributos se fueron produciendo de maneras muy distintas a las actuales, dejando inercias y herencias de relativa persistencia.”*

#### a) Contexto histórico de poblamiento de la Provincia de La Pampa

##### a)1. Fase I: Las Campañas al Desierto

Los modelos de ocupación y valorización espacial, desplegados en función de la integración de la producción primaria a los mercados internacionales, definieron la configuración territorial profundamente desequilibrada de la Argentina. Desde mediados del siglo XIX, la región pampeana, y particularmente el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), se posiciona como nodo central de la dinámica económica y política del país. Las *“Campañas al Desierto (1879-1882)”*, al tiempo que permitieron la expansión de la antigua frontera virreinal y la consolidación del novel estado argentino, a partir del exterminio de *“la amenaza del indio”*, garantizaron, también, la incorporación de tierras aptas para dar respuesta a la creciente demanda externa de productos agropecuarios. La tendencia al alza en los niveles de demanda internacional de productos agropecuarios -en especial el cuero y la carne salada- constituyó un significativo estímulo para la apropiación extensiva del territorio, a través de la consolidación de la estancia como sistema productivo predominante.

En 1884, la Ley 1.532 estableció el Territorio Nacional de La Pampa. Esa primera organización territorial *“significó el comienzo de lo que Fernando Araoz denomina el “poblamiento de La Pampa moderna”, o mejor, el repoblamiento del territorio con indígenas “adaptados” o a causa de movimientos internos de población proveniente de provincias o territorios vecinos”* (Dillon, 2009: 311).

En 1885, los participantes de las *“Campañas al Desierto”* recibieron bonos de propiedad que fueron rápidamente vendidos a los antiguos terratenientes, profundizándose de esta manera la tendencia a la concentración de la tierra. Esta estructura de propiedad latifundista, que tendía a considerar el suelo como bien de especulación más que como factor de producción, fue clave en la configuración territorial pampeana. Luego de las *“Campañas”*, y como resultado de la valorización de

---

<sup>31</sup> Este capítulo se basa en el artículo de nuestra autoría denominado *“Trayectorias de la dominación social de los espacios rurales en la Provincia de La Pampa, Argentina”*, publicado en la Revista GeoGraphos, Vol. 3. Nº 19, Enero de 2012. Universidad de Alicante, España.

la tierra, los propietarios terratenientes comenzaron a desempeñar un papel relevante como agentes económicos.

#### *a)2. Fase II: El poblamiento de La Pampa moderna*

El primer núcleo poblacional de la provincia se constituyó apenas finalizadas las “*Campañas al Desierto*”: Victorica, fundada en 1882 en torno de uno de los fortines de avanzada. Desde entonces y hasta finalizar el siglo XIX se fundaron nuevos núcleos poblacionales en torno de casas de comercio, boliches de campaña, postas de mensajerías, esquineros de lotes, estancias, etc., vinculados a alguna actividad económica (la ganadería). Por entonces la agricultura se limitaba a una mínima producción destinada a la subsistencia. La actividad pastoril, considerada la única posibilidad de valorización de los recursos existentes, se convirtió rápidamente en ganadería comercial, primero ovina y luego vacuna.

El diseño radiocéntrico de la red ferroviaria, tributario del proceso de consolidación del modelo agroexportador, determinó “*la localización de gran parte del sistema de asentamientos urbanos de la región pampeana*” (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008: 50). En La Pampa el primer ferrocarril arribó en 1891 proveniente del puerto de Bahía Blanca. Como explica Dillon (2009: 311): “*La extensión de estos rieles que atraviesan la provincia, hasta Toay, en dirección sur-norte, se tendieron bajo la percepción de base economicista del “mito de los valles pampeanos” como potenciales áreas productoras de agricultura de cereales. Posteriormente, el este provincial se cubrió de un abanico de redes ferroviarias, con base en el puerto de Buenos Aires, que reforzó la estructura productiva preexistente*”.

El comienzo del siglo XX y la expansión del ferrocarril dieron inicio a una nueva oleada de poblamiento. El período que va de 1895 a 1914 es considerado por algunos historiadores como “*la época de oro de la colonización agraria pampeana*”, en solo diecinueve años se cuadruplicó la población; inmigrantes de las más diversas nacionalidades –entre las que destacan los españoles, los italianos y los “alemanes del Volga”- fundaron colonias agrícolas en torno de las estaciones, en las tierras del este provincial. Así, la expansión del ferrocarril estructuró la configuración geográficamente dispersa, con pueblos cada 15 o 20 km., que se ha mantenido hasta la actualidad.

En el oeste, trabajadores provenientes de diversas provincias respondieron a la demanda de mano de obra. La actividad predominante era la cría de ganado lanar. A la zona del caldenal (centro de la provincia) llegaron hacheros, solos o con sus familias, provenientes de otras provincias, como Santiago del Estero o San Luis. El desmonte resultante de la explotación del caldén permitió la incorporación de nuevas tierras para la agricultura. La producción forestal era transportada por la misma línea férrea que, al llegar hasta esta zona, contribuía a la formación de pueblos obrajeros con un gran dinamismo demográfico y económico. Cabe destacar que también llegaron trabajadores “*golondrina*”: changarines, poceros, bolseros, estibadores, puesteros y, entre otros, los encargados de extender el tendido de las líneas férreas. Así, las características diferenciales de las actividades agrícola y forestal definieron dos tipos de poblamiento contrastantes: el de los agricultores extranjeros afincados y el de los hacheros criollos nómadas (Archivo Histórico Provincial “Prof. Fernando E. Aráoz”. Muestra Virtual Poblamiento Pampeano).

La Primera Guerra Mundial pondrá fin a este período de crecimiento demográfico. La conjunción de factores macroeconómicos (crisis del '30) y microeconómicos (crisis de rentabilidad), físico-ambientales (lluvia de cenizas; sequías extremas) y de manejo de los recursos (deforestación y degradación de suelos) significó el inicio de un proceso de emigración y redistribución espacial de la población pampeana (Dillon, 2009). La tendencia demográfica decreciente a escala provincial recién lograría revertirse en 1975.

#### *a)3. Fase III: Modernización*

La matriz espacial que empezó a configurarse a finales del siglo XIX, "*siguiendo los parámetros de la integración del país al mercado internacional*" (Minetto, 2009: 341), terminó de arraigarse a mediados del siglo XX, a través del afianzamiento de la construcción de la red de transportes en torno al ferrocarril y el asentamiento de población en los departamentos del este. Para la década de 1950 se habían consolidado dos espacios geográficos con características socioeconómicas diferenciales: el espacio agropecuario de mercado en el este y el espacio pastoril, mayormente orientado a la subsistencia, al oeste. Posteriormente, a partir de la década del '60, la agricultura bajo riego se posiciona como un tercer espacio geográfico al sudoeste de la provincia (Covas, 1998 citada en Dillon, 2009).

La provincialización (20/07/1951) dio inicio a "*una etapa de organización política y administrativa con cambios importantes en la conformación del espacio*" (Dillon, 2009: 313). Se establecieron los límites actuales de la provincia y se generó una importante estructura de empleo público, independiente de la actividad agropecuaria, que impulsó la creación de una nueva infraestructura de servicios urbanos en la capital y otras ciudades de importancia regional. Durante este proceso se consolida el crecimiento de la ciudad de Santa Rosa, posicionándose como la más poblada de la provincia. Por su parte, la modernización tecnológica hizo disminuir la demanda de mano de obra y comienza a observarse el fenómeno de despoblamiento de las zonas agrícolas, con la consecuente incorporación de gran cantidad de población rural a las formas de vida urbanas. Así, continuó consolidándose un sistema urbano polarizado en el Este, con enclaves o zonas pobladas periféricas dependientes de la dinámica de otras provincias limítrofes. (Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Provincia de La Pampa, 2010) A esta etapa corresponde también la Ley N° 468, la cual establece pautas para la determinación de unidades económicas<sup>32</sup> acordes con las potencialidades agroecológicas de cada región (ver Croquis en Anexo).

#### *a) 4. Fase IV: Globalización neoliberal*

El proceso de globalización capitalista comenzó a transitar una nueva etapa desde mediados de la década de 1970. Esta se caracteriza por el afianzamiento de la mecanización, el mejoramiento genético, el desarrollo de nuevas prácticas agronómicas, la difusión de los agroquímicos, la expansión e intensificación agrícola, la complejización de la trama socio-productiva a partir de la emergencia de nuevos actores económicos y la continuidad del proceso de concentración de tierras (Cabo, 2011). La

---

<sup>32</sup> Se entiende por Unidad Económica "*El predio que por su superficie, calidad de la tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de producción, racionalmente trabajado por una familia agraria tipo, que aporte la mayor parte del trabajo y desarrolle las actividades corrientes de la zona, le permita alcanzar un nivel de vida digno y evolucionar favorablemente*". Ley Provincial N° 468/75

profundización de las políticas neoliberales, en la década del '90, aceleró los cambios en la estructura socioeconómica agropecuaria, exacerbando el proceso de polarización social. Mientras la desregulación económica impactó espacialmente a través del incremento de los umbrales mínimos en la escala de producción para mantener la competitividad (1988-2002), la retracción del Estado facilitó el endeudamiento de muchos productores y dejó a los trabajadores a merced de las fluctuaciones de la demanda de mano de obra.

En esta etapa comienza a evidenciarse el impacto territorial de la creciente movilidad del capital a través de la *“revaloración desigual de los sistemas y espacios agrícolas subnacionales en función de ventajas comparativas redefinidas en el marco de una mayor apertura al exterior”* (Llambí, 1993: 261). En la medida que las inversiones se concentran en las regiones más competitivas, la configuración espacial se torna cada vez más centralista y los desequilibrios territoriales se agudizan.

#### b) **Reconfiguración de la estructura socioterritorial agraria en La Pampa**

Los datos estadísticos acumulados desde la etapa de la *“modernización tecnológica”* dan cuenta de la reconfiguración de la estructura agraria pampeana. Este período se caracteriza por una fuerte tendencia a la concentración de la propiedad de la tierra, con disminución del número de productores por la desaparición de una gran cantidad de explotaciones ubicadas en los estratos de menores superficies. La disminución en el total de explotaciones para el periodo 1960-1988 se explica enteramente por la reducción del estrato de EAPs<sup>33</sup> con superficies menores a las 200 has. En el mismo periodo se incrementa la cantidad de EAPs ubicadas en todos los estratos superiores a ese umbral.

**Cuadro N° 1. Estructura agraria de la Provincia de La Pampa. (1960-1988).**

Años	Estrato de explotaciones (en hectáreas)				total
	menos de 200	de 200 a 1000	de 1000 a 2500	Más de 2500	
<b>Año 1960</b>	4258	3763	1211	931	10209
<b>Año 1988</b>	1463	4717	1275	1176	8631

Fuente: INDEC-CNA, 1988.

Por su parte, entre 1988 y 2002 se observa una fuerte disminución en el número de EAPs con superficies menores a las 500 has., así como la retracción – porcentualmente menos significativa- de las EAPs con superficies entre 5.000 y 10.000 has. Solo muestran un incremento digno de mención las EAPs que se ubican en el estrato que va de las 1.000 a las 5.000 has. (Cuadro N° 2). La escala de extensión, en 2002, también daba cuenta de la concentración: el 7% de las EAPs se repartían el 48%

<sup>33</sup> El Censo Nacional Agropecuario 2002 definió la Explotación Agropecuaria como aquella *“Unidad de organización de la producción, con una superficie no menor a 500 m2, dentro de los límites de una misma provincia, que independientemente del número de parcelas (terrenos no continuos) que la integren: produce bienes agrícolas, pecuarios o forestales destinados al mercado, tiene una dirección que asume la gestión y riesgos de la actividad y utiliza en todas las parcelas que la integran, los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra.”*



de la superficie ocupada, mientras que el 51% de las EAPs sumaba apenas el 6,6% de la superficie ocupada (Cuadro N° 3).

**Cuadro N° 2. EAPs en la Provincia de La Pampa y porcentaje de Variación intercensal. 1988-2002**

	Total La Pampa 1988	Total La Pampa 2002	% de variación
EAP con límites definidos	8.631	7.774	-10%
5,1 - 10	259	113	-56%
10,1 - 25	238	190	-20%
25,1 - 50	308	258	-16,23%
50,1 - 100	658	500	-24%
100,1 - 200	1.206	1.003	-16,85%
200,1 - 500	2.194	1.880	-14,30
500,1 - 1.000	1.317	1.320	+ 0,22%
1.000,1 - 2.500	1.275	1.352	+ 6%
2.500,1 - 5.000	631	632	+ 0,16%
5.000,1 - 10.000	378	356	-5,8%
> 10.000,1	167	170	+ 1,8%

Fuente: INDEC-CNA, 2002.

**Cuadro N° 3. Extensión de las EAPs, número de productores y superficie ocupada. Provincia de La Pampa. 2002.**

	Rango	%	Rango	%	Rango	%	Rango	%	Total Rango	Total %
	5 a 50 has		51-500 has		501-5000		Más 5000			
EAP (Product)	561	7	3.383	44	3.304	43	526	7	7.774	100
Sup. Ocupada	14.023	0	829.481	7	5.784.575	45	6.106.929	48	12.735.008	100

Fuente: INDEC-CNA, 2002

Entre las provincias que componen la región pampeana, La Pampa es la única que sufrió un incremento en el número de explotaciones agropecuarias consideradas pobres<sup>34</sup> en el periodo 1988-2002.

<sup>34</sup> En este tipo de explotación, según Benencia (2006) se consideran aquellas que son dirigidas por el productor, no poseen maquinaria ni la contratan y no utilizan trabajadores remunerados no familiares permanentes.

**Cuadro N° 4. Cantidad de EAPs pobres en la región pampeana. Variación intercensal. 1988-2002.**

	CNA 1988		CNA 2002		Variación 2002/1988	1988	2002
	EAP pobres	EAP totales	EAP pobres	EAP totales	%	% EAP Pobres /EAP totales	
<b>TOTAL DEL PAIS</b>	<b>163245</b>	<b>421221</b>	<b>132672</b>	<b>333533</b>	<b>-19</b>	<b>39</b>	<b>40</b>
Buenos Aires	14438	75531	10596	51116	-27	19	21
Córdoba	8958	40817	5474	26226	-39	22	21
Santa Fe	4431	37029	3610	28103	-19	12	13
Entre Ríos	10354	27197	7806	21577	-25	38	36
La Pampa	1245	8718	1256	7775	1	14	16
<b>PAMPEANA</b>	<b>39426</b>	<b>189292</b>	<b>28742</b>	<b>134797</b>	<b>-27</b>	<b>21</b>	<b>21</b>

Fuente: IICA, 2007 citado en Rau, 2010.

Por otra parte, las sociedades (SRL, SA, SCA) son la forma jurídica de propiedad de la tierra que más se ha incrementado (23,4%) en el periodo 1988-2002, proceso que Cabo (2011), entre otros, ha denominado como “empresarización” (Cuadro N° 5). En este sentido, resulta relevante considerar a Murmis cuando sostiene: “El elemento fundamental para caracterizar al sector empresario es precisamente su capacidad de invertir capital de acuerdo con el proceso de modernización ligado a un complejo circuito que lo rodea “por atrás” y por “adelante”” (Murmis, 1994: 26).

**Cuadro N° 5. Formas jurídicas de propiedad de la tierra. 1988-2002.**

CNA	Total EAPs	Persona Física	Soc. de Hecho	Sociedades*	Otras formas
1988	8.631	5.975	2.122	423	111
2002	7.775	5.674	1.530	522	49
Var. (%)		-5,0	-27,9	23,4	-55,9

Fuente: Cabo, 2011, en base a CNA, 1988 y 2002.

\* Incluye sociedades anónimas, sociedades en comandita por acciones y sociedades de responsabilidad limitada.

Así, con el advenimiento de nuevos actores económicos en las actividades agropecuarias, la estructura social agraria tradicional de La Pampa, compuesta históricamente por grandes estancieros, colonos o chacareros,<sup>35</sup> “puesteros”<sup>36</sup> y diversos agentes comerciales (proveedores, acopiadores, transportistas, etc.), se tornó

<sup>35</sup> Waldo Ansaldi (1991) define al chacarero como una *clase* de productor rural, que utiliza su fuerza de trabajo y la de su familia (y puede utilizar -o no- fuerza de trabajo asalariada), con tecnología propia o alquilada a un contratista, que es arrendatario y/o mediero y que, finalmente puede, al acumular capital, transferir una parte de sus ingresos al terrateniente en forma de renta. Se diferencia del *farmer* por la propiedad de la tierra y de los campesinos por su acumulación de capital, el uso de mayor y mejor tecnología y de mano de obra asalariada. Su enfoque privilegia una clara demarcación de los actores en el terreno, definiéndose la clase de chacarero en oposición a la clase que sí tiene la tierra y que usufructúa con su renta, el terrateniente, oposición sobre todo tangible en la región pampeana.

<sup>36</sup> En La Pampa se denomina “puestero” a aquel habitante del espacio rural del oeste pampeano cuya actividad principal es la ganadería extensiva de vacunos y/o caprinos y reside de manera permanente en el puesto, el cual representa su principal espacio de producción y consumo.

más compleja. La emergencia de los “*pools de siembra*”<sup>37</sup>, en el último lustro de la década del '90, al elevar los precios de la tierra, provocó la desaparición de muchos productores arrendatarios o los obligó a transformarse en contratistas rurales<sup>38</sup>. Los productores propietarios buscaron expandir la escala de producción, adoptando actitudes empresariales, o bien se replegaron y cedieron parte de la tierra a los pools. En este sentido, mientras el CNA 1988 mostraba que, independientemente del tamaño de la explotación, aproximadamente el 80% de las EAPs eran explotadas por sus propietarios (Cuadro N° 6), en el último decenio del siglo XX, un número importante de pequeños productores propietarios no han podido permanecer al frente de sus unidades y han debido vender sus tierras o, en el mejor de los casos, ceder la explotación de las mismas a sectores capitalizados del agro, convirtiéndose paulatinamente en rentistas con residencia urbana (Aparicio et al. 1992: 139; Slutzky, 2006).

**Cuadro N° 6. Régimen de tenencia de la tierra en la Provincia de La Pampa. 1988.**

Régimen de	Hasta	100 a	1.000 a	± 10.000
Tenencia	100 ha	1.000 ha	10.000 ha	ha
Propiedad personal	1.124	3.053	1.487	98
Arrendamiento	125	315	116	6
Aparcería	13	15	5	---
Contrato accidental	55	108	16	---
Ocupación	25	13	190	13
Otros	---	7	4	---
<b>TOTAL</b>	<b>1.342</b>	<b>3.511</b>	<b>1.818</b>	<b>117</b>

Fuente: Gobierno de La Pampa. Ministerio de la Producción.

La concentración y la deslocalización de la propiedad de la tierra durante los 90' puede explicarse, según Sili (2005), aludiendo a dos procesos simultáneos: la compra de tierras por parte de actores sociales ajenos al sector -profesionales residentes en grandes urbes- a los productores endeudados o en quiebra; y la adquisición de tierras, en general mediante alquiler, por parte de grandes grupos económicos nacionales o extranjeros con el objetivo de trabajarlas a gran escala (Lódola, 2008). Al analizar la evolución de este proceso en el este pampeano, Cabo (2011:18) plantea: “*En las últimas campañas agrícolas se observa la aparición de inversores de riesgo que acceden a la tierra por*

<sup>37</sup> Los pools de siembra son, según Aurand (2012: 24) “sistemas de producción agraria caracterizados por el papel determinante jugado por el capital financiero y la organización de un sistema empresarial transitorio que asume el control de la producción agropecuaria, mediante el arrendamiento de grandes extensiones de tierra, y la contratación de equipos de siembra, fumigación, cosecha y transporte, con el fin de generar economías de escala y altos rendimientos. Al finalizar la cosecha y realizarse el producto, las ganancias son distribuidas. Se trata de un fondo que reúne el aporte en dinero de varios inversores, para con ese dinero proceder a contratar los bienes y servicios necesarios para realizar una cosecha agraria, y luego distribuir la ganancia entre los miembros del pool.”

<sup>38</sup> La figura del contratista toma relevancia como vehiculizador de la “mecanización total de las tareas de cosecha” y la “generalización de la aplicación de agroquímicos y fertilizantes” (Lódola, 2008:39). En este sentido, cabe aclarar que, en su carácter empresarial como prestador de servicios agrícolas, el contratista actual en nada se parece al contratista rural familiar de antaño. Asimismo, el tipo de contratista referido aquí tampoco se ajusta estrictamente, en cuanto al nivel de capital acumulado y a sus oportunidades para realizarlo, al descrito por Aparicio et al. (1992) como “nuevo empresario agrario”.

*medio del arrendamiento, el cual puede ser pactado por un ciclo agrícola o por un periodo más prolongado (tres a cuatro años), pero en cualquier caso coincide en pactar el pago de valores elevados por hectárea para sembrar cultivos de soja o girasol*". Esta competencia por la tierra, que se expresa a través de la elevación del valor de los alquileres, se resuelve siempre en desmedro de los pequeños arrendatarios.

En síntesis, en todo el territorio provincial se están produciendo vertiginosas transformaciones en una espacialidad social que se ha venido construyendo durante más de un siglo. En el este, esas transformaciones *"se manifiestan en un gradual aumento de la heterogeneidad de la estructura productiva y además, en una pérdida de capacidad de acción de los pequeños y medianos productores rurales para organizar adecuadamente el ámbito de gestión de sus propias explotaciones rurales"* (Shmite, 2003: 38). En el caso de las zonas netamente ganaderas de la provincia, las situaciones críticas han reflejado el fenómeno de regresión tecnológica defensiva que describe Murmis (1998: 221) para la pampa húmeda: *"Explotaciones ganaderas, sobre todo medianas, que habían incorporado tecnología, como uso de pasturas y alambrados eléctricos, alquilaron sus campos o la parte ganadera de éstas a empresarios"*.

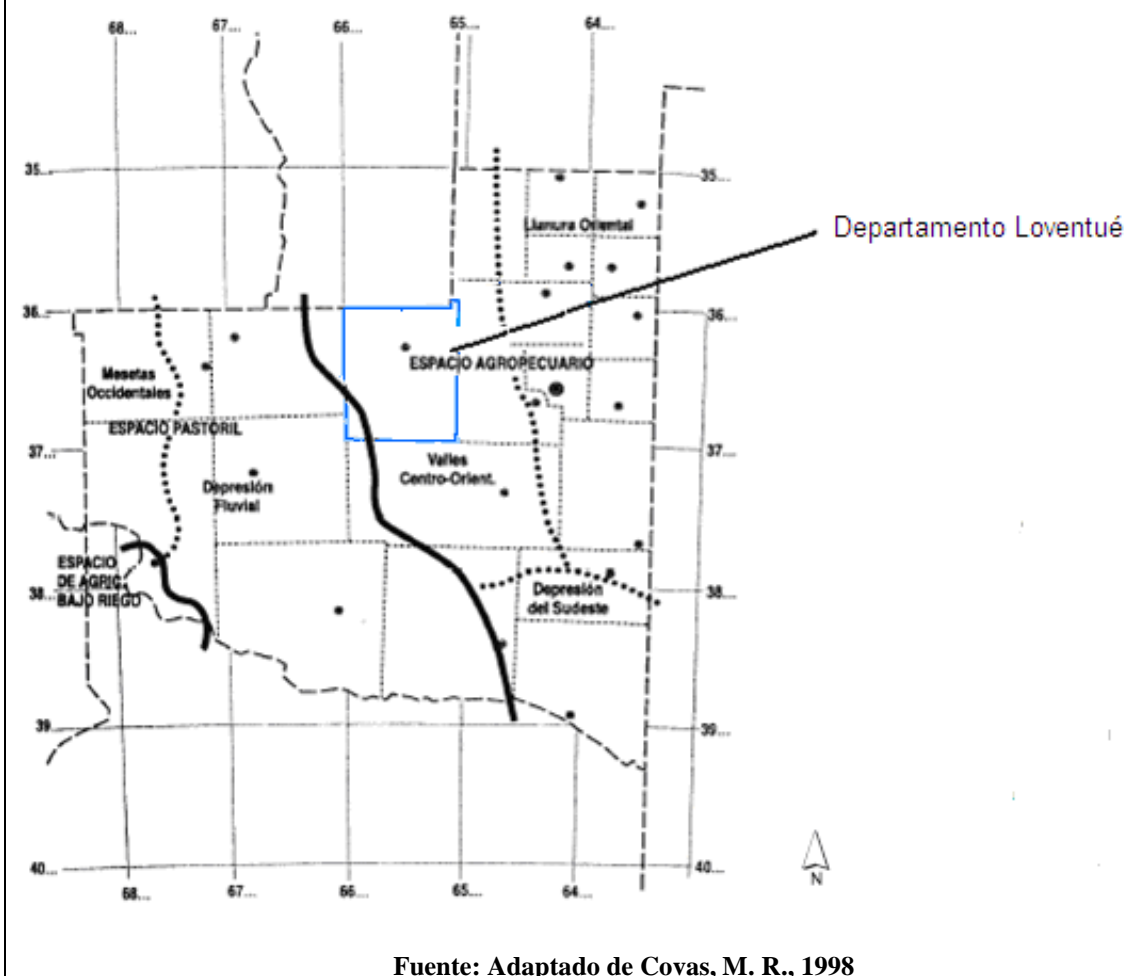
El análisis de la composición de la estructura agraria es una muestra de que los diferentes grupos sociales no se encuentran en iguales condiciones para apropiarse del excedente económico generado a partir del progreso tecnológico (Piñero et al., 1975). Esto ocurre porque *"la capacidad de adopción no es el resultado de los deseos y motivaciones individuales de los productores, sino que lo es de la capacidad real que tienen para hacerlo, lo cual es consecuencia de la situación diferencial en cuanto a dotación de recursos, capacidad financiera, nivel cultural inicial, etc., que cada uno tiene y que son restricciones objetivas que ningún productor puede resolver por si mismo"* (Ibídem: 15). Esa situación diferencial, en la que se encuentran los actores sociales agrarios, no se extingue en el momento en que son convocados a participar en la elaboración de un diagnóstico territorial. Es por ello que nuestra práctica se ampara críticamente en aquellos principios teóricos del enfoque territorial que enfatizan la integración, la participación activa de la sociedad, la concertación estratégica de actores, las articulaciones inter-institucionales, la conformación de redes sociales, la valorización de los saberes locales y la co-construcción del conocimiento.

## CAPÍTULO 9

### CARACTERIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO LOVENTUÉ

*“A cada momento histórico, el conjunto solidario y contradictorio de los sistemas de ingeniería, de los movimientos de la población, de las dinámicas agrícolas, industriales y de servicios, de la estructura normativa y del alcance y extensión de la ciudadanía dejan ver el uso del territorio. Cada período se define por esa superposición de divisiones territoriales del trabajo que revelan la forma en que el territorio es utilizado.” M. L. Silveira, 2008*

#### Croquis N° 19. Ubicación del Departamento Loventué en la Provincia de La Pampa.

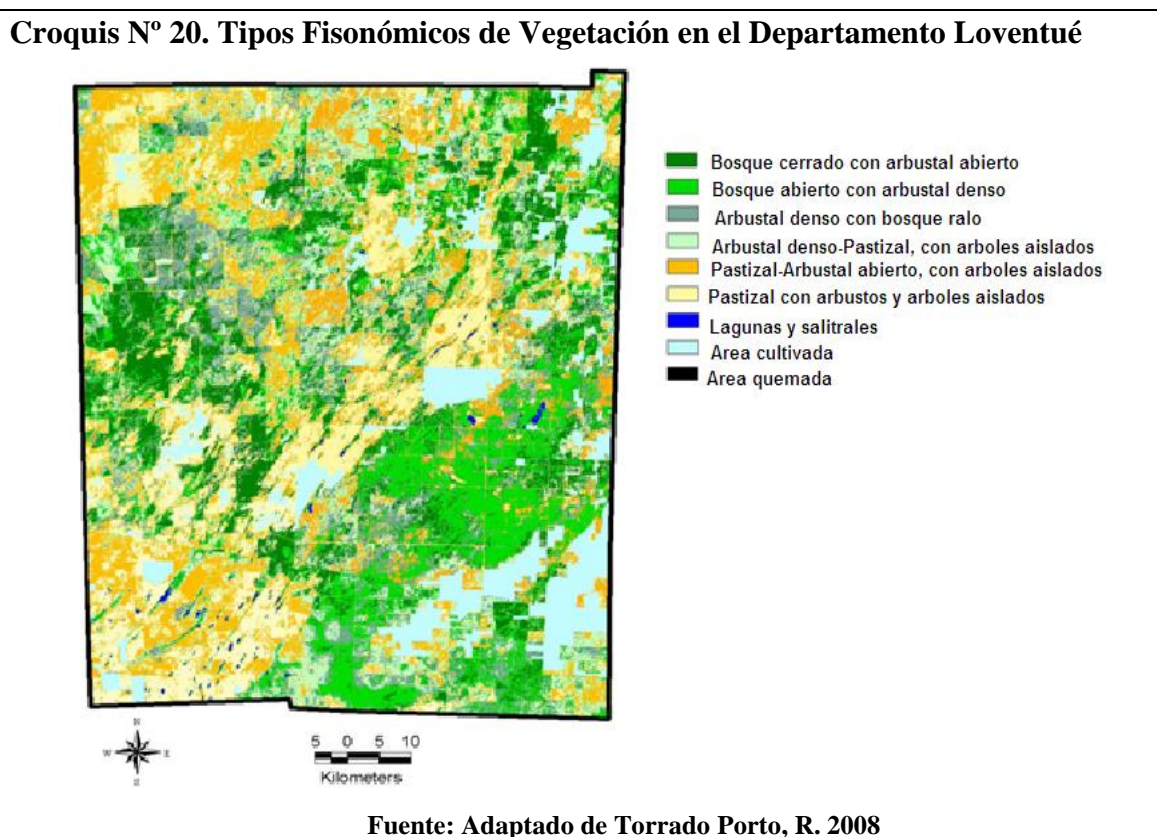


El Departamento Loventué se localiza en el centro-norte de la provincia de La Pampa, se divide en cuatro ejidos municipales (Carro Quemado, Luán Toro, Telén y Victorica) y una comuna (Loventué), abarca una superficie de 9.235 km<sup>2</sup> y cuenta con una población total de 8.619 habitantes (CNPHyV, 2010). Al norte limita con la Provincia de San Luis, al este con los departamentos de Toay y Conheló, al oeste con Limay Mahuida y Chalileo y al sur con el Departamento de Utracán. En el departamento predomina un paisaje de médanos fijados por vegetación natural. El clima es templado continental. La temperatura media anual es de 15,6 ° C en Victorica y disminuye hacia el sudoeste. La fecha promedio de la primera helada se encuentra en

torno del 20 de abril, mientras que la última suele darse cerca del 10 de octubre (Díaz, 1999). Las precipitaciones, escasas y erráticas, varían de 600 mm al este a 500 mm anuales en el oeste. Esta característica, junto con la baja fertilidad y la alta susceptibilidad a la erosión, son parámetros que limitan el uso del suelo a la ganadería de bovinos y ovinos en base a pasturas naturales.

El Departamento Loventué está comprendido por dos regiones fisiográficas: la central y la oriental. El relieve se caracteriza por acumulaciones arenosas combinadas con mesetas residuales. Los suelos típicos de la zona son los entisoles de medanos y planicies arenosas y los molisoles de llanuras medanosas. Estos suelos se caracterizan por el drenaje excesivo, la rápida permeabilidad, la baja capacidad de retención de humedad y la alta susceptibilidad a la erosión eólica, por lo que se encuentra restringido el uso para el caso de cultivos de cosecha. En los suelos arenosos se encuentra un pastizal sammófilo con un estrato arbustivo, dominado por el alpataco (*Prosopis alpataco*), y un estrato de gramíneas, caracterizado por la presencia de olivillo (*Hyalis argentea*). En los suelos del este se repite la presencia del pastizal sammófilo de olivillo y pasto amargo pero es dominante el bosque de Caldén, con un pastizal conformado por un estrato de gramíneas intermedias y bajas. La especie leñosa principal es el caldén (*Prosopis Caldenia*), acompañado por el algarrobo (*Prosopis flexuosa*) y el chañar (*Geoffroea decorticans*).

Roberto *et al.* (2005 citado en Torrado Porto, 2008) realizaron un relevamiento fisonómico de vegetación en el área del Caldenal en el que se describen 9 tipos fisonómicos para el Departamento Loventué. El relevamiento determinó que, en aquel momento, el 88% de la superficie estaba ocupada por vegetación natural. Por su parte, el área cultivada rondaba el 11% de la superficie departamental.

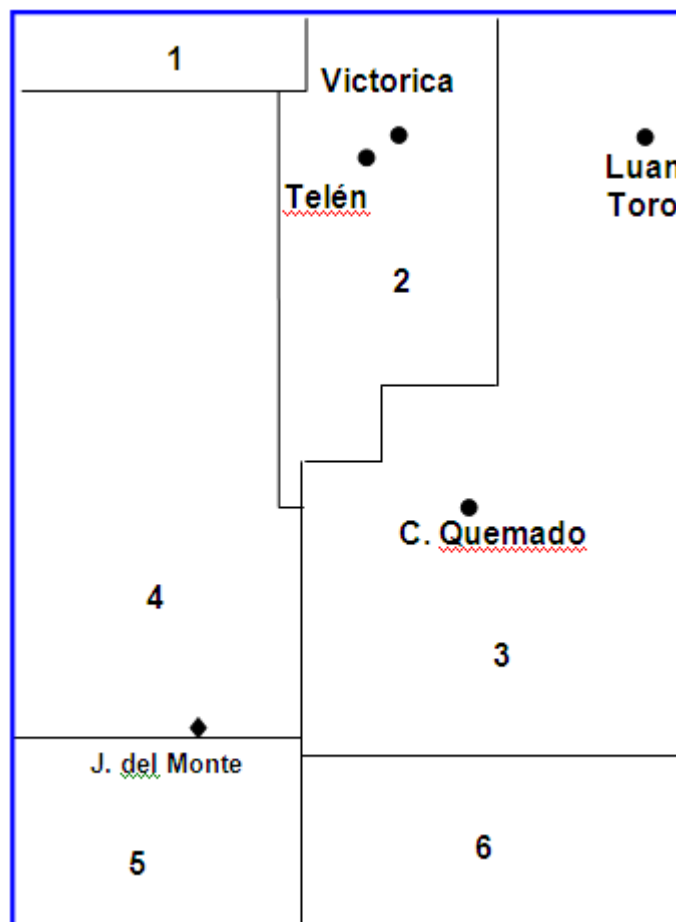




## Áreas homogéneas del Departamento Loventué

La Unidad de Extensión y Desarrollo Territorial (UEyDT) del INTA en Victorica determinó 6 áreas en el departamento que, desde el punto de vista ecológico y productivo pueden considerarse semejantes.

**Croquis N° 21. Áreas homogéneas del Departamento Loventué.**



Fuente: Díaz, 1999

El área 1 es una “zona de transición entre el Caldenal y los campos de pajonales amargos” (Díaz, 1999) que ocupa una superficie de 60.800 has. La vegetación predominante se compone principalmente de un estrato arbóreo (caldén y algarrobo) y un estrato arbustivo (jarilla y piquillín). Uno de los principales problemas identificados por el INTA en la zona es la disponibilidad de agua para el ganado, debido a la baja calidad y/o a la escasa cantidad de la misma. En esta zona el contenido de sales totales presente en el agua se ubica entre los 8.000 y los 12.000 mg/litro, lo cual representa los valores más altos del Departamento.

El área 2 ocupa una superficie de 151.700 has. que incluye una importante cantidad de explotaciones agropecuarias de poca superficie, cercanas a los núcleos poblacionales de Telén y Victorica. Predomina el bosque abierto de caldén y, en las zonas desmontadas, el cultivo de pasturas perennes, alfalfas y verdeos.

El área 3 abarca una superficie de 267.000 has en la que predominan las explotaciones de entre 1.000 y 2.500 has. En las zonas desmontadas del sector norte se desarrollan “*pasturas perennes y verdes en sistemas de cría-recría*” (Díaz, 1999). En el sector sur predominan los pastizales de pasto puna (*Stipa brachychaeta*). En las zonas desmontadas se realizan cultivos de alfalfa, verdes anuales y sorgo granífero, con aceptables rendimientos en años climáticamente buenos. Como limitante se destaca la carencia de “*espacios libres de monte para la incorporación de nuevos cultivos*” (Ibídem).

El área 4 ocupa una superficie de 189.000 has. En términos generales se asemeja al área 1, aunque no presenta los problemas de agua de aquella. Es una zona ganadera de cría, en la que el bosque de caldén tiende a desaparecer hacia el sur, dando paso a pastizales naturales dominados por el pasto colorado (*Sorghastrum pellitum*). Entre las forrajeras cultivadas en el área se destaca el pasto llorón.

El área 5 cubre una superficie de 99.500 has. La vegetación predominante es el pastizal natural, compuesto, casi exclusivamente, por especies de verano adaptadas a los suelos medanosos y ondulados característicos de esta zona. El pasto llorón es de fácil implantación debido a la ausencia del bosque de caldén. A pesar de la buena calidad del agua proveniente de pequeñas lagunas y surgentes y de la escasa profundidad de las napas freáticas que propician el cultivo de alfalfa, la condición estacional en la producción de forraje representa una limitación para la zona. Por tal motivo se la considera el área del departamento con menor potencial productivo.

Finalmente, el área 6 es una planicie, cubierta por pastizal natural de buena calidad que abarca una superficie de 150.000 has., aunque también existen campos cubiertos de monte. Allí se cultivan forrajeras perennes como pasto llorón y alfalfa, mientras que el sistema de producción ganadero es de cría y recría. Es el área con mayor potencial de producción en el departamento.

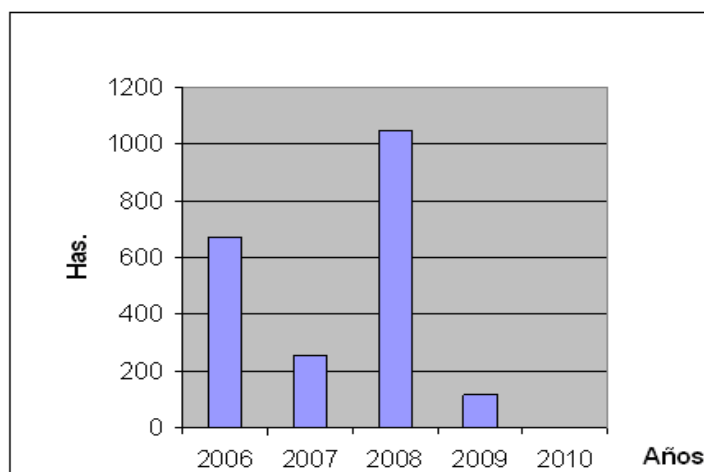
El trabajo de Díaz identificó también una serie de condicionamientos para el desarrollo de la actividad agropecuaria, agrupándolos en 3 tipos de factores: (Naturales; Económico-productivos y Sociales). Entre los primeros se destaca la semiaridez como condicionante climática, el mal estado de conservación del pastizal natural como consecuencia del sobrepastoreo y la escasez de superficies limpias de monte. Entre los factores económico-productivos, la baja eficiencia productiva sumada a los altos costos de comercialización explicarían la obtención de márgenes de rentabilidad negativos, provocando la paulatina descapitalización de los productores de los estratos más bajos. Finalmente, los condicionamientos sociales (en rigor, socio-productivos) se asocian a una “*cultura productiva*” tradicional que, si bien se adapta al nuevo paradigma de la ruralidad (productores pluriactivos con residencia urbana), sería poco propicia a la adopción de nuevas tecnologías.

### **Dinámica productiva del Departamento Loventué**

La superficie sembrada con cultivos de cosecha fina disminuyó un 82. 5%, pasando de 669 has. en 2006 a 117 en 2009 mientras que los de cosecha gruesa variaron en un 90.1%, cayendo de 895 has. en 2006 a 88 has. en 2010.

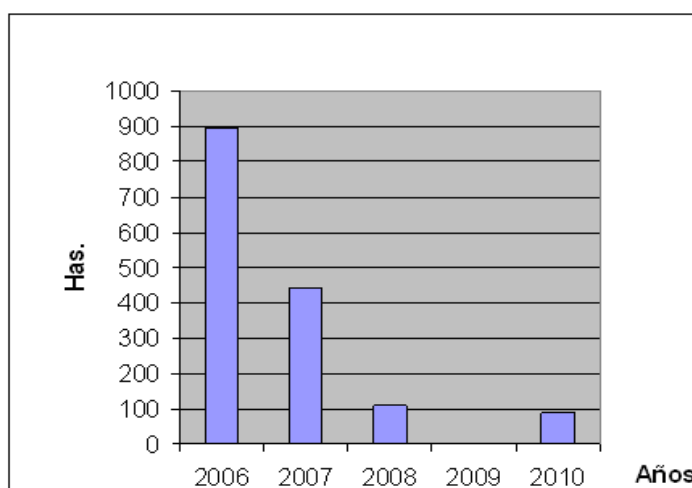


**Gráfico N° 2. Evolución de la superficie sembrada con cultivos de cosecha fina. (has.)**



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario estadístico 2011

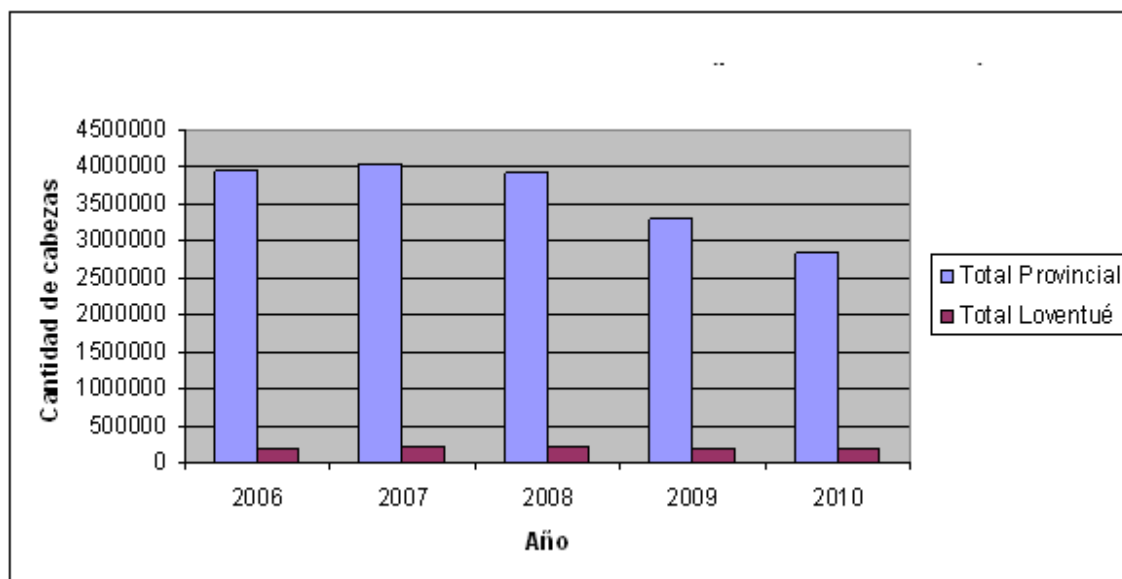
**Gráfico N° 3. Evolución de la superficie sembrada con cultivos de cosecha gruesa. (has.)**



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario estadístico 2011

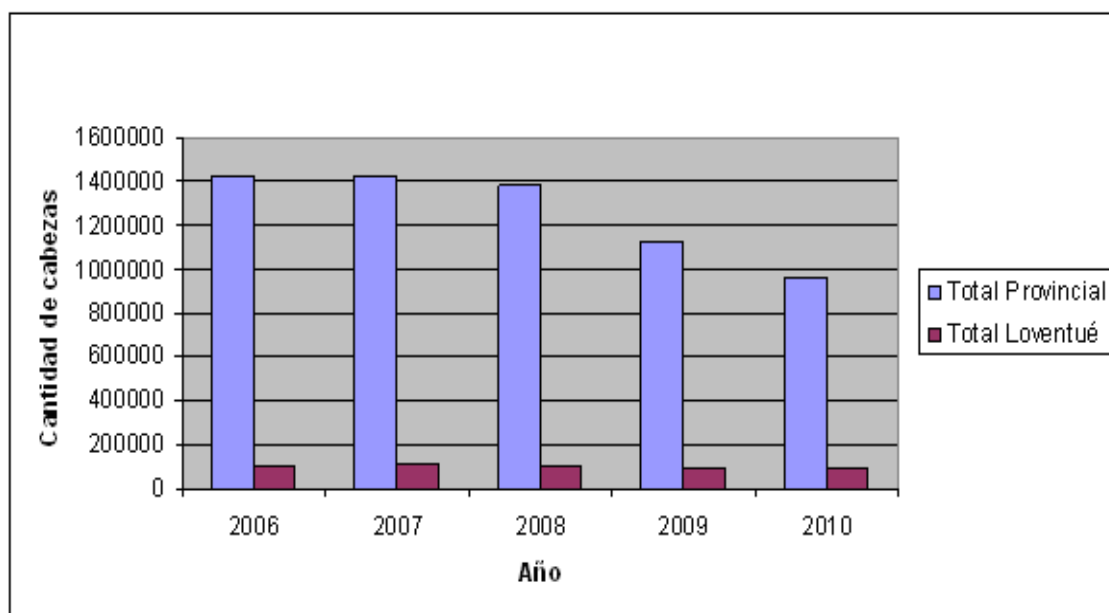
El total de cabezas de ganado bovino disminuyó un 3.24%, pasando de 179.535 en 2006 a 173.898 en 2010 (Gráfico N° 4). La categoría “vacas”, en particular, en un contexto provincial en el que la caída representó un porcentaje del 32.2% entre 2006 y 2010, si bien sufrió una caída del 5.4% en el mismo período, representa el valor más alto a nivel provincial, totalizando 94.870 vacas en ese último año (Gráfico N° 5). A su vez, tal como se muestra en el croquis N° 22, al interior del Departamento los distintos ejidos municipales presentan una distribución similar de las distintas categorías, destacándose el predominio de las “vacas” en todos los casos. En cuanto al tipo de rodeo, en 2008, el Departamento Loventué presentaba el segundo valor más alto de la provincia, luego de Utracán, en rodeos de cría. Sobre un total de 181.111 cabezas contabilizadas en el departamento, el 81, 4% corresponden a esta categoría (147.427 cabezas), lo que representa el 8,7% del total provincial (Cuadro N° 7).

**Gráfico N° 4. Evolución del rodeo total de bovinos (periodo 2006-2010)**



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario estadístico 2011

**Gráfico N° 5. Evolución de la categoría vacas (periodo 2006-2010).**



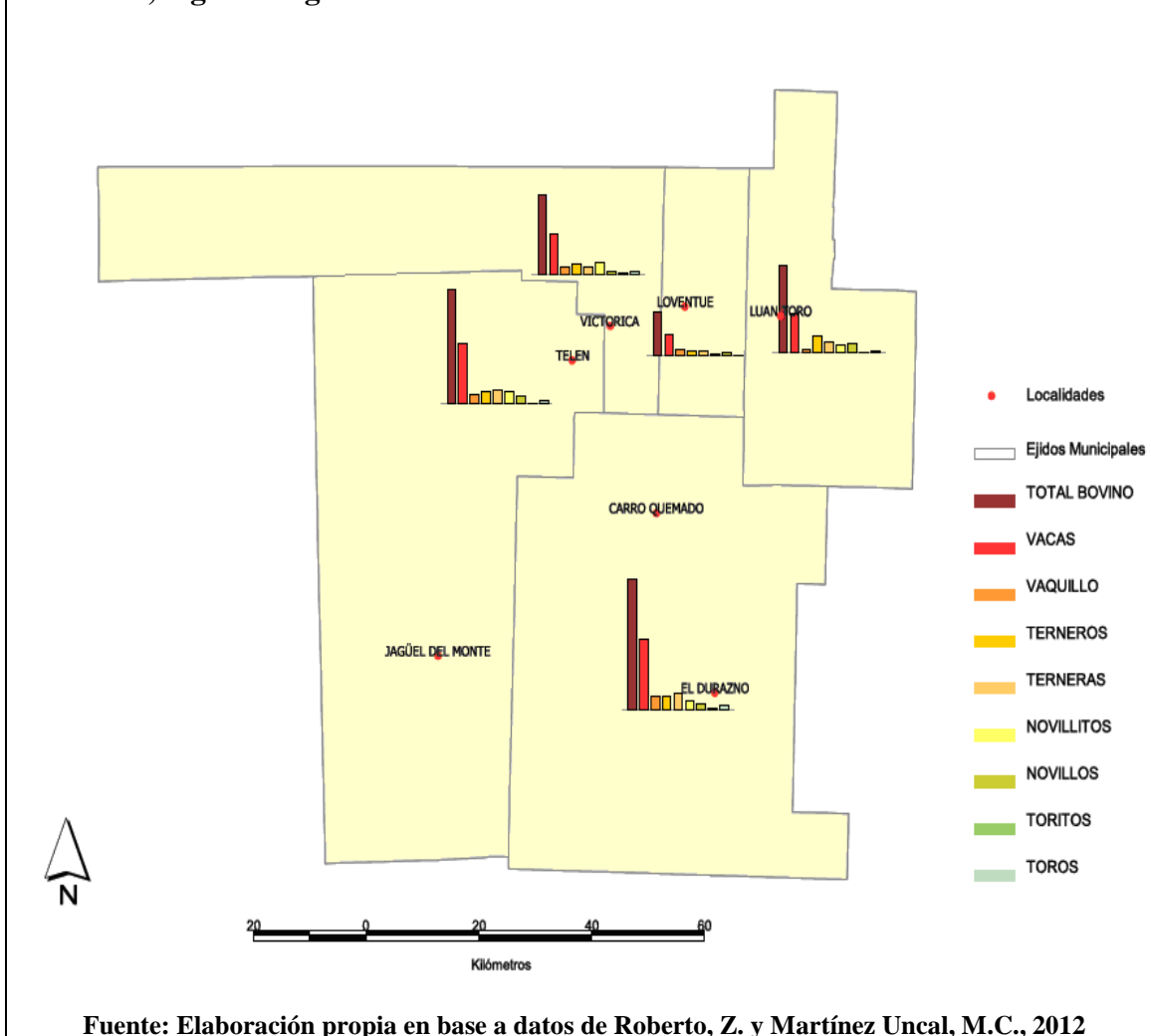
Fuente: Elaboración propia en base a Anuario estadístico 2011

**Cuadro N° 7. Tipo de rodeo bovino, según categoría. Año 2008.**

Departamento	Total	Ganad. no especializada	Cria	Recría	Invernada			Tambo	Cabaña
					A campo c/Supl.	A campo s/Supl.	A corral		
<b>Total Provincia</b>	<b>3.465.615</b>	<b>141.652</b>	<b>1.681.026</b>	<b>566.721</b>	<b>545.151</b>	<b>420.786</b>	<b>39.075</b>	<b>52.776</b>	<b>18.428</b>
Loventué	181.111	1.109	147.427	27.470	1.194	2.093	1.670	47	101

Fuente: Anuario estadístico 2011

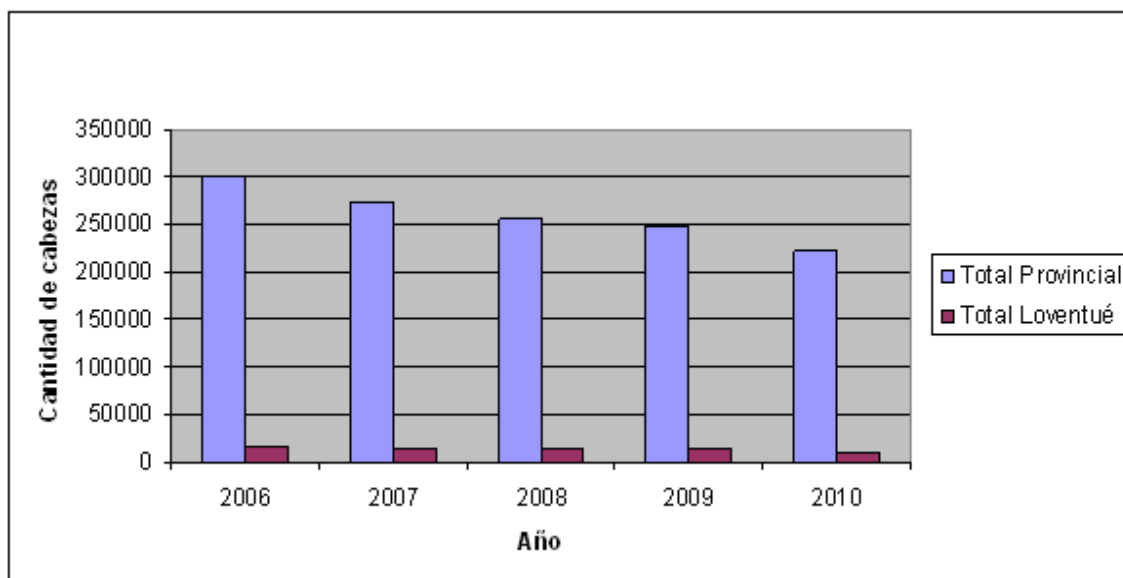
**Croquis N° 22. Distribución del ganado bovino en los ejidos del Departamento Loventué, según categorías.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Roberto, Z. y Martínez Uncal, M.C., 2012

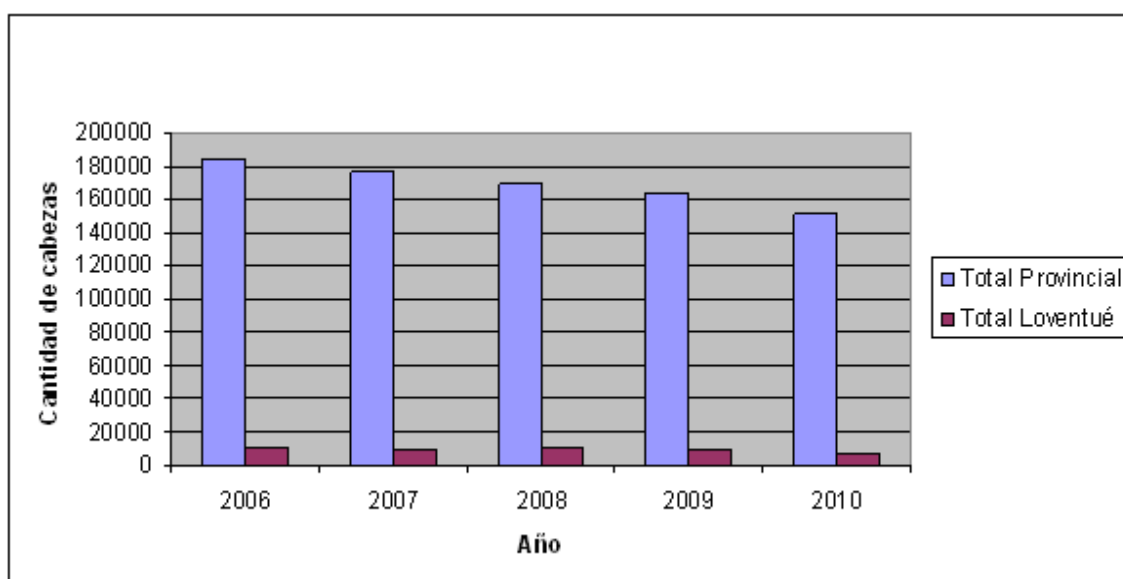
El rodeo total de ovinos cayó un 39.1% en 5 años, pasando de 15.974 cabezas en 2006 (5.3% del total provincial) a 9.723 en 2010 (4.3% del total provincial). La categoría ovejas acompañó ese descenso, pasando de 10.060 en 2006 a 6.714 en el año 2010, lo que representa una disminución del 33.2% y una caída de la representatividad provincial del 5.4% al 4.4%.

**Gráfico N° 6. Evolución del rodeo total de ovinos (periodo 2006-2010).**



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario estadístico 2011

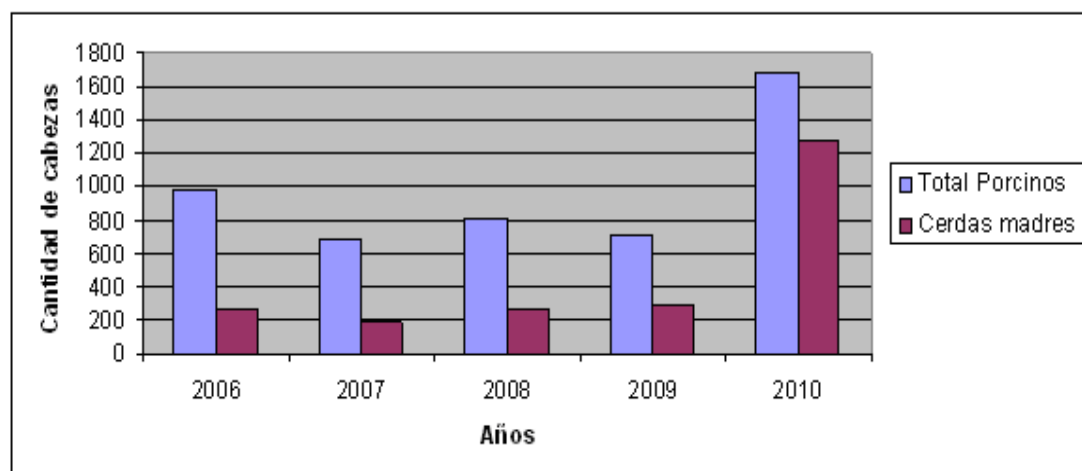
**Gráfico N° 7. Evolución de la categoría ovejas (periodo 2006-2010).**



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario estadístico 2011

Los caprinos y los equinos también disminuyeron, aunque no representan un valor significativo a nivel provincial para el período analizado. El ganado porcino, por su parte, si bien tampoco es relevante a nivel provincial, muestra un incremento del 70% y pasa del 1% (986 cabezas) al 1,7% (1.686 cabezas) del total provincial. La categoría cerdas madres muestra un incremento exponencial entre 2009 y 2010, pasando de 291 (2.1% del total provincial) a 1.273 (8.5% del total provincial) (Dirección General de Estadísticas y Censo de La Pampa, 2011).

**Gráfico N° 8. Evolución del ganado porcino total y de cerdas madres. (Periodo 2006-2010).**

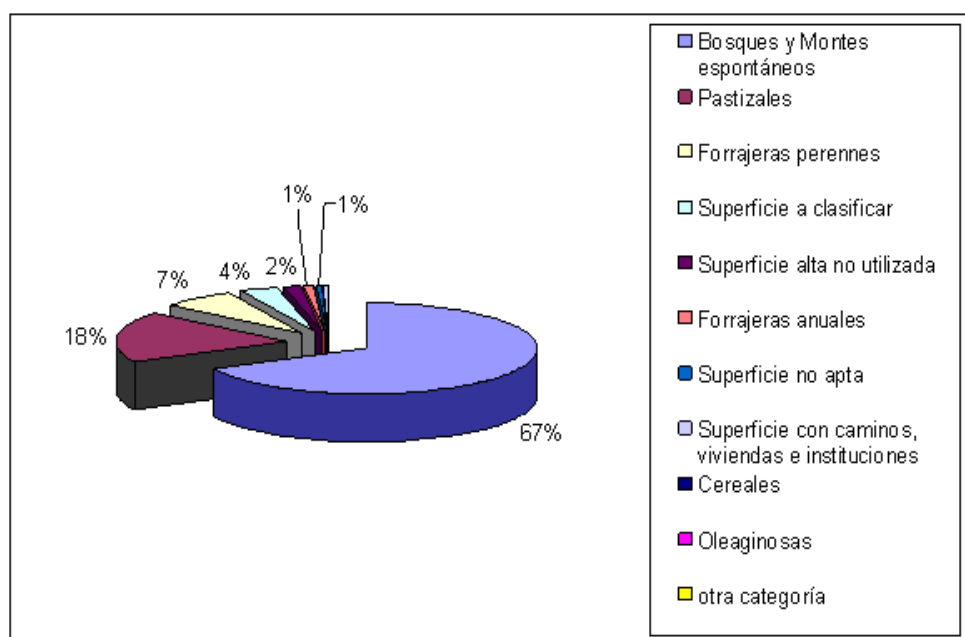


Fuente: Elaboración propia en base a Anuario estadístico 2011

### Usos del suelo en el Departamento Loventué

En cuanto al uso del suelo, los últimos datos disponibles que datan del período Julio de 2007 a Junio de 2008 muestran que, del total de 846.519 has. relevadas, 571.779 has. corresponden a la categoría “Bosques y Montes espontáneos”; 155.251 has. corresponden a “pastizales”; 58.191 has. a “Forrajeras Perennes”; 30.309 has. a “Superficie a clasificar”; 13.388 has. a “Superficie alta no utilizada”; 7.465 has. a “Forrajeras anuales”; 5.791 has a “Superficie no apta”; 3.272 has. a “Superficie con caminos, viviendas e instituciones”; 577 has a “Cereales”; 461 has. a “Oleaginosas” y 35 has a “Otra categoría”.

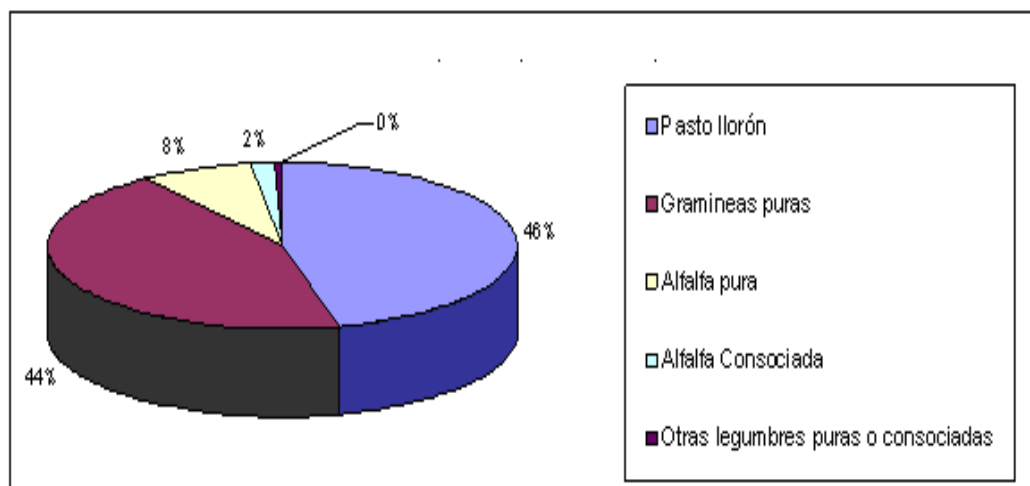
**Gráfico N° 9. Usos del suelo en el Departamento Loventué. Periodo 7/2007-6/2008.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico 2011

Para el caso de las pasturas perennes, se dispone de datos de la campaña 2009/2010 que muestran que del total de 68.285 has relevadas, 31.397 has. son de “Pasto llorón”; 30.091 has. son de “Gramíneas puras”; 5.252 has. de “Alfalfa pura”; 1.210 has. de “Alfalfa Consociada” y 334 has de “Otras leguminosas” puras o consociadas.<sup>39</sup>

**Gráfico N° 10. Usos del suelo con pasturas perennes. Campaña 2009-2010.**



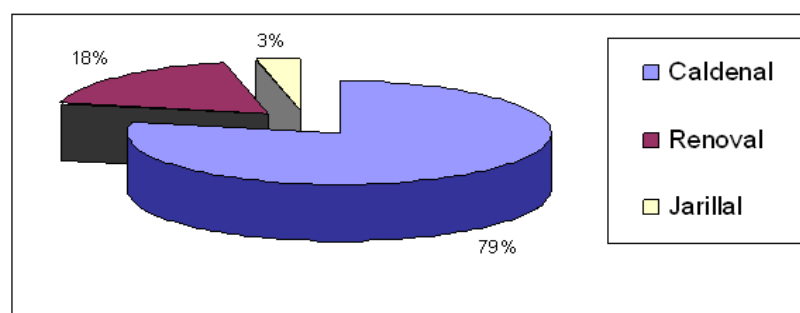
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico 2011

El suelo ocupado con monte natural en el departamento en la campaña 2009/2010 totalizaba 599.398 has. de las cuales 468.927 has. correspondían al “Caldenal”; 110.660 al “Renoval” y 19.812 has al “Jarillal” (Gráfico N° 11). La cantidad de hectáreas ocupadas por el caldenal constituyen el valor más alto entre todos los departamentos de la provincia de La Pampa (Gráfico N° 12).

A pesar de la participación dispar en la discusión de la Ley Provincial de Bosques, la enorme mayoría de los actores entrevistados coinciden acerca de la necesidad de conservar el bosque de caldén. Entre las razones destacan: su importancia como recurso natural y paisajístico, su rol como resguardo y fuente de alimento para el ganado y como medio para evitar la erosión eólica. Además, le asignan un elevado valor simbólico como principal rasgo identitario de la región y sus habitantes. Un productor agropecuario de la localidad de Luan Toro nos decía: *“El caldenal es todo, no podría estar sin él.”*

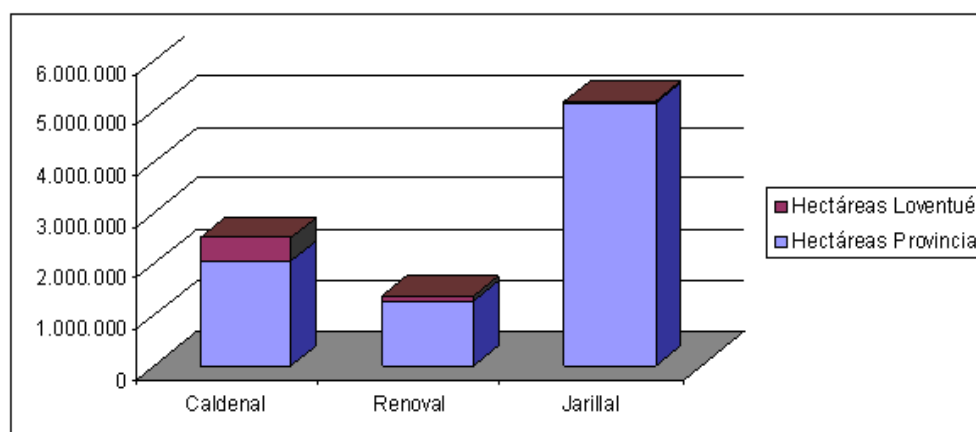
<sup>39</sup> La consociación es una práctica que consiste en intercalar gramíneas con leguminosas. Esta asociación, de dos o más especies, se realiza con el fin de hacer un mejor uso del ambiente, ofrecer a los animales una dieta más equilibrada y lograr mayor producción de pasto a lo largo del año, a través de especies de hábitos de crecimiento diferentes con respecto a la emisión y distribución de hojas, altura de las plantas, distribución y profundidad de las raíces, absorción de agua y nutrientes.

**Gráfico N° 11. Suelo ocupado con monte natural. Campaña 2009-2010.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico 2011

**Gráfico N° 12. Superficie cubierta por monte natural, Departamento Loventué y Provincia de La Pampa (has.). Campaña 2009-2010.**



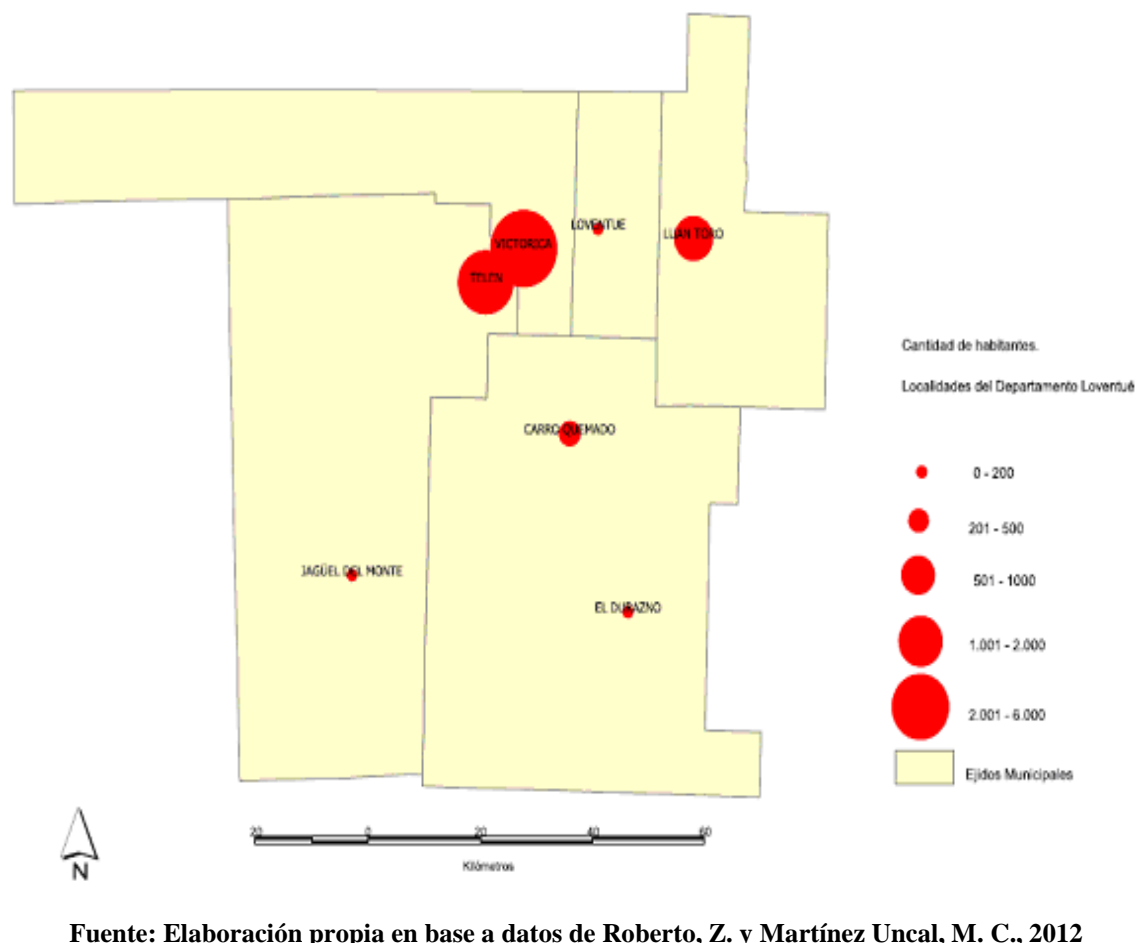
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico 2011

### Aspectos socio-económicos

En 2001, el 79% de la población estaba radicada en asentamientos urbanos (Victorica y Telén), el 12,5% se encontraba en asentamientos rurales, mientras que el restante 8,5% se consideraba población rural dispersa,<sup>40</sup> lo que indica un marcado desequilibrio en la distribución espacial de la población (Torrado Porto, 2008). La cabecera del departamento, Victorica, que ocupa 1.746 km<sup>2</sup>, en 2001 concentraba el 62,7% de la población. Esta localidad posee la mayor densidad poblacional del departamento, un importante número de instituciones se encuentran asentadas allí y ha sido el primer centro poblado de la provincia, a partir de las “*Campañas al Desierto*”. Si bien todavía no se dispone de datos del CNPHyV 2010 a este nivel de desagregación, según las proyecciones realizadas por la Dirección General de Estadísticas y Censos de La Pampa, se estima que la tendencia al incremento de la población urbana se ha sostenido.

<sup>40</sup> La Dirección General de Estadísticas y Censos de La Pampa considera población urbana a aquella que reside en asentamientos que superan el umbral de los 1.000 habitantes.

### Croquis N° 23. Distribución de la población en las localidades del Departamento Loventué.



Como se explicó anteriormente, debido a las características edáficas y a las condiciones medioambientales (escasez de lluvias) la región se ha especializado en la cría de ganado –especialmente bovino-. La ganadería bovina de cría es una actividad de larga tradición en la zona, al punto de destacarse como centro ganadero a nivel provincial. Así, el desarrollo histórico de la región se estructura a partir de la producción ganadera y su comercialización por medio de remates-feria locales que atraen compradores de nivel provincial y nacional.

La estructura agraria se ha caracterizado por la presencia de una importante cantidad de productores agropecuarios que se ubican en el estrato de entre 1.000 hasta 2.500 hectáreas. Existen también grandes explotaciones ganaderas que superan el umbral de 2.500 has., así como pequeñas explotaciones (de 50 a 100 has.) localizadas en las cercanías de los centros poblacionales (Muñoz et al., 2005). La dinámica de titularidad de la tierra, analizada por Torrado Porto (*op. cit.*), muestra algunas particularidades dignas de mencionarse. A saber: en un periodo de algo más de veinte años (1986-2007) la cantidad de establecimientos -medidos por títulos catastrales- se incrementó un 8 %, pasando de 494 a 534 establecimientos mientras que la cantidad de



unidades productivas por titularidad de la tierra se mantuvo estable<sup>41</sup>. A su vez, de los 534 establecimientos registrados en 2007, el 43,5% (es decir, 232) ha mantenido igual propietario y superficie. Por su parte, un porcentaje similar (43,1%, lo que equivale a 230 establecimientos) han cambiado de propietario, mientras que el 9,5% ha modificado su superficie (51 establecimientos). Considerando el total de títulos registrado en 1986, cerca del 50% corresponde al estrato de 1.000 a 2.500 has. Precisamente, ese grupo explica casi el 60% del total de títulos modificados durante el periodo analizado por Torrado Porto. En cuanto a las condiciones de tenencia de la tierra, casi el 95% de los productores son propietarios, arrendatarios o pastajeros.

<b>Cuadro N° 8. Dinámica de propiedad de la tierra según titularidad catastral. Departamento Loventué. Periodo 1986-2007.</b>			
<b>Departamento Loventué</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Sup. Total (has.)</b>
Títulos que se mantienen	232	43,5 %	364.387
Títulos que se han modificado	230	43,1 %	426.959
Títulos que modificaron la superficie.	51	9,5 %	91.281
Sin Datos	21	3,9 %	2.752
<b>Total Títulos</b>	<b>534</b>	<b>100 %</b>	<b>885.379</b>
<b>Fuente: Torrado Porto, 2008</b>			

<b>Cuadro N° 9. Evolución de los títulos catastrales según estrato (has.)</b>							
<b>Departamento Loventué</b>	<b>Estrato (ha)</b>						<b>Total</b>
	<b>50 a 500</b>	<b>500,1 a 1000</b>	<b>1000,1 a 2500</b>	<b>2500,1 a 5000</b>	<b>Más 5000</b>	<b>Sin Dato</b>	
Títulos que se mantienen	59 25,7 %	29 12,6 %	106 46,1 %	31 13,5 %	5 2,2 %		230 100 %
Títulos que se han modificado	26 11,3 %	31 13,5 %	135 58,7 %	28 12,2 %	10 4,3 %		230 100 %
Sin Datos	24						24
<b>Total Títulos</b>	<b>109</b>	<b>60</b>	<b>241</b>	<b>59</b>	<b>15</b>		<b>484</b>
<b>Fuente: Torrado Porto, 2008</b>							

<b>Cuadro N° 10. Condición de tenencia de la tierra</b>		
	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
Propietario	359	42,5 %
Pastajero	227	26,9 %
Arrendatario	209	24,8 %
Ocupante Transitorio	20	2,4 %
Otra condición	28	3,3%
Sin determinar	1	0,1 %
<b>Total</b>	<b>844</b>	<b>100 %</b>
<b>Fuente: Torrado Porto, 2008</b>		

<sup>41</sup> De 319 unidades productivas registradas en 1986 se pasa a 320 en 2007, un incremento del 0,3%. La diferencia se explica porque la Ley provincial 468/75 impide la subdivisión por debajo de la unidad económica.

Por otra parte, analizando el desarrollo de los sectores secundario y terciario, notamos que la actividad industrial presenta un nivel de despliegue muy elemental. La mayoría de estas industrias menores se localizan en Victorica y se dedican a la transformación de la producción primaria, con un destacado sector artesanal vinculado a la elaboración de muebles y otros productos a partir de la madera de caldén. Los servicios se vinculan al eje central de la economía local: el sector ganadero. Existen, también servicios de transporte y comunicaciones, mientras que el comercio, en términos generales, circunscribe su actividad a los habitantes del departamento. El registro de unidades económicas, que contabiliza las altas y bajas de las licencias habilitantes para los rubros comercio, industrias y servicios, se mantuvo sin cambios en el período 2007-2010 en la cabecera departamental.

**Cuadro N° 11. Registro de unidades económicas. Periodo 2007-2010.**

Localidad	Total inscriptos al			
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010
<b>Total Provincia</b>	<b>16.138</b>	<b>16.906</b>	<b>17.478</b>	<b>17.715</b>
Victorica	361	361	361	361

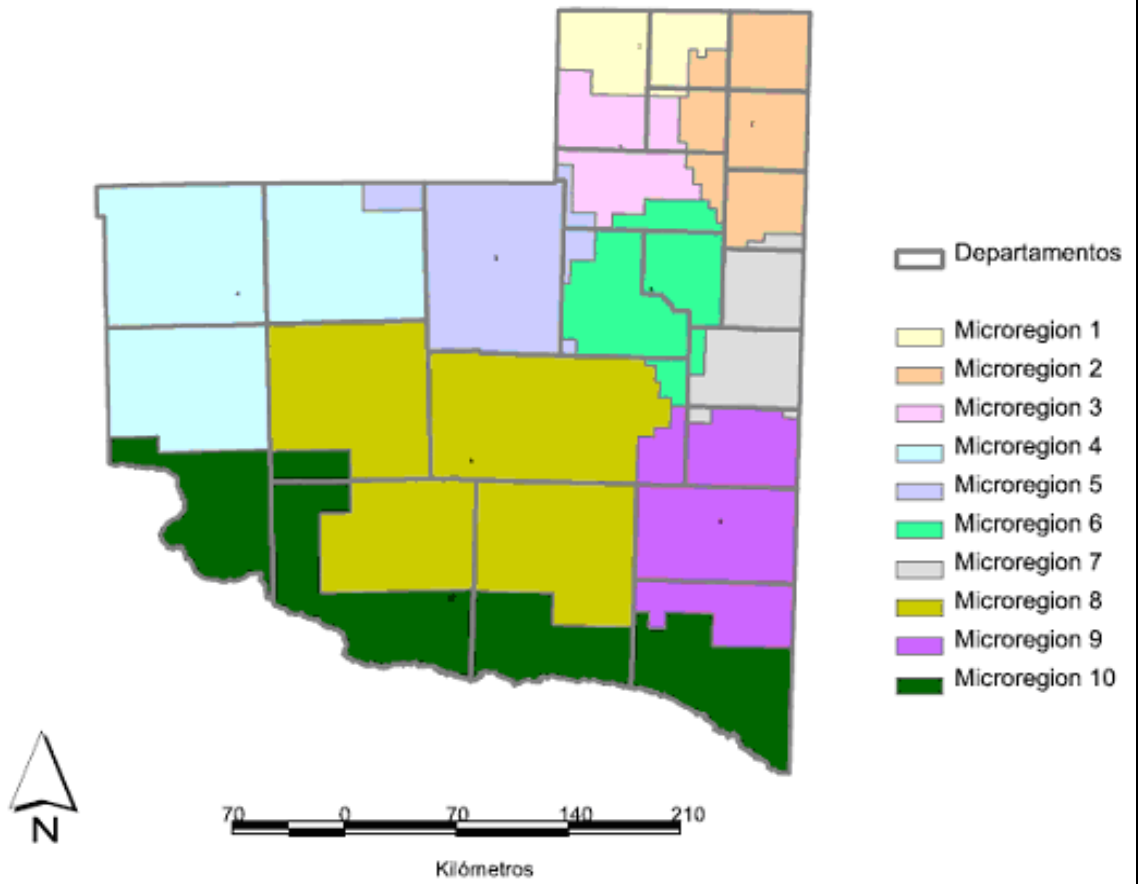
Fuente: Anuario estadístico 2011

En síntesis, el Departamento Loventué se ajusta perfectamente a la caracterización que elabora Manzanal (1995) para las economías regionales distantes de los centros de comando político-económicos: escasa diversificación económica; desarrollo ligado a la producción para el mercado interno; predominio de PYMES productivas, comerciales y de servicios. Si además sumamos a la consideración las frecuentes crisis de comercialización que deben afrontar, resulta evidente que la competitividad pretendida no puede generarse sin algún tipo de “influencia externa”.

### **Prioridades económicas del Gobierno Provincial**

La Ley de Descentralización Provincial (Ley N° 2.461/09) agrupa a las localidades pampeanas en diez microrregiones. A partir de esta organización territorial se elaboró una matriz de especialización microrregional, en la que el gobierno de la provincia identificó los distintos sectores, actividades y complejos productivos que se consideran prioritarios para cada microrregión (ver cuadro en Anexo). En el caso de los ejidos de Victorica, Telén, Luan Toro, Carro Quemado y Loventuel, que conforman la microrregión 5, se destacan: la producción bovina de cría y la producción ovina; la producción y comercialización de productos y subproductos caprinos; la producción y procesamiento de carnes salvajes y alternativas; la producción y comercialización de artesanías tradicionales; el desarrollo de los complejos agroindustrial ganadero (bovinos para carne) y maderero (a partir de la explotación racional del bosque nativo de caldén) y, aprovechando los recursos naturales y paisajísticos, el turismo en sus variantes de agroturismo, turismo aventura y cinegético.

### Croquis N° 24. Microrregiones de la Provincia de La Pampa



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Roberto, Z. y Martínez Uncal, M.C., 2012.

## CAPITULO 10

### APORTES DE LOS ACTORES SOCIALES AL DIAGNÓSTICO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO LOVENTUÉ

Al ser consultados acerca de los principales cambios percibidos en el Departamento durante los últimos diez años, en general, los actores sociales entrevistados tendieron a destacar el despoblamiento rural, la adquisición de campos por parte de extranjeros o “*gente que no es de la zona*”<sup>42</sup>, la retracción en la demanda de mano de obra rural y, en menor medida, la refuncionalización de algunos establecimientos, signado por el abandono de la actividad ganadera y la consiguiente conversión en cotos de caza. La migración hacia centros poblados de mayor envergadura –dentro o fuera de la provincia- de uno o más miembros del grupo familiar se produciría fundamentalmente por motivos de estudio y/o debido a la falta de fuentes de trabajo. Quienes emigran por estas razones son, en su mayoría, jóvenes, lo que explicaría el peso demográfico de los adultos mayores. En este sentido, como nos decían respecto de Carro Quemado -aunque vale para todo el Departamento- en una entrevista: “*Se esta convirtiendo en un pueblo de gente grande.*”

Entre los aspectos positivos mencionados por los actores se destacan la tranquilidad y seguridad que encuentran viviendo en la zona. Por otra parte, también resaltaron los avances en materia de infraestructura de comunicación y de servicios: la pavimentación de rutas y el asfaltado de calles, la llegada de la fibra óptica y la Internet; además del gasoducto y las cloacas, entre otros. Sin embargo, los productores agropecuarios demandan mejoras en los caminos vecinales y el acceso al gas natural sigue siendo una fuerte demanda en los pueblos que aún no cuentan con ese servicio.

#### **La dinámica demográfica: migración campo-ciudad**

En 2008 se contabilizaban 509 personas residiendo en explotaciones agropecuarias dentro del Departamento. Entre ellos: el 87,4% eran personas menores de 65 años; el 73,6% eran varones y el 50,6% trabajadores no familiares. Estos datos podrían considerarse como un indicador de las difíciles condiciones que deben afrontarse al residir en la explotación. En la actualidad se estima que la tendencia al despoblamiento de las zonas rurales del Departamento se mantiene, aunque no se cuenta con datos precisos actualizados. Asociado a tal proceso, el ingreso extrapredial ha ido adquiriendo cada vez mayor importancia. En el informe de Díaz (1999) se consigna que el 63.2% de los productores contaba con ingresos extraprediales.

---

<sup>42</sup> Esta expresión a menudo refiere a los nuevos productores, incluyendo tanto a los de reciente radicación en la zona como a los de residencia extra-local.

**Cuadro N° 12. Personas que residen en la explotación, según sexo y edad. Año 2008.**

Departamento	Total General	Total	Productor				Total	Familiar del Productor			
			Varones		Mujeres			Varones		Mujeres	
			Hasta 64	65 y más	Hasta 65	66 y más		Hasta 64	65 y más	Hasta 65	66 y más
<b>Total Provincia</b>	<b>13.845</b>	<b>4.266</b>	<b>2.239</b>	<b>693</b>	<b>1.042</b>	<b>292</b>	<b>3.690</b>	<b>1.826</b>	<b>103</b>	<b>1.598</b>	<b>163</b>
Loventué	509	131	61	31	23	16	52	30	3	16	3

Departamento	Total	Trabajador No Familiar				Total	Otros Residentes			
		Varones		Mujeres			Varones		Mujeres	
		Hasta 64	65 y más	Hasta 65	66 y más		Hasta 64	65 y más	Hasta 65	66 y más
<b>Total Provincia</b>	<b>4.728</b>	<b>3.800</b>	<b>133</b>	<b>781</b>	<b>14</b>	<b>1.161</b>	<b>465</b>	<b>23</b>	<b>665</b>	<b>8</b>
Loventué	258	206	7	44	1	68	31	2	34	1

Fuente: Anuario estadístico 2011

Los actores del territorio también confirman estas estimaciones, desde el conocimiento que les brinda el vivir día a día en el lugar: *“Se ha producido algo que no sé cómo llamarle pero gente que antes trabajaba en el campo y que vivía en el campo, ahora vive en el pueblo. Queda poca gente que trabaja y vive en el campo. Por ahí lo veo porque mi papá trabajó siempre en el campo y yo recuerdo que él estaba toda la semana en el campo y venía el fin de semana y ahora casi nadie hace eso, incluso los dueños antes vivían en el campo y ahora no, van de visita y vuelven. La mayoría vive acá en Victorica. Los empleados, por lo que yo escucho, son jornaleros, una cosa así, van por el día y vuelven. Antes, yo recuerdo ir al campo y que estaban mi papá y toda la familia, otra familia, la familia de otro peón y así... ahora ya no es así.”*

En coincidencia con esa apreciación, otro de los entrevistados nos decía: *“Antes en cualquier campo vivía una familia, si había hacheros a veces el tipo solo, a veces la familia completa, con los hijos en el monte, de eso no quedó nada. Se terminó el obraje y cambió todo, con suerte queda un encargado.”*

Un residente de la localidad de Loventuel, en la misma línea argumentativa, expresaba: *“No hay mucho trabajo fijo acá. Son muy pocos los que se quedan a vivir en los campos, casi todos se van a vivir a Victorica.”*

Además, algunos incorporan la cuestión de la distancia a los núcleos poblacionales como uno de los factores determinantes de la decisión de trasladarse: *“Por ejemplo, la estancia “XXXX”, ahí creo que ahora deben estar viviendo dos personas...conversando con gente vieja, ahí había por lo menos 10 trabajadores y algunos de ellos con las familias y hoy con suerte encontrás dos. Eso en general es así, sacando muy pocas excepciones. Esta la gente de “XXXX”, sí, esos viven en el campo y son tradicionales de acá, de toda la vida, están mucho en el campo pero “XXXX” está prácticamente adentro del pueblo, el tipo sale de ahí, no alcanza a hacer una legua y ya está adentro del pueblo, por eso también vive ahí, como si viviera en una casa quinta... tiene sus ventajitas, no? Pero hay mucha gente que no vive en el campo, no hay gente en el campo.”*

En cuanto al lugar de residencia de los productores, uno de nuestros entrevistados afirmaba: *“Son gente que vive afuera de La Pampa, de los últimos que han comprado campo acá, son muy pocos los que se han venido a vivir....y los tradicionales tampoco, en el campo no vive nadie.”* Sin embargo, Torrado Porto (2008) estima que alrededor del 90% de los productores vive en La Pampa y, entre ellos, el 66% lo hace en Loventué, principalmente en Victorica (Cuadro N° 13). De esta forma, creemos que si bien existen casos de adquisición de tierras por parte de actores extraterritoriales, es posible que el fenómeno –en especial en el caso de los extranjeros– o bien esta sobredimensionado en la percepción de los actores locales o es de muy reciente desarrollo.

<b>Cuadro N° 13. Lugar de residencia de los productores</b>		
	<b>Cantidad</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Por provincia</b>		
La Pampa	551	90 %
Buenos Aires	48	7,8 %
Otras	13	2,2 %
Total	612	100 %
<b>Dentro de La Pampa</b>		
Loventué	365	66 %
Otros departamentos	186	34 %
Total	551	100 %
<b>Dentro del Departamento</b>		
Victorica	178	48,8 %
Carro Quemado	32	8,8 %
Telen	34	9,3 %
Luan Toro	69	18,9 %
Rural	47	12,9 %
Loventuel	5	1,4 %
Total	365	100 %
<b>Fuente: Torrado Porto, 2008</b>		

### **Retracción del empleo rural e inserción laboral de los jóvenes**

El proceso de reestructuración del Estado, suscitado durante la década de 1990, ocasionó una drástica caída del empleo como consecuencia de la reducción del personal de las empresas privatizadas y por el levantamiento del recorrido del ferrocarril. Así, el CNPHyV de 2001 mostraba un índice de desempleo de 18% y un 13,9% de población con NBI, más allá de la extendida presencia de planes de ayuda social y paliativos del desempleo (Muiño et al, 2005). En particular, el personal estable empleado en explotaciones agropecuarias se redujo, como consecuencia del aumento en la disponibilidad de mano de obra altamente calificada, sumado a un periodo de sequías que sensibilizó los márgenes de rentabilidad. En el año 2008, el total de trabajadores permanentes en las explotaciones agropecuarias del Departamento se estimó en 540 personas, de las cuales el 51,6% eran los propios productores o sus familiares. La mano de obra contratada en forma transitoria ascendió a 264 personas de las cuales el 79,9% realizó labores vinculadas con el manejo del ganado.

**Cuadro N° 14. Trabajadores permanentes en las EAPs del Departamento Loventué. Año 2008**

Departamento	Personas que Trabajan en Forma Permanente en la EAP			
	Total	Productores	Familiares del Productor	No Familiares del Productor
<b>Total Provincia</b>	<b>15.751</b>	<b>8.682</b>	<b>982</b>	<b>6.087</b>
Loventué	540	234	45	261

Fuente: Anuario estadístico 2011

Algunos de los entrevistados destacan la falta de fuentes de empleo como uno de los problemas prioritarios en el Departamento Loventué; lo asocian con el exiguo desarrollo de la actividad industrial y con la escasa demanda de mano de obra por parte de la actividad ganadera: *“Acá, en el Departamento, la principal problemática es que el único empleo genuino que tenés es el empleo Estatal y no hay empleo, esa es la realidad. ...está el changarín, el que hace servicios de plomería, pero no hay empresas o cosas genuinas que puedan traer mejor calidad de vida y eso, desde que yo tengo uso de razón, siempre fue la ganadería; el empleo público; la gente que trabaja en albañilería; poca gente que puede hacer algún servicio de pintura pero, al no haber industrias... y después los microemprendimientos personales que, al nivel de lo que está la canasta familiar hoy, alcanza solamente para sobrevivir. La actividad agropecuaria no demanda mano de obra, la ganadería acá con dos o tres empleados la llevás.”*

Otra de las personas entrevistadas también destacaba la problemática de la falta de empleo: *“Falta trabajo para la gente joven, para los chicos que no tienen la posibilidad de irse a estudiar, o aquellos que por ahí pueden pero se quedan igual... no hay trabajo. (...) Entre las prioridades con impacto a largo plazo el tema de generar empleo es muy importante, porque con eso solucionas otros problemas. Las familias que no tienen empleo van al municipio a pedir para el gas, para la luz, para alimentos, para los elementos básicos para sus hijos para la escuela. Todo eso se solucionaría... el asistencialismo desde el municipio existe no como política, sino porque hay que cubrir las necesidades de la gente. Si las personas tuviesen un empleo eso en parte estaría solucionado. Creo que eso es súper importante.”*

**Cuadro N° 15. Mano de obra contratada en forma temporal, según labor. 2008**

Departamento	Total	Desmonte	Roturación y Siembra	Mantenimiento de Cultivos	Cosecha de Granos	Reparación de Reservas Forrajeras	Esquila	Manejo de Ganado	Otras
<b>Total Provincia</b>	<b>4.062</b>	<b>161</b>	<b>716</b>	<b>172</b>	<b>1.165</b>	<b>270</b>	<b>405</b>	<b>851</b>	<b>322</b>
Loventué	264	11	13	-	-	-	20	211	9

Fuente: Anuario estadístico 2011

En cuanto a la inserción laboral de los jóvenes, las entrevistas marcan una clara diferenciación entre aquellos que completan estudios terciarios o universitarios y quienes no lo logran. A su vez, entre los primeros, pareciera haber mayores posibilidades de empleo para aquellos que optaron por profesiones liberales o

vinculadas a la docencia. Los principales destinos para aquellos que deciden estudiar en otra provincia son San Luis, Córdoba y, en menor medida, Buenos Aires. Finalmente, hay discrepancias en cuanto a la tasa de retorno de aquellos que debieron radicarse en otras ciudades o provincias para su formación en el nivel superior.

En referencia al escaso porcentaje de jóvenes que continúa con algún tipo de formación superior una vez terminado el nivel secundario, uno de los entrevistados sostenía: *“En un par de trabajos de investigación que hicieron los mismos alumnos de la escuela confirmamos algo que siempre decimos: del 100% que se recibe, el 30% va a estudiar y, de ese 30% solo el 15% continua los estudios. ¿El resto? la realidad es que hay pila de chicos que se vuelven y quedan dando vueltas sin tener una salida, no tienen objetivos muy claros tampoco.”*

Respecto de los destinos elegidos por parte de aquellos que cursan estudios terciarios o universitarios, nos decían: *“Desde que está el terciario varios optan por quedarse, el que no tiene medios para irse se queda, es una opción bastante valedera. Otros se quedan y estudian a distancia, porque hay posibilidades para hacerlo. Los que tienen alguna posibilidad se van a Santa Rosa, a Pico y otros, que son los menos, se van a Córdoba, a San Luis... a Buenos Aires cada vez menos...”*

*“Algunos se van a San Luis, muchos van a Córdoba pero San Luis está en alza ahora y Buenos Aires, algunos van a la UBA.”*

La divergencia de opiniones en cuanto al retorno de los graduados universitarios queda de manifiesto en las siguientes expresiones: *“Los que se reciben casi nunca vuelven, somos muy pocos los que volvemos, es una sorpresa que vuelvan. Acá no hay fuentes de trabajo... un psicólogo porque a lo mejor puede poner su consultorio, pero en general los chicos se quedan en otro lado porque no hay fuentes de trabajo acá. Los podemos contar a los chicos que vuelven: “ah mirá tal chico volvió y está haciendo tal cosa”. Somos pocos en el pueblo pero...”*

*“Ahora se está dando que muchos chicos que han egresado de nuestra escuela y que, para nuestro orgullo, han terminado una carrera, vuelven. Nosotros tenemos varios de esos chicos trabajando con nosotros, ya sea como docentes... ahora tenemos a una chica que esta como psicóloga en nuestra escuela, es egresada bastante joven y volvió. Y bueno, sí, contadores, abogados..., se está dando como un regreso, por ahí les es más fácil vivir en su pueblo que en la ciudad. Es más complicado todavía conseguir trabajo en la ciudad, a pesar del título. Fíjate vos como ha cambiado la historia que antes con un título conseguías trabajo en cualquier lado, ahora como que se les complica, entonces se vuelven al pueblo, que por ahí tienen muchas más chances. Tenemos varios que han vuelto, que yo veo hace dos o tres años, no mucho, hablo por nuestros egresados, pero también he visto de otras escuelas que están volviendo al pueblo, que se reinsertan, de alguna manera, laboralmente.”*

Por su parte, otro de los entrevistados, intentando desentramar esa diversidad de opiniones en cuanto al peso del retorno de los graduados universitarios, definía el perfil de los jóvenes que vuelven al Departamento: *“Los que vuelven generalmente son los que estudian algo relacionado con la docencia en Santa Rosa, hay muchos que estudian Ciencias de la Educación, por ejemplo. Nosotros tenemos docentes, egresados de la institución, que han vuelto con su título y están trabajando acá. En la docencia es en lo*



*que más inserción laboral hay, ...hay demanda porque se van jubilando los docentes, entonces año a año se va renovando la planta docente. Para maestros, por ejemplo, ahora el terciario está con la formación docente pero este año en la mayoría de las escuelas han asumido chicos que están en tercer año porque faltan y en el oeste no está cubierto directamente. La mayoría de los docentes son de acá, hay alguno de Telén o Luan Toro que trabajan acá y muchos de acá que trabajamos en Telén o Luan Toro.”*

### **Infraestructura y servicios sociales**

En materia de infraestructura y servicios sociales, el Departamento cuenta con una red urbana con los principales servicios públicos. La conectividad interurbana se sustenta en la ruta provincial N° 10, que enlaza las localidades de Luan Toro, Loventuel, Victorica y Telén entre sí y con el resto de la provincia. La Ruta Provincial N° 14 atraviesa el Departamento por el sur, aunque sin articular ningún centro poblado. Por su parte, la Ruta Provincial N° 105 -denominada “Ruta de la Cría”- atraviesa el Departamento longitudinalmente, vinculando la localidad de Carro Quemado con Victorica. La obra de pavimentación de esta ruta permitió articular la región con el centro de la provincia, así como con San Luis, mejorando la circulación y la comercialización de la producción local (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, 2008). En cuanto a la infraestructura de comunicaciones, se observa que todas las localidades poseen servicio de telefonía y correo, y la mayoría cuenta con radio y servicio de televisión por cable o satelital.

En cuanto al transporte de pasajeros, los entrevistados establecen una diferencia entre las posibilidades con que cuentan los residentes en Victorica para trasladarse hacia Santa Rosa, en comparación con el resto de los centros poblados del Departamento: *“Tenemos dos servicios de combis, eso está bastante bien, porque tienen distintos horarios y siempre podés viajar, todos los días. Por ahí a Pico se complica un poco más porque no hay tantos, creo que no hay todos los días. Hasta hace poco había un colectivo muy viejo que más de una vez tenía problemas en la ruta, ahora creo que hay una combi. Pero, por ejemplo, para San Luis, que muchos chicos son de San Luis, no hay combis a Arizona o Anchorena, tienen que venir los papas a buscarlos. Dentro del Departamento tampoco hay combis y eso que todos los días hay chicos que vienen de Carro Quemado a estudiar acá, de Telén también y de Luan Toro también.”*

El Plan Estratégico Territorial ofrece un listado de los proyectos de infraestructura con mayor impacto probable para la Provincia de La Pampa (Cuadro N° 16). En el caso de nuestra área de estudio se presentan como relevantes: la finalización de la obra de pavimentación de la ruta provincial N° 105 y la instalación de la red de gas natural en Luan Toro, Victorica, Loventuel y Carro Quemado y la red de cloacas en Victorica. Los indicadores de provisión de agua potable, suministro de electricidad y alumbrado público, presentan niveles de cobertura elevados. Por otra parte, si bien se ha avanzado en la instalación de la red de cloacas en la localidad de Victorica, este servicio muestra, por el momento, un bajo nivel de suscripción debido al alto costo de las obras.

Así lo expresaban los entrevistados: *“En el tema de luz, gas, etc. ha habido una gestión por barrios, hay una red de gas nueva... a lo mejor faltan detalles. En ese sentido creo que hay necesidades, por ahí hay gente que no puede acceder a esos servicios, pero en general está cubierto. La conexión de luz la maneja una cooperativa,*

*algunos pueblos para el gas están esperando la conexión a la red nueva, cloacas no hay en otros pueblos, solo en Victorica, aunque hay muy poca gente que se ha incorporado al sistema de cloacas. Esto es por una cuestión de costos. Vos te tenés que hacer cargo del plano, de la conexión y cuando sumás... los sueldos acá no son tan altos como para que todos puedan pagar el servicio de cloacas.”*

**Cuadro N° 16. Proyectos de infraestructura en la Provincia de La Pampa.**

REF.	PROGRAMA / PROYECTO	ESCALA DE IMPACTO	ESTADO	PLAZO	MONTO ESTIMADO (millones de \$)	FUENTE FINANCIAMIENTO
1	Pavimentación de las RP 105 y 13. "Ruta de la cría"	Regional	Proyecto ejecutivo	Corto	60	Nación / Provincia
2	Pavimentación de la RP 34. Interconexión Áreas de Riego	Regional	Factibilidad	Medio	S/D	Nación / Provincia
3	Reconstrucción de la RP 1	Regional	Proyecto ejecutivo	Corto	57	Nación / Provincia
4	Pavimentación de la RN 143 y RP 10 "Paso Pehuenche"	Regional	Factibilidad	Medio	S/D	Nación
5	Casa de Piedra - Planicie de Curacó	Regional	1º Etapa a licitar	Medio	40	S/D
6	Salto Andersen - Bajo de los Bagueles	Regional	Anteproyecto	Largo	93	Nación
7	Construcción del dique compensador de Casa de Piedra con generación de energía	Regional	Factibilidad	Largo	S/D	Nación / Provincia
8	Redes de gas natural en Rucanelo, Conhello, Luan Toro, Loventué, Victorica, Carro Quemado	Local	Proyecto ejecutivo	Medio	20	Nación
9	Red de gas natural en Falucho, Anchorena, Zona Industrial La Adela, Quehue, Uhanue	Local	Anteproyecto	Medio	S/D	Nación
10	Acueducto del río Colorado - localidades del norte de la provincia	Regional	Proyecto ejecutivo	Corto	S/D	Nación
11	Acueducto Puelen - Santa Isabel	Regional	Factibilidad	Corto	S/D	Nación
12	Acueducto Meauco - La Reforma	Regional	Proyecto ejecutivo	Corto	S/D	Nación
13	Construcción de la Villa Turística Casa de Piedra	Local	En ejecución	Corto	10	Nación / Provincia
	Obras Hídricas en el Atuel Superior	Regional	Anteproyecto / Factibilidad	Medio	52	Nación
	Ampliar la cobertura de telecomunicaciones en el suroeste	Local	Proyecto ejecutivo	Corto	800	Provincia
	Acueducto Puelen - Puelches	Regional	Anteproyecto	Corto	S/D	Nación
	Redes de cloacas en Guatraché, Catrillo, Quemú Quemú, Colonia Barón, Victorica, Rancul, San Martín, Jacinto Arauz	Local	Proyecto ejecutivo	Corto	46	Nación / Provincia
	Redes de cloacas en Caleufu, Santa Isabel, Parera, Miguel Riglos	Local	Proyecto ejecutivo	Corto	24	Nación / Provincia
	Refacción y adecuación de edificios escolares	Local	Proyecto ejecutivo	Corto	58	Nación

**Fuente: Plan Estratégico Territorial, 2008**

### **El nivel de cobertura local en los servicios educativos y de salud**

La cantidad y calidad de la oferta educativa osciló entre “Muy buena” y “Buena” en la consideración de los actores entrevistados. La oferta local en materia educativa se compone de establecimientos de los niveles Inicial, Educación General Básica, Media/Polimodal y Terciaria. En este sentido, en 2009 se registraron 6 establecimientos educativos de nivel medio, con una matrícula de 521 alumnos, y 9 de EGB, con 1.567

alumnos. Los alumnos matriculados en el nivel inicial en el mismo año, ascendían a 222, pero no se cuenta con datos sobre la cantidad de jardines de infantes. El Departamento también cuenta con centros culturales, clubes sociales y deportivos, bibliotecas y museos. El aspecto sensible a destacar en este plano, como se mencionara anteriormente, es la dificultad que encuentran los egresados de los niveles medio y terciario para insertarse en el mercado laboral local.

Respecto de la situación de la oferta educativa en el Departamento, uno de los entrevistados sostiene: *“yo diría que está muy bien porque mirá: Luan Toro tiene escuela primaria y secundaria y la población de Luan Toro es bastante pequeña; Telén tiene escuela primaria y escuela secundaria, para el año que viene con dos modalidades, una modalidad técnica y una de ciencias humanas; Carro Quemado tiene escuela primaria con jornada completa y tiene una escuela anexa hasta tercer año; Loventué tiene una escuela- hogar y acá, en la localidad de Victorica tenemos la escuela agrotécnica que se podría decir que es una escuela-hogar, esa escuela recibe muchísimos chicos que no son de Victorica, la mayoría vienen del oeste o, inclusive de Santa Rosa y Toay; después acá en Victorica tenemos 3 escuelas secundarias: la de economía y gestión, la nuestra que es con orientación en humanidades y ciencias sociales y el Leubucó, que no sé qué orientación tendrá porque ahora se están redefiniendo las currículas...”*

Otro de los entrevistados, coincidiendo con la idea del alto nivel de cobertura y calidad en materia educativa, nos decía: *“En educación yo no podría pedir más nada en Victorica.”*

Desde el punto de vista del equipamiento sanitario, el departamento cuenta con dos hospitales públicos: uno en Victorica (de complejidad IV) y otro en Telén (de complejidad III), además de postas sanitarias en las restantes localidades. Un aspecto a considerar es la necesidad de derivar los casos médicos complejos a ciudades que cuentan con especialistas y con mayor infraestructura hospitalaria (Muiño et al, 2005).

Los actores del territorio identifican el acceso y la calidad de la salud pública como una problemática prioritaria que requiere la atención de las autoridades. Prueba de ello es la valoración general entre “Regular” y “Muy Baja” que emerge de las entrevistas realizadas, a lo que se suman las siguientes expresiones de los actores entrevistados: *“Acá el único servicio de salud por parte del Estado es el hospital y hay muy pocos médicos clínicos particulares, tenemos solo 2 médicos clínicos particulares, todo el resto de cosas pasan por el hospital. Hay 2 clínicos, 2 kinesiólogos que trabajan de manera particular, y alguno más, el resto lo absorbe todo el hospital.”*

*“El hospital es zona IV y en realidad muy pocas cirugías se pueden hacer, por lo que te diría que acá en salud nos falta muchísimo. Falta personal, por ejemplo, el ginecólogo esta de licencia y no tenés quién atienda, las urgencias las mandan a Santa Rosa, hasta cesáreas han derivado a Santa Rosa y es un hospital que tiene que atender desde Santa Isabel en adelante, o sea tiene una zona muy amplia y la verdad que falta, faltan recursos, la gente del hospital tiene la mejor predisposición. Nosotros trabajamos en red y la directora viene, da charlas y todo, pero ella reconoce que les faltan recursos humanos y recursos materiales. La cuestión, por ejemplo, de los rayos X, es bastante obsoleta, tienen un solo ecógrafo, que no es un ecógrafo de alta calidad...”*

*“Salud es otro tema (prioritario), hay pocos médicos, no están bien remunerados, a veces tienen que trabajar más de lo acordado. La población ha crecido y no ha crecido el hospital, ni en personal ni en materiales fundamentales como para atender la cantidad de población que tiene, además el hospital es zonal, no atiende solamente a la población local. Vienen de Santa Isabel, de Telén, de Luan Toro, Carro Quemado... entonces es cada vez más la demanda y hay muchas falencias en cuanto a personal, instrumental, material de trabajo.”*

*“Derivan muchísimo, creo yo que es por falta de instrumental, no tienen equipos. Por ejemplo, cuando los docentes ingresan (a trabajar a una escuela) se tienen que hacer una serie de estudios, algunos estudios no se los pueden hacer acá, las máquinas son tan viejas que no son claras las radiografías. O sea, el equipamiento no es el adecuado. Una quebradura simple, si querés asegurarte, mejor hacete ver en Santa Rosa. Los costos de traslados los cubre a veces la persona pero, la mayoría de las familias que van al hospital son familias que no tienen obra social, por lo tanto, tampoco tienen medios para viajar... se recarga el municipio con tantas cosas.”*

### **Hotelería y turismo**

La oferta hotelera se incrementó de 5 a 7 establecimientos entre 2006 y 2010. La cantidad de plazas aumentó un 64,4% en 5 años, totalizando 169 plazas en 2010. Además, existen 3 estancias turísticas registradas y 19 cotos de caza. Estos datos estadísticos son confirmados a través de las entrevistas. A modo de ejemplo, uno de nuestros informantes nos decía: *“acá la plaza hotelera aumentó muchísimo, para algunos podemos estar hablando de no mucho, pero son 130 plazas, más o menos en Victorica y hay que sumar Telén; Loventuel, que es un pueblo chiquito donde no hay nada y también están tratando de armar hotelería.”*

**Cuadro N° 17. Cantidad de establecimientos y plazas. Periodo 2006-2010**

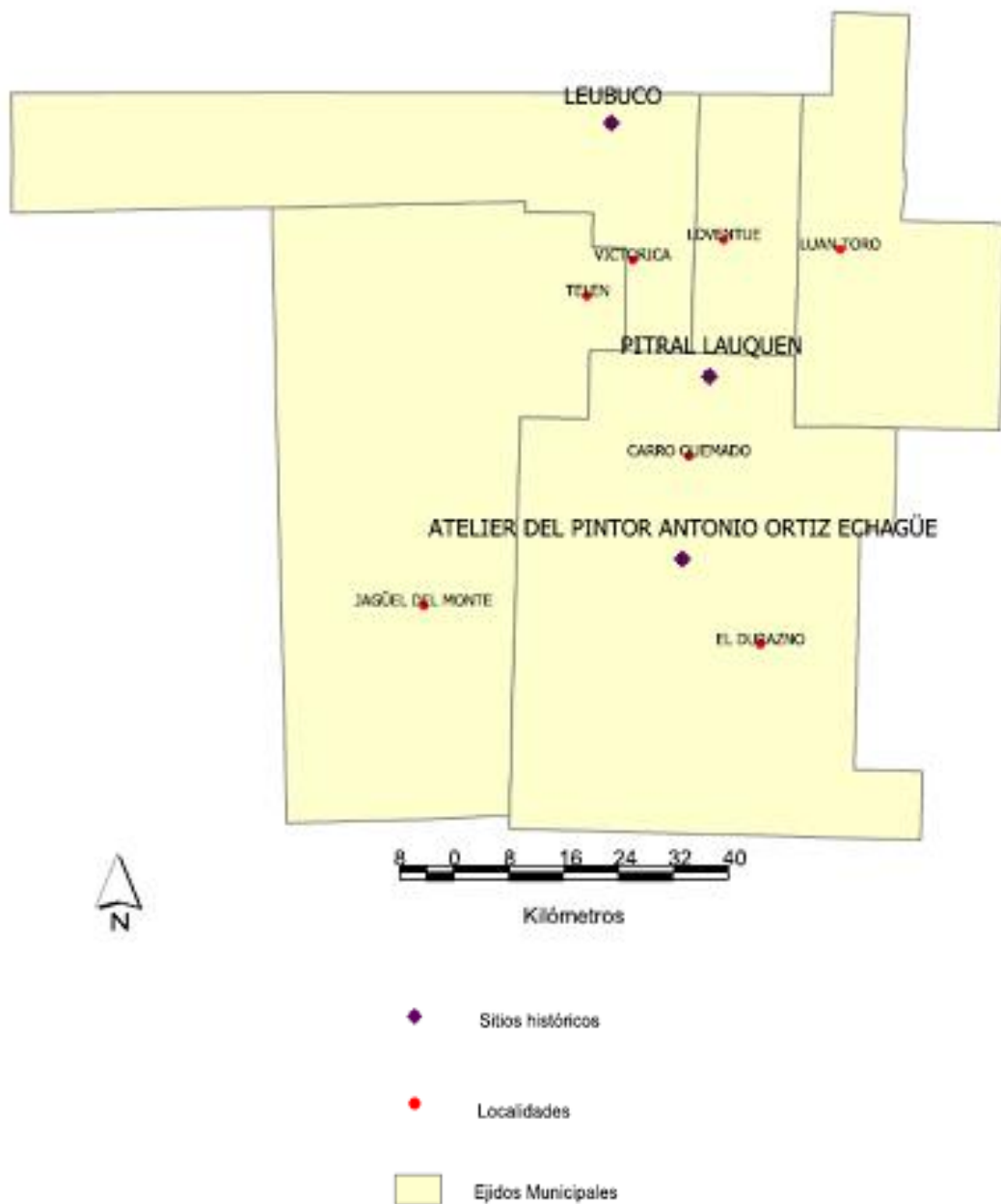
	2006		2007		2008		2009		2010	
	Estab.	Plazas	Estab.	Plazas	Estab.	Plazas	Estab.	Plazas	Estab.	Plazas
<b>Total Provincia</b>	<b>110</b>	<b>3.875</b>	<b>114</b>	<b>4.032</b>	<b>123</b>	<b>4.153</b>	<b>136</b>	<b>4.539</b>	<b>144</b>	<b>4.956</b>
Loventué	5	109	6	149	6	149	7	169	7	169

**Fuente: Anuario estadístico 2011**

En agosto de 2009, la Secretaría de Turismo de la provincia inició un proyecto que involucra a los pueblos de Telén, Luan Toro, Carro Quemado, Loventuel y Victorica bajo el nombre *“Latidos del Caldenal”*. El responsable del área de Turismo de Victorica nos decía: *“todos trabajamos en conjunto para el bien turístico de nuestra región, para promover nuestra región, para mostrar lo que tenemos... pasa que son pueblos chicos y a lo mejor al turista no lo convences tan fácil porque, aparte, esta zona es una zona de turismo de paso, gente que va para el sur o que va para el norte, paran acá y siguen viaje. Entonces la idea es poder armar algunos paquetes turísticos, Victorica en un día o dos ya lo conociste todo, pero tenés la posibilidad de conocer Carro Quemado, o Luan Toro, o Loventuel, entonces, es eso, armar un paquetito y vender todo el conjunto, esa es la idea de “Latidos del Caldenal””*.

El grupo está compuesto por técnicos de los municipios y prestadores de servicios, por ejemplo: hoteleros, propietarios de estancias turísticas, artesanos, etc. y recibe asesoramiento del INTA. Respecto al rol de esa institución en el desarrollo del turismo en la zona, esto nos decía uno de los entrevistados: *“lo que a nosotros nos ha aportado el INTA son cosas fundamentales e invaluable, a nosotros nos ha ayudado mucho a organizarnos, a crecer, gracias al INTA hemos podido tener la posibilidad de viajar a Buenos Aires a “Camino y Sabores” el año pasado, a exposiciones acá en el sur de Córdoba y la posibilidad de tener un asesor que a nosotros nos sirve para poder trabajar más ordenadamente.”*

### Croquis N° 25. Ubicación de los principales sitios históricos de Loventué



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Roberto, Z. y Martínez Uncal, M.C., 2012

A su vez, los entrevistados nos aportaron algunas reflexiones acerca de la inversión en infraestructura como uno de los factores que condicionan o impulsan el desarrollo del turismo en general y en Loventué en particular: *“Ha habido grandes cambios respecto a lo que era antes de que yo estuviera acá, no digo que eso haya sido gracias a mí, sino que a nivel de la provincia de La Pampa también se ha notado, creo que puede ser por eso, por la mejora en la calidad de las rutas. Vos vas a otras provincias, vas a Córdoba, que es una provincia muy turística, y tenés rutas que son un desastre y la gente evita ir por esas rutas. Bueno, gracias a dios en La Pampa, dentro de todo, las rutas son bastante nuevas, bien acondicionadas, entonces eso hace que el turista prefiera pasar por acá.”*

Si bien el estado de las vías de acceso al Departamento fue calificado positivamente, como afirma uno de los entrevistados: *“Nunca se termina de llenar todos los requerimientos que tiene el turista, por ejemplo, estación de servicio tenemos una sola que es la que está en la entrada (de Victorica), pero no tenemos estación de gas. Por ahí el que sale con cierto dinero necesita esa posibilidad de ir y recargar y acá la última que tenés está en Santa Rosa. Pero bueno el que viene acá sale de la gran urbe y lo que busca es esto, la tranquilidad, por eso tampoco hay grandes requerimientos.”*

*“Por ahí falta un poquito más de inversión en este tipo de cosas, en créditos que puedan hacer que el que quiere poner algo pueda mejorar lo que tiene o empezar a hacer su proyecto, el turismo es muy amplio en ese tipo de cosas, tenés turismo de salud, turismo de deportes, rural... mil cosas podés hacer. Por eso yo creo que hay que hacer un poquito más de esfuerzo en créditos y ese tipo de cosas para poder desarrollarnos más pero, ya te digo, en lo que es el avance del turismo yo creo que es muy importante en relación a lo que era, ha crecido mucho y va creciendo cada vez más.”*

*“El turismo es una cosa que lleva su tiempo, es muy “lerdo” ver el fruto, ver los logros, salvo que tengas la posibilidad de que el gobernador o en el lugar haya gente que haga una fuerte inversión, como pasa, por ejemplo, en San Luis. San Luis en poquitos años empezó de ser nada, de no conocerse ni siquiera por noticias en los diarios y hoy por hoy es una provincia que está peleando en la parte de turismo. Entonces, cuando hay una fuerte inversión los cambios se notan. En nuestro caso los cambios llevan mucho tiempo pero, de todas maneras, debemos decir que se ha incrementado muchísimo, puede ser también por el tema de las rutas, la que pasa para el sur o la que viene para el lado del norte, para el lado de San Luis, que terminó de construir la autopista el año pasado.”*

La evolución de la actividad cinegética durante los últimos años, se pone en evidencia a partir del incremento en el número de cotos de caza habilitados en el Departamento, así como en función de la cantidad creciente de cazadores que atraen año a año. Al respecto, esto manifestaba un entrevistado: *“se le ha empezado a dar más importancia o, por lo menos, yo no lo notaba antes. (...) se ha empezado a trabajar de otra manera y ahora es muy importante en la zona. Nosotros hemos recibido japoneses, franceses... no te digo que es un flujo continuo pero sí, el turista que viene a la parte de caza siempre termina cayendo acá.”*

Si bien la ganadería esta profundamente arraigada como principal actividad económica, los actores, en general, destacan al turismo como alternativa, valorando la presencia de estancias turísticas y la rica historia del lugar. En este sentido, creen que es necesario ampliar la difusión de la oferta turística y generar sinergias con los cotos de caza. En contextos de sequía y bajos precios para la ganadería, la actividad turística podría visualizarse como una forma de enfrentar la crisis por parte de algunos productores. Sin embargo, el desarrollo de esta actividad todavía es incipiente en el Departamento. En este sentido, así se expresaba uno de los entrevistados: *“Hoy por hoy todavía hay gente que no lo ve (al turismo) como una herramienta importante pero hay gente que se está volcando a eso. Esta es una zona de cría, el que tiene una vaca se dedica exclusivamente a eso, no lo ve al turismo como algo explotable, como algo que le puede sumar, todavía falta despertar el interés. Entonces bueno, el dueño del campo se dedica a lo de él pero sí ha ido creciendo el interés de la gente que se ha “despoblado” de hacienda por cuestiones económicas, esos sí se han ido volcando, pero no es la mayoría. Si lo trabaja otra gente: el hotelero, la gente de los restaurantes.”*

En cuanto a las manifestaciones culturales vinculadas a esta actividad, los entrevistados destacan la Fiesta de la Ganadería, que se realiza en Victorica durante el mes de febrero, como uno de los eventos de mayor impacto: *“(…) calculo que debe ser una de las fiestas más importantes que tiene la provincia, es una fiesta que dura toda una semana y los hoteles no dan abasto, entonces ya tenemos que salir a buscar a los vecinos.”*

### **Algunas reflexiones a partir de los aprendizajes de la experiencia**

El diagnóstico territorial realizado se orientó a disponer la información referente a calidad, cantidad y disponibilidad de los recursos territoriales de manera ordenada y pormenorizada. Partimos de la observación de las variables económicas, sociales, productivas y ambientales, al tiempo que analizamos la evolución histórica de los procesos estructurantes del espacio agrario de mercado en la Provincia de La Pampa. Luego, centramos nuestra atención en el análisis de la dinámica territorial asociada a la organización social y productiva del Departamento Loventué. Finalmente, entendiendo que estos procesos describen una trayectoria compleja, contradictoria y desigual, pretendimos –a través de la complementación de diversas fuentes- identificar nexos posibles entre el nivel atomizado propio de la lógica de la reproducción social de actores individuales y la perspectiva holística y de largo aliento esperable de parte de las instituciones del Estado. Sobre esa base, en etapas posteriores se pretende avanzar desde la caracterización del territorio hacia la definición de escenarios.

La realización del diagnóstico puso en evidencia la tensión entre aquello que llamamos en el capítulo introductorio “políticas ambientales explícitas” y “políticas ambientales implícitas”, así como también expuso algunas contradicciones de la prospectiva territorial en el interjuego provincial-local. Mientras en el capítulo del PET destinado a La Pampa –redactado por técnicos del gobierno de la Provincia- se destaca la sobreexplotación de los recursos naturales como uno de los riesgos ambientales más relevantes, y aún cuando se reconoce el impacto negativo que provoca la sobrecarga animal sobre la productividad de los pastizales y bosques del Departamento Loventué, también se asume una marcada limitación en cuanto a las posibilidades de

diversificación económica y, por lo tanto, se termina avalando la continuidad de la lógica productiva vigente.

A fin complementar el trabajo realizado, consideramos debieran incorporarse al diagnóstico aquellas indagaciones que permitan analizar y comprender el impacto de las transformaciones territoriales de mayor escala (global, regional, nacional y provincial) sobre la sustentabilidad socioeconómica y ambiental del Departamento Loventué, en su rol de proveedor de ganado vacuno para el mercado provincial y nacional. Entendemos también que, en el marco de la reglamentación de la Ley Provincial de Bosques, la profundización del diagnóstico permitiría anticipar un posible conflicto en torno de las prácticas culturales asociadas con el aprovechamiento del caldenal (i) como recurso paisajístico inalienable para el desarrollo del turismo rural, (ii) como bien primario de uso directo (leña, postes para alambrados) o fundamental para el despliegue del sector secundario (madera para muebles, artesanías, elaboración de pisos de parquet), o (iii) como recurso asociado a la actividad ganadera (reserva de alimento, refugio para los animales). Finalmente, otro aspecto significativo que tampoco ha sido abordado en el diagnóstico es la diversidad de posicionamientos en cuanto a la historia indígena del lugar, posiciones que van desde la negación y el ocultamiento hasta la crítica de la reificación de espacios y prácticas propios de los pueblos originarios, pasando por los movimientos que impulsan acciones de reparación histórica.

En este contexto geohistórico particular – tanto como en otros donde se adviertan procesos análogos- una de las condiciones de posibilidad para la ejecución de planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial socio-políticamente viables, será contar con el reconocimiento y consideración de la pluralidad de experiencias y representaciones espaciales que lo han constituido. La jerarquización del actor social, de la cultura local y del ámbito comunitario, brinda la posibilidad de potenciar un modelo de planificación territorial, que, sin desestimar la búsqueda de rentabilidad, valore las políticas de ordenamiento desde un punto de vista cualitativo, ponderando la densificación del tejido social para la promoción del desarrollo sustentable. Como expresa Da Costa Pereira (2009:21): *“la sustentabilidad de los territorios se puede alcanzar con productividad, equidad, sostenibilidad y potenciación, esta última entendida como la plena participación de las personas en todas las decisiones y procesos que conforman su vida.”*

A partir del reconocimiento de la importancia del aporte cualitativo que realizan los actores sociales al diagnóstico territorial, creemos necesario advertir que la participación social debe transitar del nivel formal, en el que suele encontrarse en la actualidad, hacia formas organizadas que garanticen el control social del proceso. En ese tránsito la población local deberá desarrollar la capacidad de construir estrategias de acción colectiva y la *“potencialidad para emprender procesos de autonomía creciente”* (Manzanal et al., 2009: 139), a través del despliegue articulado de procesos de capacitación, organización y participación.



## CONCLUSIONES

A lo largo de las páginas precedentes hemos intentado analizar algunas de las aristas que presenta la actualización de la cuestión de la planificación territorial en Argentina. En particular, observamos aquellos elementos que, según entendemos, permitirían explicar por qué, aún cuando se dispone de sofisticado instrumental metodológico y tecnológico para el estudio de los efectos de la acción antrópica sobre el territorio, la difusión, la práctica y los resultados del ordenamiento territorial se revelan discontinuos, imprecisos, exiguos y profundamente dispares.

La necesidad de contar con instrumentos analíticos que permitieran comprender la *“metamorfosis en las prácticas culturales y económico-políticas (...) ligada al surgimiento de nuevas formas dominantes de experimentar el espacio y el tiempo”* (Harvey, 1998: 9), provocó la irrupción de referencias geográficas -del discurso territorial, en particular- en los ámbitos académico y político. Paralelamente, en un contexto de actuaciones multiescalares, pertenencias múltiples y crisis paradigmática, el espacio, entendido como una construcción social emergente de las percepciones y las representaciones; cargado de subjetividad, motivaciones, valores y emociones, se reposicionó como referente simbólico con el que se identifican los actores (Cossio et al. 2009). Así, a la luz de estas mudanzas teórico-epistemológicas, creemos coherente pensar que el análisis del proceso de construcción participativa del ordenamiento territorial requiere comprender las estructuras productivas y tecnológicas, el contexto sociopolítico y la legislación vigente, tanto como las prácticas específicas desarrolladas por los actores sociales para apropiarse y transformar su lugar y los escenarios en los cuales despliegan sus estrategias.

### **El desafío conceptual**

El análisis de la bibliografía disponible, tanto en el ámbito nacional como iberoamericano, nos permitió recopilar una serie de definiciones que, si bien no pretendían exhaustividad, dieron buena cuenta de los principales lineamientos del andamiaje conceptual utilizado por las instituciones que impulsan el ordenamiento territorial en Argentina. Este recorrido procuró advertir cómo la perspectiva dominante, de neto corte positivista, reduce la dimensión social del ordenamiento territorial y lo suele presentar como una cuestión eminentemente técnico-administrativa, cuyo devenir depende del accionar político y del saber experto, desactivando el poder decisorio de los actores sociales. Frente a esa concepción, nuestro trabajo propone el reto cognitivo-filosófico de desencuadrar tal posicionamiento y promueve el reestablecimiento del equilibrio entre las múltiples dimensiones que integran el discurso y la práctica del ordenamiento territorial.

A partir del cuestionamiento a la arquitectura conceptual del ordenamiento territorial en la Argentina se demandan cambios no solamente en el plano teórico-analítico, sino también en las formas de intervención de las instituciones, así como en los modelos vigentes de planificación y gestión. Desde esta nueva visión, el foco de análisis no debería ser el espacio en sí, sino más bien la posibilidad de establecer una relación sostenible entre el territorio y sus habitantes. En consecuencia, el encuadre teórico-metodológico propuesto procuró otorgar centralidad a las potencialidades y capacidades de los actores sociales para intervenir en la transformación de su realidad.

## **El desafío de reforzar la institucionalidad territorial-ambiental**

En el contexto actual se reconoce en Argentina una creciente intervención del Estado en la generación de proyectos de planificación territorial vinculados a la implementación de la reprimarización de la economía y a la industrialización de materias primas de origen agropecuario. No obstante, el país aún no cuenta con una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y, por lo tanto, carece de un marco normativo específico que lo defina, organice y regule. Ante esa carencia, la planificación de usos del suelo y la gestión territorial quedan libradas a los designios de los sectores más concentrados de la economía, en función de su interés particular. Esta situación da lugar a la emergencia de conflictos socio-ambientales, al permitir el desarrollo de actividades productivas que, privilegiando la obtención de beneficios de corto plazo, se realizan poniendo en riesgo la continuidad de los servicios ecosistémicos que el territorio ofrece a la sociedad en su conjunto.

En virtud de lo antedicho, creemos necesario avanzar hacia contextos de mayor precisión en la delimitación de las competencias institucionales, lo que permitiría clarificar la especificidad de los campos de acción de las políticas de ordenamiento territorial, al tiempo que facilitaría su inserción en una estructura político-institucional que lo avale, le brinde continuidad y le asigne una fuente específica de financiamiento. Sin embargo, también debe reconocerse que, como afirma Fernández (2000:57): *“(...) el alcance de una situación normativa no concluye la problemática de la conflictividad ambiental sino que, siendo un avance, abre otras problemáticas sólo susceptibles de superarse en un marco trans-normativo o del estadio de la contractualidad o consensualismo”*.

## **El desafío de la construcción participativa del proceso de OT**

Si existe un desafío cardinal para la construcción de procesos participativos de planificación territorial este es establecer una distinción, y a la vez procurar la articulación, entre, por un lado, los tiempos y resultados propios de la lógica de corto/mediano plazo que deviene del desarrollo de planes y la implementación de proyectos y, por otro lado, la perspectiva de largo plazo implicada en un proceso de conformación de redes de cooperación, con capacidad para mejorar progresivamente el acceso y manejo de información por parte de los actores, y que permitan, a su vez, ampliar su participación y su capacidad de influir en la planificación del territorio.

Aquellos que habitualmente participan disponen de una dinámica consolidada que les permite acceder a la información, pero quienes tradicionalmente han estado excluidos requieren de una actitud proactiva por parte de los organismos del Estado que motive la inquietud, garantice el acceso a esa información y les permita insertarse en los procesos de participación, no solamente en la etapa de diagnóstico, sino también en el diseño de alternativas y en la etapa final de validación de las propuestas. A su vez, la activa participación social en la identificación de los problemas del territorio, la recolección de la información necesaria para su análisis, la identificación de posibles soluciones y la elaboración de un plan, facilitan el acercamiento entre las aspiraciones territoriales que sustentan los cuadros técnicos y los imaginarios sociales acerca del deber ser del territorio, al tiempo que fortalecen la legitimidad simbólica de la regulación jurídico-política del ordenamiento territorial.

La participación social cobra importancia como forma de legitimación debido a que la secuencia de decisiones, que conforman la esencia política del proceso de ordenamiento territorial, afecta a la sociedad en su conjunto. En consecuencia, cualquier proyecto de ordenamiento territorial requiere un creciente compromiso de la diversidad de actores, entre los cuales los gobiernos locales constituyen el primer escalón de la formación estatal. Dado que consideramos que es en la escala local donde se produce el impacto de las políticas de ordenamiento territorial, entendemos que es allí donde se deben articular las políticas públicas con las propuestas comunitarias, a partir de la construcción colectiva de una agenda de intervención.<sup>43</sup> Sin embargo, al ser una problemática trans-escalar, la viabilidad socio-política del proceso de planificación -así como la continuidad de las políticas resultantes- no solo debe asociarse con la descentralización de la toma de decisiones, sino que exige también la articulación de los distintos niveles de gobierno, en pos de alcanzar umbrales mínimos de consenso respecto del futuro deseado para el territorio.

Para finalizar, en un nivel de reflexión más general, entendemos que la posibilidad de mejorar el nivel de bienestar de la población a través del ordenamiento territorial nos demanda enfrentar el límite estructural de actuar sobre las consecuencias de la desigualdad socio- territorial, sin reconocer a las actuales relaciones sociales de producción y consumo como factores causales. De este modo, consideramos que sin una reorientación de las dinámicas territoriales dominantes, la herramienta del OT, aún robustecida conceptual y administrativamente, solo logrará introducir algún elemento de orden espacial en un modelo de desarrollo que se revela desequilibrado y contradictorio (Del Moral Ituarte, 2002). Así, en la base más profunda del debate, se sitúa la percepción de la naturaleza como bien común, la valoración social de las prácticas de producción agropecuarias actualmente en vigencia y la propia legitimidad de los instrumentos tradicionales de la política como vehículos para el cambio social.

---

<sup>43</sup> Este tipo de procedimiento presupone el desarrollo de una cultura de planificación participativa, de capital social, de una institucionalidad adecuada y de la capacidad de gobernanza (Monteiro da Costa, 2010).

## BIBLIOGRAFÍA

Abramovay, R. 2006. Para una teoría de los estudios territoriales. Pp.51-70. en Manzanal M, Neiman G y Latuada M (Coord.), Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio. Editorial CICCUS, Buenos Aires.

Albuquerque, F. 2003. Planes de desarrollo sostenible en los Parques Naturales de Andalucía. Aproximación conceptual y metodológica. Instituto de Desarrollo Regional y Fundación Universitaria, Sevilla.

Ander-Egg, E. 2003. Métodos y técnicas de investigación social. Volúmenes III y IV. Editorial Lumen, Buenos Aires.

Ansaldi, W. 1991. La pampa es ancha y ajena. La lucha por las libertades capitalistas y la construcción de los chacareros como clase. Unidad de Docencia e Investigación Socio-Históricas de América Latina (UDISHAL).

Aparicio, S.; Giarracca, N; Teubal, M. 1992. Las transformaciones en la agricultura: el impacto sobre los sectores sociales. En Sautú, R; Juvat, J. (Comps.). Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social agraria. Editorial Paidós, Buenos Aires.

Arqueros, X. y Manzanal, M. 2004. Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino, III Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, Tilcara.

Arroyo Gonçalves, C. 2010. La participación como parte de las estrategias de intervención. Pp. 107-122. En Thornton, R. y Cimadevilla, G. Usos y abusos del participare. Ediciones INTA, Buenos Aires.

Aurand, S. 2012. Campesinos y adopción tecnológica en el noroeste de San Luis. Ediciones INTA, Anguil, La Pampa.

Basso, L. 2011. Prefacio. En Lathera, P., Jobbágy, E., Paruelo, J. (Eds.) Valoración de servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial. Editorial INTA, Buenos Aires.

Benencia, R. 2006. Campesinado y desarrollo: conceptualizaciones y complejidades. Pp 5-20. En Cáceres, Silvetti, Ferrer y Soto (Comps.): Y... vivimos de las cabras. Transformaciones sociales y tecnológicas de la capricultura. Editorial La Colmena. Buenos Aires.

Bidaseca, K. 2002. Nómades sin tierra. De hombres y mujeres poblando León Rougés en tiempos de zafra y migraciones, Tesis de Maestría, Buenos Aires.

Borges, J. L. 1999. El Aleph. En: Obras Completas. Emecé Editores, Buenos Aires.

Bourdieu, P. 1989. A representação política. Elementos para uma teoria do campo político. En: Bourdieu, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, p 163-208.

Bozzano, H. 2000. Territorio, híbridos de base dialéctica. Reflexiones sobre el objeto de la geografía. Leído en [www.psic analisis-s-p.com.ar/textos/saber005.doc](http://www.psic analisis-s-p.com.ar/textos/saber005.doc), sitio web visitado el 11-06-2012 a las 16:57.

Brett, E. A. 1999. Participation and accountability in Development Management, paper, Development Studies Institute, London School of Economics, Londres.

Cabo, S. 2011. Transformación territorial del espacio rural del centro-este de La Pampa. Ediciones INTA, La Pampa.

Cabrales Barajas, L. 2006. Geografía y ordenamiento territorial. En Lindon, A. y Hiernaux, D. Tratado de Geografía Humana. Universidad Autónoma Metropolitana, Anthropos editorial, México.

Cañizares Ruiz, M. 2007. Los cambios y las estrategias territoriales: hacia una correcta ordenación del territorio en Castilla-La Mancha. Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XII, nº 704.

Cardarelli, G y Rosenfeld, M. 1998. Las participaciones de la pobreza, PAIDOS, Buenos Aires, Argentina

Carvalho, H. M. 1993. Padrões de sustentabilidade: Uma medida para o desenvolvimento sustentável (mimeo). Curitiba.

Castillo Belmar, Enrique y González Loguercio, Nelson: Ordenamiento Territorial. Una herramienta para el desarrollo rural sostenible. Experiencias y aprendizajes, FAO, abril de 2006

Cea D'Ancona, M. 1996. Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social, Síntesis Sociológica, Madrid.

Centeno, M. 2011. Governance del territorio en el corredor Quines-Candelaria, provincia de San Luis. Ediciones INTA, San Luis.

Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). 2010. Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial.

Constitución de la Provincia de La Pampa. 1960.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo. 1987. Nuestro Futuro Común. Informe Brundtland. Naciones Unidas.

Cossio, B. et al. 2009. La relación entre los procesos sociales y el territorio. Intervención en el ordenamiento urbano de pequeñas ciudades de crecimiento acelerado. II Congreso de Geografía de las Universidades Nacionales: "La geografía ante la diversidad socio - espacial contemporánea", Santa Rosa, La Pampa.

Covas, M. R. 1998. Los espacios socioeconómicos de la Provincia de La Pampa, Argentina. En Huellas. Revista del Instituto de Geografía de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa. Nº 3.

Crozier, M. y Friedberg, E. 1990. El actor y el sistema. Fondo de Cultura Económica, México.

Da Costa Pereira, N. 2009. Espacialidad y ordenación de territorios. Anotaciones de un replanteo epistemológico para consolidar proyectos de conjunto. II Congreso de Geografía de las Universidades Nacionales: "La geografía ante la diversidad socio - espacial contemporánea", Santa Rosa, La Pampa.

Del Moral Ituarte, L. 2002. El tratamiento del agua en la ordenación del territorio. Consideraciones sobre su concreción en Andalucía. Scripta Vetera. Edición Electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales.

Díaz, G., Frank, O. Torrado Porto, R., Torrado, J., Viniegra, M. 1999. Descripción, análisis y diagnóstico de la producción agropecuaria en el Departamento Loventué. INTA, Victorica.

Dillon, B. 2009. Movimientos territoriales y redistribución de la población en la Provincia de La Pampa (1980-2001). II Congreso de Geografía de las Universidades Nacionales: "La geografía ante la diversidad socio - espacial contemporánea", Santa Rosa, La Pampa.

Equipo del SDAA. 2003. El diagnóstico territorial participativo. Hacia la mesa de negociación. Orientaciones metodológicas, borrador para el debate, Roma: FAO-SDAA.

Espinosa Henao, O. 2002. Comentarios para una crítica a los planes de ordenamiento territorial en Colombia. Inventario para una discusión desde las municipalidades, *Territorios*, Julio de 2002, N° 8. Pp. 127-166. Universidad de Los Andes, Bogota, Colombia.

Estaba, R. 2000. La controversia de la ordenación del territorio en Venezuela. Revista de Geografía de Venezuela Vol. 41 N° 1: 117-135.

Failde, V. y Fernández, D. 2007. El ordenamiento territorial en las provincias de Salta y Jujuy. Mapa de Actores. Sector Público. Ediciones INTA, Buenos Aires.

Failde, V., Zelarrayan, A., Fernández, D. 2009. Un ejercicio de Ordenamiento Territorial participativo en la cuenca del Arroyo Santa Rita, Jujuy, V Jornadas Latinoamericanas sobre Medio Ambiente, UCASAL - Salta Argentina. 13, 14 y 15 de agosto de 2009.

Fassin, D. 2008. Entre ideología y pragmatismo. Ambigüedades y contradicciones de la participación comunitaria en salud. Pp. 117-144. En Menéndez, E. y Spinelli, H. Participación Social ¿Para qué?. Editorial Lugar, Buenos Aires.

Feito, M. C. 2005. Antropología y desarrollo. Editorial La Colmena, Buenos Aires.

Fernández, R. 2000. La ciudad verde. Teoría de la gestión ambiental urbana. Editorial Espacio, Buenos Aires.

Foladori, G. 2002. Avances y Límites de la sustentabilidad social. Economía, Sociedad y Territorio, Vol. III, N° 12:621-637, Colegio Mexiquense, México.

García Herrera, L. 2007. En torno de la gobernanza, los gobiernos locales y la participación ciudadana, Biblio 3W Revista Bibliográfica de geografía y ciencias sociales, Vol. XII, N° 723, 15 de mayo.

Geilfus, F. 1997. 80 Herramientas para el Desarrollo Participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación. Prochamate – IICA, San Salvador, El Salvador. 208 p.

Giarraca, N., Aparicio, S., Gras, C. 2001. Multiocupación y pluriactividad en el agro argentino: el caso de los cañeros tucumanos. En: Desarrollo Económico, Vol. 41, N° 162: 305-320. Buenos Aires.

Giddens, A. 2000. Sociología. Alianza Editorial. Ciencias Sociales, Madrid.

Gligo, N.1995. Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL, N° 55:107-122.

Gobierno de la Provincia de la Pampa. Dirección de Estadísticas y Censos. Anuario estadístico 2010.

Gobierno de la Provincia de la Pampa. Dirección de Estadísticas y Censos. Anuario estadístico 2011.

Godelier, M. 1989. Lo ideal y lo material. Pensamiento, economías, sociedades. Taurus Humanidades-Alfaguara, España.

Gras, C. 2004. Pluriactividad en el campo argentino: el caso de los productores del sur santafecino. Cuadernos de Desarrollo Rural, N° 051: 91-114. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Grosso, P.; Clementi, S.; Ravera, F. 2012. Desde el diagnóstico territorial participativo hasta la mesa de negociación: orientaciones metodológicas. Artículo publicado en <http://www.fao.org/docrep/005/Y8999T/y8999t09.htm>. Sitio visitado el 13 de Noviembre de 2012 a las 15:03.

Guber, R. 2001. La etnografía. Editorial Norma, Buenos Aires.

Guimenez, S. 2004. Políticas sociales y los dilemas de la participación. Laboratorio/n line. Revista de estudios sobre cambio social. Año 4, N° 16.

Haesbaert, R. 2007. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” á multiterritorialidade. Bertrand, Rio de Janeiro, Brasil. 400 p.

Harvey, D. 1998. La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural. Amorrortu, Madrid. 401 p.

Hernández Peña, Y. 2010. El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable?. Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía, N° 19: 97-109. Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia.

Horkheimer, Max. 2007. Crítica de la razón instrumental. Terramar. La Plata. 180 pp.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 1996. Seminario-Taller de capacitación en Desarrollo Sostenible de la agricultura y el medio rural. Heredia, Costa Rica. 11-16 de noviembre.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; Dirección de Recursos Naturales de la Provincia de la Pampa; Universidad Nacional de La Pampa. 1980. Inventario Integrado de los Recursos Naturales de la Provincia de La Pampa. La Pampa.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. 2007. Enfoque de Desarrollo Territorial. Documento de trabajo N° 1. Ediciones INTA.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional Agropecuario, 1988.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Censo Nacional Agropecuario, 2002.

Lagunas Vázquez, M.; Beltrán Morales, L. F.; Urciaga García, J. 2008. Evaluación rural participativa: uso de los recursos naturales en la reserva de la biosfera El Vizcaíno, BCS, México. Economía, Sociedad, y Territorio. Vol. VIII, N° 26, 2008, pp. 451-476. Colegio Mexiquense, México.

Lardone, L. 2010. Hipervínculo a la participación. Pp. 161- 188. En Thornton, R. y Cimadevilla, G. Usos y abusos del participare. Ediciones INTA, Buenos Aires.

Ligier, D. 2008. Ordenamiento territorial en el ámbito rural. INTA

Ligier, D; Achinelli, M. 2008. Ordenamiento territorial en el ámbito rural, Editorial INTA, Buenos Aires.

Llambí, L. 1993. Reestructuración mundial y sistemas agroalimentarios. Necesidad de nuevos enfoques. Comercio Exterior, 1993, Vol. 43, N° 3.

Lódola, A. 2008. Contratistas, cambios tecnológicos y organizaciones en el agro pampeano. CEPAL, Santiago de Chile.

Manzanal, M. 1995. Globalización y ajuste en la realidad regional argentina: reestructuración o difusión de la pobreza? *Realidad Económica* 134, p. 67-82, IADE, Buenos Aires,



Manzanal, M. 2002a. Instituciones y gestión del desarrollo. Realidad Económica 188, IADE, Buenos Aires, p.51-67.

Manzanal, M. 2002b. Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina. Economía, Sociedad y Territorio, Vol. III, Núm. 012, julio-diciembre. El Colegio Mexiquense, A.C. México. Leído en <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Publicaciones4.pdf>

Manzanal, M. 2003. Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina. (Experiencias y enseñanzas). Realidad Económica 197, IADE, Buenos Aires, p. 92-115.

Manzanal, M. 2007. Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio. Pp.15-50 en: Manzanal, M., Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (comp.) 2007. Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto. Editorial CICCUS, Buenos Aires, 284 p.

Manzanal, M., Arqueros, M. X., Arzeno, M., Nardi, M. A. 2009. Desarrollo territorial en el norte argentino: una perspectiva crítica. Eure, Vol. XXXV, N° 106, diciembre-sin mes, pp. 131-153. Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Massiris Cabeza, A. 2005. Fundamentos teóricos y metodológicos del ordenamiento territorial. Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja, Colombia.

Mayntz, R. 1998. Nuevos desafíos de la teoría Governance, traducción al español de María Angela Petrizzo Páez, Florencia (Italia), Jean Monnet Chair Paper RSC N° 98/50, European University Institute.

Medeiros Hespanhol, R. 2010. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, Vol.5, N° 10: 123-147.

Méndez Vergara, E. 2000. Ordenamiento territorial-ambiental: desarrollo responsable y sostenible. Revista de Geografía de Venezuela. Vol. 41 N° 2: 281-301.

Menéndez, E. 2008. Las múltiples trayectorias de la participación social. Pp. 51-80. En Menéndez, E. y Spinelli, H. Participación Social ¿Para qué? Editorial Lugar, Buenos Aires.

Minetto, J. 2009. La dinámica poblacional en el departamento Loventué (La Pampa), entre los años 1895 y 1942. II Congreso de Geografía de las Universidades Nacionales: "La geografía ante la diversidad socio - espacial contemporánea", Santa Rosa, La Pampa.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. 2010. Bases para el ordenamiento del territorio rural argentino.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. 2010b. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2016.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. 2012. Bases para el ordenamiento del territorio rural argentino.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. 2008. Plan estratégico Territorial. Argentina del Bicentenario: 1816-2016. Avance II. Buenos Aires.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. 2010. Argentina 2016 Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa.

Monteiro, R. 2010. Prólogo. Pp. 13-16. En Thornton, R. y Cimadevilla, G. Usos y abusos del participare. Ediciones INTA, Buenos Aires.

Monteiro da Costa. E. 2010. O planejamento territorial participativo: A experiência do Estado do Pará, Brasil. Scripta Nova. Revista de geografía y ciencias sociales. Vol. XIV, N° 331 (37), 1° de agosto.

Montes Lira, P. 2001. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas. Cepal. División de medio ambiente y asentamientos humanos. Santiago, Chile.

Moraes, A. 2000. Capitalismo, Geografía e Meio Ambiente. Tesis Libre Docencia en Geografía Humana. Departamento de Geografía - FFLCH, USP. São Paulo: USP. 2000. 215 p.

Muiño, O., Brasesco, J. Brusa, S., Cicatelli, M. F. 2005. Análisis participativo del proceso de transformación productiva e institucional en el Departamento Loventué. Rimisp.

Murmis, M. 1994. Algunos temas para la discusión de la Sociología Rural Latinoamericana. Reestructuración, desestructuración y problemas de excluidos e incluidos. Ruralia, N° 5, p. 43-68.

Murmis, M. 1998. El agro argentino: algunos problemas para su análisis. En Giarracca, N. y Cloquell, S. (Comps.). Las Agriculturas del Mercosur. Editorial La Colmena – CLACSO, Buenos Aires.

Nieto Masot, A. Gurría Gascón, J.L. 2010. El modelo rural y el impacto de los programas LEADER y PRODER en Extremadura (Propuesta metodológica). Scripta Nova. Revista de geografía y ciencias sociales. Vol. XIV, N° 340.

Niremberg, O., Brawerman, J., Ruiz, V. 2003. Programación y evaluación de proyectos sociales: aportes para la racionalidad y la transparencia. Capítulo. 3 “El diagnóstico: algo más que una herramienta para la programación y la evaluación” pp83-102. Paidós, Buenos Aires.

Orozco Hernández, M. E., Gutiérrez- Martínez, G., Delgado Campos, J. 2009. Desarrollo rural y deterioro del bosque. Región interestatal del Alto Lerma. Economía, sociedad y territorio, Vol. IX, N° 30, pp. 435-472. Colegio Mexiquense, México.

Piñero, M.; Martínez, J. C.; Armelín, C. 1975. Política tecnológica para el sector agropecuario. Ediciones INTA, Buenos Aires.

Porto Goncalves, C. 2004. El desafío ambiental. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lomas de Virreyes, México.

Pose García, M., 2007. Reseña: MENDEZ, Ricardo. Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. Biblio 3W Revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales, Vol. XII, N° 768, 25 de diciembre.

Precedo Ledo. 2008. La ordenación del territorio en perspectiva. A propósito del libro: "Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico" de V. Bielza. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (Serie documental de Geo Crítica). Universidad de Barcelona.* Vol. XIII, N° 802.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 2010. Perspectivas del medio ambiente: América Latina y el Caribe. GeoAlc 3.

Quispe Merovich, C. y Lottici, M. 2011. Los desafíos del ordenamiento ambiental del territorio y los servicios ecosistémicos en la Ley de Bosques Nativos. En Laterra, P., Jobbágy, E., Paruelo, J. (Eds.) Valoración de servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial. Editorial INTA, Buenos Aires.

Raffestin, C. 1980. Pour une Geographie du Pouvoir. Librairies Techniques, Francia.

Rau, V. 2010. La situación de los asalariados agropecuarios transitorios en Argentina, Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 50, N ° 198, julio-septiembre, Buenos Aires, Argentina.

Roberto, Z. y Martínez Uncal, M. C. 2012. Bases para el ordenamiento territorial. Publicación técnica N° 87. INTA- GEF Patagonia, La Pampa.

Robirosa V., Cardarelli, G. y Lapalma, A. 1995. Planificación y Turbulencia. UNICEF-SIGLO XXI, España- Buenos Aires, Argentina.

Rojas-López. 2006. Ley orgánica para la planificación y gestión de la ordenación del territorio Revista Geográfica Venezolana Vol. 47(2). Revista Geográfica Venezolana. Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela.

Romero, H. y Vázquez, A. 2005. Pertinencia y significado del ordenamiento territorial en Chile. Urbano. Año-Vol. 8, N° 011. Universidad del Bío Bío, Concepción , Chile.

Sabino, C. 1996. El proceso de investigación, Editorial Humanitas, Buenos Aires.

Sacipa Rodriguez, P. 2001. Ordenamiento territorial: del control a la democratización. Revista Territorios, enero, N° 005, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Pp. 71-89.

Salas Bourgoïn, M. A., Delgado Espinoza, F., Esteva, Y. y Sampson, S. 2008. La ordenación del territorio y la vocación de uso agrícola de la tierra en Venezuela. Revista Geográfica Venezolana, Vol. 49(2) pp. 267-288. Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela.

Sánchez Salazar, M. T. y Palacio Prieto, J. L. 2004. La experiencia mexicana en la elaboración de los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial. Diagnóstico, problemática y perspectivas desde el punto de vista de la participación del Instituto de Geografía de la UNAM. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, N° 53: 75-97.

Sánchez Vidal, A. 1991. Intervención comunitaria: concepto, proceso y panorámica. Psicología comunitaria. Bases conceptuales y operativas, métodos de intervención. Cap 8. p 259-329. Barcelona. PPU., España.

Santos, M. 2000. La naturaleza del Espacio. Editorial Ariel, España.

Santos, M. 2004. Por otra globalización, del pensamiento único a la conciencia universal. Convenio Andres Bello, Bogotá, Colombia.

Schejtman, A. y Berdegué J. 2003. Desarrollo territorial Rural. Rimisp, Santiago de Chile.

Schvarstein, L. 2003. La inteligencia social de las organizaciones, PAIDOS, Buenos Aires, Argentina.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. 2010. Bases para el ordenamiento del territorio rural argentino.

Shmite, S. 2003. Procesos de construcción de la espacialidad social. Un marco teórico-metodológico para el análisis del espacio rural de la pampa, Argentina. Pp. 35- 46 En Medus, N. (comp.) En torno de lo rural... matices de la geografía. EDULPam, Santa Rosa, La Pampa. 266ps

Shmite, S. 2010. El territorio rural desde una perspectiva geográfica: la trama social y productiva en el este de La Pampa. EduNLPam, Santa Rosa, La Pampa.

Sili, M. 2005. La Argentina Rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo territorial rural. Ediciones INTA, Buenos Aires.

Silveira, M. L. 2008. Globalización y territorio usado : imperativos y solidaridades. Cuadernos del Cendes, Vol. 25. N° 69. Caracas, Venezuela

Slutzky, D. 2006. Argentina. Problemáticas en torno a la tenencia de la tierra. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

Somma, D. et al. 2011. Aplicación de análisis multicriterio-multiobjetivo como base de un sistema espacial de soporte de decisiones para la planificación del uso sustentable del territorio en regiones forestales. Caso de estudio: los bosques nativos de la Provincia de Salta. En Lateral, P., Jobbágy, E., Paruelo, J. (Eds.) Valoración de servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial. Editorial INTA, Buenos Aires.

Spinelli 2008. Presentación. Pp. 9-10. En Menéndez, E. y Spinelli, H. Participación Social ¿Para qué? Editorial Lugar, Buenos Aires.

Thornton, R. 2010. Participación ¿la nueva tiranía en procesos de Extensión Rural? Pp. 35-54. En Thornton, R. y Cimadevilla, G. Usos y abusos del participare. Ediciones INTA, Buenos Aires.

Torrado Porto, R. 2008. Caracterización del Departamento Loventué. Inédito

Torrado Porto, R. 2010. La participación en el territorio: del conocimiento a la acción. El caso de Loventué, La Pampa, Argentina. En Thornton, R. y Cimadevilla, G. Usos y abusos del participare. Ediciones INTA, Buenos Aires.

Valarezo, G. 1995. Metodologías participativas: El estado de la cuestión en América Latina, Revista Bosques, Árboles y comunidades rurales, N° 25: 4-11

Valenzuela, C. 2006. Transformaciones agrarias y desarrollo regional en el Nordeste argentino: una mirada geográfica del siglo XX. Editorial La Colmena, Buenos Aires.

Vasilachis de Gilardino, I. 1992. Métodos cualitativos 1. Los problemas teórico-epistemológicos, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Villar, A. 2007. Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local. Editorial Ciccus, Buenos Aires.

Waisbord, S. 2010. Prólogo. En Thornton, R. y Cimadevilla, G. Usos y abusos del participare. Ediciones INTA, Buenos Aires.

Wong-González, P.2010. Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI. Revista Estudios Sociales, Vol. 17, Núm. Especial, enero-sin mes, pp. 10-39. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo. México

Zanca, R. 2009. Las agendas de gestión territorial, las racionalidades económicas y la apropiación comunitaria del espacio público. II Congreso de Geografía de las Universidades Nacionales: “La geografía ante la diversidad socio - espacial contemporánea”, Santa Rosa, La Pampa.

Zoido Naranjo, F. 1998. Geografía y ordenación del territorio. Scripta Vetera. Edición Electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales. Reproducido de: *Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: N° 16. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, pp. 19-31.

### **Sitios Web**

<http://www.planif-territorial.gov.ar/html/anteproyecto/> sitio web visitado el 1/2/2012 a las 9:17

<http://www.aeroterra.com/d-argentinagraal.htm> sitio web visitado el 1/12/2012 a las 12:35

[http://www.lapampa.edu.ar/poblamientopampeano/pages/m\\_inm\\_otrosm.htm](http://www.lapampa.edu.ar/poblamientopampeano/pages/m_inm_otrosm.htm) sitio web visitado el 21/11/2011 a las 10:57

**ANEXO 1**  
**LOS MARCOS NORMATIVOS**  
**VINCULADOS AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ARGENTINA**

El proceso de elaboración de la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial considera:

**Tratados internacionales**, prestando especial atención al trabajo realizado por diversas comisiones del MERCOSUR en materia de consolidación de espacios productivos, aprovechamiento de recursos naturales, definición de áreas de conservación ambiental, integración de la infraestructura vial, etc. Los principales tratados internacionales en materia ambiental ratificados por la Argentina son:

- Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (aprobada por Ley 21.836)
- Convenio de Ramsar (Convención sobre Humedales de Importancia Internacional) (aprobada por Ley 23.919)
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (aprobada por Ley 24.295)
- Convención de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (aprobada por Ley 24.375)
- Convenio de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (aprobada por Ley 24.701)
- Protocolo de Kyoto (aprobado por Ley 25.438)

---

### **Leyes Nacionales**

#### Ley General del Ambiente

La Ley N° 25.675, denominada “*Ley General del Ambiente*”, establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. El artículo N° 8 de la Ley General del Ambiente instauro el ordenamiento ambiental del territorio como uno de los instrumentos de la política y de la gestión ambiental. Los artículos N° 9 y N° 10 hacen referencia al ordenamiento ambiental. El primero establece la coordinación interjurisdiccional entre municipios y provincias y faculta al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) para coordinar las interacciones entre la Nación y las provincias. El segundo, por su parte, establece que “*El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.*” En materia de participación social en los procesos de toma de decisión, el artículo N° 21 determina que “*La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los*

*planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.” (Ley N° 25.675/02)*

### Ley de Bosques

La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley N° 26.331/07) establece las normas para el manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que brindan a la sociedad. La Ley también insta a las provincias a sancionar sus propias leyes, realizando el ordenamiento territorial de sus bosques, y asigna los recursos para el cumplimiento efectivo a nivel nacional. En sus artículos N° 4 y N° 5 establece una serie de definiciones, entendiéndose por OT *“A la norma que basada en los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en el Anexo de la presente ley zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación.”* (Ley 26.331/07) El artículo N° 6 de la mencionada Ley determina el carácter participativo que deberán tener los procesos de OT en cada jurisdicción. El artículo N° 26, a su vez, hace referencia a la disponibilidad de la información ambiental y a la participación ciudadana establecidas en los artículos N° 16 a 21 de la Ley General del Ambiente.

### Ley de Suelos

La Ley N° 22.428 de Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos, sancionada en 1981, establece el régimen legal para el fomento de la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos. El impulso a la conservación de los suelos se realiza mediante aportes económicos compartidos entre el Estado y los productores agropecuarios y es supervisada por las provincias para su aplicación. En la actualidad, ante un contexto de expansión de la agricultura, el gobierno nacional estudia la actualización y un eventual reemplazo de dicha ley.

### **Leyes provinciales**

En el ámbito de la Provincia de La Pampa se destacan la Ley Ambiental Provincial (Ley N° 1.914/01), la Ley de Suelos (Ley N° 2.139/04), la Ley de Descentralización Provincial (Ley N° 2.461/08) y la Ley Provincial de Bosques (Ley N° 2.624/11).

### Ley Ambiental Provincial

La Ley Ambiental Provincial se plantea como objetivos proteger, conservar, defender y mejorar *“los recursos naturales y del ambiente en el ámbito provincial, a través de la definición de políticas y acciones, la compatibilización de la aplicación de las normas sectoriales de naturaleza ambiental y la coordinación de las áreas de gobierno intervinientes en la gestión ambiental, promoviendo la participación ciudadana.”* (Ley 1.914/01 Art.1) Entre sus principios de política ambiental la Ley establece el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en el marco del Desarrollo Sustentable. Además, en su artículo 14, la Ley marca que el ordenamiento ambiental del territorio deberá ser tenido en cuenta en la localización de actividades productivas de



bienes y/o servicios, en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la localización y regulación de los asentamientos humanos.

### Ley de Suelos de la Provincia de La Pampa

La ley provincial de suelos declara de interés público el uso sustentable de este recurso, así como *“las acciones privadas y/o públicas destinadas al manejo de su recuperación, preservación y conservación; al control de su capacidad productiva; a la prevención de procesos de degradación y a la promoción de la educación para su uso racional.”* La ley define tres tipos de áreas de manejo y conservación: a) Áreas con prácticas de manejo, conservación y/o recuperación obligatoria; b) Áreas con prácticas de manejo, conservación y/o recuperación voluntaria; y c) Áreas con prácticas de manejo, conservación y/o recuperación experimental. Entre las primeras se consideran aquellas zonas en las que *“los procesos de degradación de los suelos tiendan a ser crecientes y progresivos y/o desarrollen en un ámbito que trasciende el límite de un productor individual, con serios riesgos de que se prolongue en el espacio y en el tiempo.”* Entre las segundas se encuentran las zonas *“no incluidas en las disposiciones del punto anterior y que se constituyen a partir de una presentación espontánea del productor (...) a fin de mejorar el manejo de los suelos.”* Finalmente, las áreas con prácticas de manejo, conservación y/o recuperación experimental se caracterizan por ser zonas a las que la Autoridad de Aplicación (el Ministerio de la Producción) destinará a *“comprobar el efecto de determinadas prácticas de manejo, conservación y/o recuperación de la capacidad productiva de los suelos, con el consentimiento de los productores y la fiscalización de equipos técnicos de la Provincia.”*

### Ley de Descentralización Provincial

La Ley N° 2.461, de Descentralización Provincial, fue reglamentada en forma parcial en Mayo de 2009. En su artículo 2 la Ley agrupa a las localidades pampeanas en diez (10) regiones, a saber:

Región 1: Realicó, Rancul, Quetrequén, Maisonnave, Adolfo Van Praet, Falucho, Ingeniero Luiggi, Embajador Martini y Parera.

Región 2: General Pico, Coronel Hilario Lagos, Sarah, Bernardo Larroudé, Intendente Alvear, Ceballos, Vertiz, Alta Italia, Trenel, Speluzzi, Agustoni, Dorila, Metileo, Monte Nieves, Villa Mirasol, Quemú Quemú, Miguel Cané y Colonia Barón.

Región 3: Eduardo Castex, La Maruja, Pichi Huinca, Caleufú, Arata, Conhello y Rucanelo.

Región 4: Santa Isabel, La Humada, Puelén y Algarrobo del Aguila.

Región 5: Victorica, Telén, Carro Quemado, Loventuel y Luan Toro.

Región 6: Santa Rosa, Winifreda, Toay, Ataliva Roca, Anguil y Mauricio Mayer.

Región 7: Macachín, Relmo, Catriló, Tomas M. Anchorena, Lonquimay, Miguel Riglos, Uriburu, Doblas y Rolón.

Región 8: General Acha, Limay Mahuída, La Reforma, Chacharramendi, Puelches, Cuchillo Có y Quehué.

Región 9: Guatraché, Unanue, Colonia Santa María, Alpachiri, General Campos, Perú, Colonia Santa Teresa, Abramo, Bernasconi, General San Martín y Jacinto Arauz.

Región 10: Colonia 25 de Mayo, Casa de Piedra, Gobernador Duval y La Adela.

El artículo 5 de la ley establece la creación de 6 programas a) de desarrollo productivo, b) de desarrollo de la economía social, c) de asistencia alimentaria, d) de participación comunitaria, e) de soluciones habitacionales, y f) de mantenimiento de red terciaria. En particular, el Programa de participación Comunitaria se fijó el objetivo de *“financiar los proyectos comunitarios que propongan los espacios de concertación local implementados por los Municipios y Comisiones de Fomento.”*

### Ley Provincial de Bosques

La Ley Provincial de Bosques en su artículo 1° declara de interés para la provincia *“la restauración, conservación, aprovechamiento, manejo sostenible, la forestación, la reforestación de los bosques pampeanos, y de los servicios ambientales que estos brindan a la sociedad...”*. En concordancia con la Ley 26.331 fija distintos niveles de conservación y alcanza a todos los predios y campos donde existen extensiones de bosques nativos susceptibles de realizar planes de conservación y/o manejo sostenible. Los distintos niveles (categorías) buscan proteger los bosques de alto valor de conservación y permitir las actividades humanas, dentro de criterios de sostenibilidad, en aquellas áreas donde no se afecte el ecosistema. Las tres categorías que establece la Ley son: Categoría I (rojo) para aquellas áreas de bosques que deberán conservarse sin transformación. Categoría II (amarillo) para las áreas de mediano valor de conservación en las que se permiten actividades humanas como la recolección, el turismo y la investigación científica. Categoría III (verde) para las áreas que podrán transformarse total o parcialmente dentro de criterios de aprovechamiento sostenible. La autoridad de aplicación es el Ministerio de la Producción y se creó el Consejo Asesor Provincial de Bosques, integrado por representantes de las diversas actividades productivas (agropecuaria, forestal, industrial), científicas, culturales, universitarias y de las comunidades indígenas *“como instrumento de participación de todas aquellas partes interesadas en la planificación y organización del sector forestal”*. La estrategia forestal de la provincia se desarrollará a través de la elaboración y aprobación de un instrumento de planificación de largo plazo denominado *“Programa de Bosque Pampeano”*.

## ANEXO 2

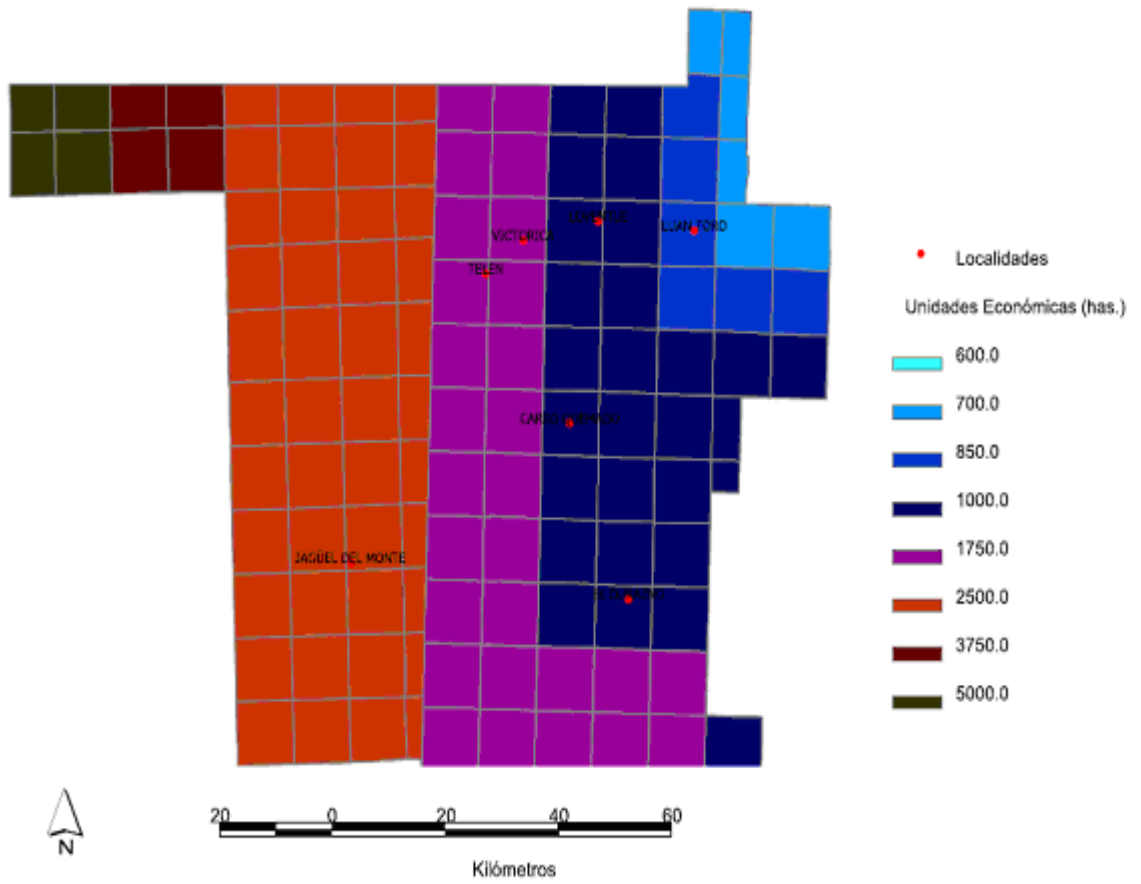
### Matriz de especialización microrregional

		Micro Región									
		Rubros	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Prod. Vegetal	Girasol	38	158	42	-	-	52	60	-	8	-
	Maíz	28	177	13	-	-	16	39	-	1	1
	Soja	44	218	7	-	-	8	30	-	-	-
	Trigo	36	133	42	-	-	42	51	-	64	-
Prod. Animal	Bovinos Cría	146	326	165	132	169	287	228	373	310	166
	Bovinos Invernada	180	435	166	22	53	160	187	65	102	45
	Bovinos Tambo	3	15	0,6	-	-	3	15	-	10	-
	Ovinos	16	47	20	16	15	40	28	26	46	7
	Porcinos	7	25	8	-	-	38	4	-	5	2
	Caprinos	1	2	4	45	1	2	-	9	1	15
Prod. Alternativa	Aplicultura	21	38	17	-	3	23	37	3	28	2
	Frutales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Hortalizas	2	9	1	-	2	14	15	1	5	5
Prod. Industrial	Alimentos y Bebidas	28	229	1	0,07	4	110	105	7	28	27
	Metalúrgica	6	29	8	0,1	0,6	28	3	1	4	-
	Minerales no Metalíferos	0,8	10	0,5	-	-	12	0,4	12	0,4	-
	Autopartes	-	9	-	-	-	6	-	-	-	-
	Máquinas y Equipos	-	12	0,5	-	-	-	0,8	-	-	-
	Madera	10	3	5	-	-	6	0,7	0,6	-	-
	Textil, Vestir y Cuero	2	65	2	-	-	48	0,8	0,7	0,6	-
	Muebles y Colchones	2	4	1	0,3	0,4	1	0,7	-	0,8	0,3
	Impresión y Edición gráfica	0,4	5	1	-	0,4	20	0,3	1	0,6	-
	Caucho y Plástico	-	14	-	-	-	-	-	-	-	-
	Sustancias Químicas	-	8	-	-	-	4	35	-	11	0,3
	Prod. Mineral	Sal ClNa	-	-	-	-	-	-	52	35	259
Sal SO4Na2		-	-	-	-	-	-	-	-	28	-
Arena		-	-	-	-	-	5	-	2	-	25
Tosca		1	-	-	28	-	-	-	-	-	-
Bentonita		-	-	-	-	-	-	-	-	-	14
Piedra Caliza		-	-	-	-	0,1	-	-	-	-	-
Canto Rodado		-	-	-	-	-	-	-	-	-	138
Aroña		-	-	-	-	-	-	-	-	-	42
Petróleo		-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.500
Gas		-	-	-	-	-	-	-	-	-	460
Servicios	Cotos de Caza	-	-	1	1	19	7	1	19	8	-
	Estancias Turística	-	1	-	-	3	3	-	3	2	-
	Piscicultura	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
Logística	Hoteles (plazas)	164	795	188	116	169	1764	195	539	310	243
	Casas comidas	35	102	35	12	25	129	54	22	42	7
	Camiones y acoplados	1	4	1	-	0,5	3	2	1	1	-

Fuente: Anuario Estadístico 2011

### ANEXO 3

**Tamaño (has.) de las unidades económicas en los ejidos municipales del Departamento Loventué.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Roberto, Z. y Martínez Uncal, M.C., 2012