

# **DESARROLLO RURAL Y DESARROLLO LOCAL: Un estudio de caso en la Argentina**

**Marcelo G. Posada\***

## **Resumen**

*En Argentina al hablarse de desarrollo rural se tiende a referirse a aquellas regiones marginales a la economía agropecuaria pampeana. Prácticamente no se efectúan consideraciones acerca de las posibilidades de encarar acciones de desarrollo rural en el espacio pampeano; allí, más allá de acciones puntuales de cariz netamente asistencialista, las acciones concretas de desarrollo rural -entendido integral y sistemáticamente- han faltado.*

*Este desarrollo implica un reposicionamiento de los gobiernos municipales como agentes dinamizadores de la sociedad y la economía local. No obstante, ese papel del gobierno local no debe encuadrarse en los estrechos límites de su jurisdicción, sino que se hace necesario alcanzar un nivel superior de colaboración entre municipios, constituyendo así una entidad de mayor dimensión espacial, económica y social, con los pro y contras que esto acarrea.*

*En la provincia de Buenos Aires (plena región pampeana) el desarrollo rural osciló entre el asistencialismo rural y el desarrollo agropecuario, pero no se enfocó a la totalidad del sistema rural.*

*Durante los primeros años de la década de 1990, allí comenzó a gestarse un proceso de acercamiento entre municipios con el objetivo de afrontar unidos los problemas nuevos y comunes. La combinación de estas decisiones políticas de los gobiernos locales y del estímulo financiero proveniente del gobierno nacional, conllevó a agrupamientos sui generis que -más allá de las severas debilidades estructurales y funcionales que padecen- pueden transformarse en gérmenes de entidades territoriales que sirvan de base material a una estrategia de desarrollo rural que supere lo meramente asistencial y lo sólo productivo.*

*En este artículo abordamos el análisis de este proceso a partir de algunas reflexiones generales sobre el desarrollo rural y su conexión con lo local. Elaboramos luego una descripción del proceso de gestación de esos agrupamientos (los consorcios productivos), el análisis crítico de su funcionamiento y una breve selección de estudios de caso.*

**Palabras clave:** desarrollo rural, desarrollo local, consorcios productivos, Buenos Aires, Argentina

---

Recibido: 01-07-98 • Aceptado: 24-09-99

\* Conicet en la UNLu / FLACSO Argentina. posada@mail.retina.ar

## Rural Development and Local Development: A Case Study in Argentina

### Abstract

*In Argentina, when speaking of rural development, they generally refer to those regions which are outside of the pampas agricultural economy. The possibility of development activities in the pampas region are practically not considered; in this region, apart from momentary actions aimed principally at social assistance, concrete rural development actions- integrated and systematic-, have been lacking.*

*This development requires the repositioning of municipal governments as dynamic local social and economic agents. However, this role of local government does not fit within the narrow limits of its jurisdiction. It is necessary to reach a superior level of cooperation between municipalities, constituting in this manner an institution of greater spatial, economic and social dimension, with all the pros and cons that this implies.*

*In the Province of Buenos Aires (in the heart of the pampas region) rural development oscillates between rural assistance and agricultural development, but the totality of the rural system is not focused. During the first years of the*

*1990's, a process of the coming together of the municipalities was initiated in this region with the objective of confronting together new and common problems. The combination of these political decisions of local governments and the financial stimulus provided by the national government, led to a sui generis grouping that - over and above the severe structural and functional weaknesses they suffer- could be transformed into the basis for territorial entities that serve as support for a strategy of rural development that surpass mere social aid and productive efforts.*

*In this article we touch on an analysis of this process in the light of certain general reflections on rural development and its connection with local issues. We elaborate a description of the process of nurturing these groupings (productive consortiums), the critical analysis of their functioning, and a brief selection of case studies.*

**Key words:** *Rural development, local development, productive consortiums, Buenos Aires, Argentina.*

### Introducción

En Argentina, al hablarse de desarrollo rural se tiende a referirse a aquellas regiones marginales a la economía agropecuaria pampeana. Las condiciones de postergación económica y exclusión social que sufren amplios sectores de la población de esas regiones justifican las recurrentes referencias a ese desarrollo.

Así, prácticamente no se efectúan consideraciones acerca de las posibilidades (o necesidades) de encarar acciones de desarrollo rural en el espacio pampeano. La evolución positiva del sector agropecuario (no exenta de crisis, por otro lado) ocultó tradicionalmente diversas situaciones de postergación y marginali-

dad que vivían diferentes actores sociales de la región. Más allá de acciones puntuales de cariz netamente asistencialista (desde el Programa Alimentario Nacional hasta el Programa Social Agropecuario), las acciones concretas de desarrollo rural -entendido integral y sistémicamente- han faltado.

Este desarrollo implica un reposicionamiento de los gobiernos municipales como agentes dinamizadores de la sociedad y la economía local. No obstante, ese papel del gobierno local no debe encuadrarse en los estrechos límites de su jurisdicción, sino que se hace necesario alcanzar un nivel superior de colaboración entre municipios, constituyendo así una entidad (no necesariamente formal) de mayor dimensión espacial, económica y social, con los pro y contras que esto acarrea.

En la provincia de Buenos Aires (plena región pampeana argentina) el desarrollo rural fue ayuda asistencial (como con los planes antes mencionados) o se limitó a estimular mejoras productivas a nivel de las explotaciones a través de las formas asociativas (como en el caso del programa Cambio Rural). En otras palabras, se osciló entre el asistencialismo rural y el desarrollo agropecuario, pero no se enfocó a la totalidad del sistema rural.

Durante los primeros años de la década de 1990, en el territorio bonaerense comenzó a gestarse un proceso de acercamiento entre municipios con el objetivo de afrontar unidos problemas nuevos y comunes. La combinación de estas decisiones políticas de los gobiernos locales y del estímulo financiero proveniente del gobierno nacional, conllevó a agrupamientos sui generis que -más allá de las severas debilidades estructurales y funcionales que padecen- pueden transformarse en gérmenes de entidades territoriales que sirvan de base material a una estrategia de desarrollo rural que supere lo meramente asistencial y lo sólo productivo.

En este trabajo abordamos el análisis de este proceso a partir de algunas reflexiones generales sobre el desarrollo rural y su conexión con lo local. Pasamos luego a una descripción del proceso de gestación de esos agrupamientos (los consorcios productivos), al análisis crítico de su funcionamiento y a una breve selección de estudios de caso. Cerramos el escrito con un sección de conclusiones generales.

## ***Desarrollo rural/desarrollo local. Desarrollo local/desarrollo rural***

### ***Políticas diferenciadas para el desarrollo rural y local***

Como señalamos en la Introducción, hablar de desarrollo rural en la región pampeana o, específicamente, en Buenos Aires, tiende a remitir a la ayuda asistencial o al estímulo productivo agropecuario, sin que se enfoque al sistema rural como un todo. Tal como señalan Chiriboga y Plaza (1993), una nueva acepción de desarrollo rural implica, además del progreso productivo y la mejora en algunos indicadores de la calidad de vida de la población rural, el fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia, el afianzamiento de un sistema político local, el desarrollo territorial policéntrico, la conservación de los recursos naturales, el respeto por la diversidad cultural; significa, en síntesis, un desarrollo regional y local (Chiriboga y Plaza, 1993).

Esta concepción del desarrollo rural busca:

- incrementar la capacidad negociadora de la población local
- aumentar su espacio de representación
- generar alternativas económicas para los distintos sectores sociales involucrados
- ampliar el ámbito de las políticas activas hasta alcanzar las cuestiones rurales no agrarias (empleo extrapredial, retención de la población en localidades rurales, etc.)
- superar la separación conceptual y práctica entre las acciones destinadas a lo rural y aquellas dirigidas hacia lo urbano

Para los autores mencionados, la implementación de este patrón de desarrollo conlleva a la definición y puesta en marcha de "políticas diferenciadas". Estas son aquellas que parten del reconocimiento de las especificidades de la economía y la sociedad local y de sus vinculaciones con la economía y sociedad global.

Tales políticas se caracterizan por:

- integrar una propuesta de desarrollo económico y social global, que permita articular políticas macroeconómicas y sectoriales
- alcanzar amplia cobertura pero sin perder de vista las especificidades regionales
- lograr permanencia en el tiempo, escalonando temporal y dinámicamente las acciones, persiguiendo la retroalimentación de las transformaciones conseguidas

- incentivar la participación productiva y política de la población local
- disponer de un sistema institucional organizado y efectivo, con capacidad de gestión, coordinación, seguimiento, evaluación y negociación

Como se observa, esta perspectiva del desarrollo rural tiene un fuerte lazo conectivo con la noción de desarrollo local; de hecho, éste contiene a aquel y vice-versa. En las líneas siguientes avanzaremos en esta dirección.

### ***La Argentina: un país sin políticas de desarrollo local***

El estudio de las posibilidades del desarrollo local en Argentina es muy limitado, y aún lo es más si nos centramos en el análisis de sus potencialidades para la región pampeana.

Las distintas aristas de las políticas económicas y sociales que se sucedieron en el país en los últimos cincuenta años no dejaron lugar al desenvolvimiento de experiencias no centralizadas. El eje mercado-internista e industrializador sustitutivo de importaciones imperante durante largas décadas, y el perfil de apertura económica y de fomento a las exportaciones (agropecuarias y de manufacturas de este origen) de vigencia mucho más reciente, constituyen los dos pivotes sobre los cuales descansaron esas políticas.

Sus efectos sobre la constitución espacial del país se hicieron sentir rápida y profundamente. El éxodo rural y la polarización poblacional, la orientación exportadora de unos espacios agroproductivos y la dependencia del mercado interno como destino de la producción de otras áreas, son algunos de esos efectos.

Las externalidades de aquellas políticas, traducidas en la concentración polar de la pobreza, la desertificación poblacional del medio rural, un uso inadecuado de los recursos naturales, entre otras, fueron enfrentadas con planes de diverso cariz, pero siempre centralizados. Si nos ocupamos del medio agrario, vemos que los programas y planes de fomento para diversas regiones y/o producciones se originan en la administración central, quedando un escaso margen de maniobra (política y financiera) para las administraciones de jurisdicciones menores (provinciales, municipales, distritales). Aún más, si reducimos nuestro escenario de análisis a la región pampeana, encontraremos que esos programas se ocuparon durante décadas casi exclusivamente del fomento de los aspectos tecnológico-productivos de las actividades agrarias. El programa Cambio Rural y el Programa Social Agropecuario, a los que nos referimos anteriormente, repiten

los principales rasgos de la centralidad. En ambos planes el diseño y la implementación tiene un fuerte matiz centralista, si bien en el segundo de los mencionados las administraciones provinciales tienen un papel más participativo (aunque el financiamiento sigue siendo central)<sup>1</sup>.

Como se desprende de esto, la intervención de la administración no contempla la dinámica local, al tiempo que ésta es rescatada sólo en algunas acciones emprendidas por ciertas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), aunque no siempre, repitiéndose el proceso de planificación y toma de decisiones fuera del medio al cual se van a aplicar éstas.

De por sí, la cuestión de lo local en las acciones del desarrollo social y económico es un tema escasamente abordado en la literatura científica argentina, en buena medida porque la realidad también la obvia. En algunos pocos trabajos se hace mención a dicho tema, pero siempre aplicado a regiones marginales o, en términos de la política agraria europea, “desfavorecidas”<sup>2</sup>.

A diferencia de cierto número de estudios centrados en la región andina<sup>3</sup> y de una mucho mayor cantidad de análisis sobre las experiencias europeas de desarrollo local<sup>4</sup>, en Argentina esta temática es prácticamente virgen, y aún lo es más cuando se la enfoca desde la perspectiva espacial de la principal área agroproductora, la región pampeana.

Si bien como tal, el desarrollo local no aparece objetivado, sí encontramos una amplia gama de situaciones que podrían ser el germen de dicho desarrollo, tanto en el área pampeana como en zonas extrapampeanas. Esas situaciones se derivan de las distintas estrategias que desarrollan los productores agropecuarios para enfrentar las cambiantes condiciones de los mercados de insumos y de productos. Tales estrategias adaptativas<sup>5</sup> se inician como respuestas individua-

1 Dos evaluaciones de sendos programas pueden verse en Carlos Carballo (1995) y Roxana Albanesi et alii (1995).

2 Un ejemplo de esas consideraciones puede encontrarse en el corto ensayo de M. Basco (1993).

3 Cfr. entre otros muchos a Manuel Chiriboga y O. Plaza (1993); Orlando Plaza (1990); Fausto Jordán et alii (1989).

4 A título de ejemplo véanse los estudios contenidos en Consuelo del Canto Fresno (coord.) (1992) y Consuelo del Canto Fresno y F. de Casabianca (1996).

5

les de un productor frente al contexto, pero ese mismo contexto y su interacción con esas estrategias va creando un nuevo escenario que -contando con los acicates adecuados- puede servir de plafón para el desarrollo de iniciativas locales que superen el accionar individual, originen un espacio para la autonomía decisional y reviertan las tendencias centralistas de los planes y programas de promoción económica y social.

### ***Un modelo de desarrollo local para espacios rurales***

Las iniciativas de desarrollo local están destinadas a evitar que el gasto público (los planes y programas mencionados) sea gestionado “davidosamente” por los grandes entes institucionales, al tiempo que apuntan a eludir la gestión incompetente, dispersa e ineficaz de ese mismo gasto. Pero esto no significa aislamiento sino, al contrario, implica la utilización de las capacidades científico-técnicas innovadoras provenientes del exterior al área, pero redireccionadas en pos de fomentar el crecimiento del “cerebro local”<sup>6</sup>. Los programas en este sentido sólo tendrán vigor cuando las ayudas “externas” se articulen y potencien con el compromiso y la participación de la sociedad local.

Las nociones de articulación y complementación son claves en el éxito de estos programas. Articulación y complementación entre sectores de intervención (por ejemplo, agro e industria), al interior de cada sector (por ejemplo, en el agro, la agricultura y la producción pecuaria), al interior del mismo compartimento productivo (por ejemplo, en las pequeñas industrias lácteas locales la producción de subproductos de la leche y la generación de residuos reutilizables para la producción primaria), entre sujetos de distinta naturaleza (por ejemplo, la administración y los empresarios locales con los técnicos “externos”), y aún entre diferentes fuentes de financiamiento (por ejemplo, entre las líneas crediticias oficiales y los aportes de capital de los socios de la cooperativa local).

Sólo la articulación y complementación sinérgica de estos factores permite definir y sostener iniciativas de desarrollo local entendido como el proceso de organización del porvenir de un territorio, resultando de los esfuerzos conjuntos de

Para un análisis pormenorizado de éstas cfr. Marcelo Posada (1995 a y 1995 b) y (1996); Graciela Nogar y M. Posada (1995) y (1996).

6 Expresión de Lorenzo Barbera (1992).

la población implicada, de sus representantes, de los agentes socio-económicos, de los agentes estatales y de los actores científico-técnicos para construir un proyecto que integre componentes económicos, sociales, culturales y recursos locales (Houée, 1986).

Si bien, como señalamos anteriormente, en Argentina no es una temática muy desarrollada, podemos esbozar aquí un corto punteo de las principales características que debería reunir un modelo de desarrollo local:

- desarrollarse en armonía y equilibrio con el entorno natural.
- basarse en recursos endógenos al espacio y a la comunidad a la cual beneficia.
- poseer un cierto grado de autonomía en su diseño, gestión y control.
- ser inducido, asumiendo la comunidad los costos de tal inducción, pero salvaguardando cierto control sobre el proceso de inducción.
- ser integrado y basado en la complementariedad de rentas y, por lo tanto, implicando un cierto grado de pluriactividad individual, familiar y comunitario.
- ser selectivo.
- ser específico.

Según se aprecia, la confluencia entre las características de los programas de desarrollo rural basados en políticas diferenciadas y las de los planes de desarrollo local es notoria. Pero aún es más visible la distancia que existe entre tales rasgos y los que efectivamente manifiestan las prácticas de desarrollo social y económico implementadas en nuestro país, y en la región pampeana específicamente.

Sin embargo, la necesaria confluencia de lo rural y lo local no escapa a la óptica de los analistas más perspicaces. Así, B. Hervieu (1995) plantea dos precondiciones para encarar el desarrollo rural de un área determinada. Por un lado, la actividad agropecuaria debe seguir siendo el pivote de esa área y del plan de desarrollo rural de que se trate; podrán incorporarse alternativas no agrarias, podrán tenerse en consideración estrategias de empleo extrapredial y extraagrario, pero el eje sobre el que descansa la acción debe seguir posicionado sobre lo agropecuario. Por el otro, la mínima entidad jurisdiccional, el municipio (denominado "partido" en la provincia de Buenos Aires), debe dejar paso a la constitución de entes de cooperación intermunicipal de organización flexible y constituido por entidades territoriales comparables. En otro texto, Hervieu refuerza esta concepción y entrando de lleno en los problemas que debe enfrentar el desarrollo

rural/local, señala que quizás el más importante sea la cuestión de cómo encarar la relación a establecerse entre las ciudades de tamaño medio y el tejido rural que las rodeas y para el cual aquellas constituyen su centro de servicios (Hervieu, 1997).

Quedan planteados así una serie de temas que deberían guiar la puesta en marcha de planes de desarrollo rural:

- una visión global del desarrollo rural
- la implementación de ese desarrollo a través de políticas específicas
- la necesidad de encarar tal desarrollo apuntando a una mayor imbricación entre la ciudad y el campo
- la búsqueda de la constitución flexible de entidades supramunicipales que no dejen de lado la especificidad regional ni local
- el mantenimiento de lo agropecuario como eje productivo del desarrollo rural

Argentina en general y Buenos Aires en particular, está muy lejos de contar con un conjunto de planes y programas que contemplen estos lineamientos básicos. Sin embargo, encontramos en el territorio bonaerense el desenvolvimiento de un proceso de acercamientos intermunicipales que con un adecuado apoyo institucional, financiero y capacitador pueden fungir como bases para el diseño de políticas diferenciadas para el desarrollo rural.

### ***Los consorcios productivos de la provincia de Buenos Aires: potencialidad, debilidades y fortalezas***

La segmentación territorial desde un punto de vista analítico puede ser efectuada siguiendo distintos parámetros: la configuración del paisaje, la estructura económica, las características sociodemográficas, etc. La Provincia de Buenos Aires es un espacio en el que los ejercicios de segmentación tienen una larga trayectoria; los más recientes son las regiones económicas elaboradas por la Secretaría de Planeamiento del último gobierno provincial de facto, la división regional socioeconómica realizada en el marco del Plan Trienal ejecutado durante 1987 y 1991 y el parcelamiento espacial llevado a cabo por la Subsecretaría de Industria bonaerense durante el período gubernativo 1991-1995, sustentada en las complementaciones productivas de distintos espacios jurisdiccio-

nales colindantes (los denominados “corredores productivos”). De la misma manera, deben contar algunas regionalizaciones efectuadas desde ámbitos académicos, unas de carácter restringido (Salas et alii, 1994) y otras globales (Hernández, 1996).

En buena medida, estas regionalizaciones se efectuaron desde arriba, es decir, “desde el gabinete hacia el terreno”, muchas veces recurriendo al análisis de indicadores económicos sectoriales, no siempre fidedignos. Sin embargo, durante la primera mitad de la década de 1990 comenzó a gestarse una regionalización **sui generis** -aún en construcción- que tiene como rasgo distintivo el constituirse de abajo hacia arriba. En efecto, los intendentes de diferentes distritos territoriales iniciaron contactos con otros intendentes vecinos en pos de encontrar un medio propicio a la generación de respuestas locales frente a los desafíos novedosos que les imponía el nuevo funcionamiento de la economía y la sociedad argentina.

De las reuniones informales iniciales se fue pasando a la constitución de entidades jurídicas (en especial encuadradas en la figura de “consorcios”). Estos consorcios o, como se los conoce más común pero imprecisamente, “corredores productivos” no fueron estimulados desde el gobierno provincial sino que éste los *toma* una vez que están en funcionamiento o en vías de comenzar a operar.

Este nacimiento “desde la base” que podría ser auspicioso, debe ser analizado con algún detalle mayor. Así encontramos que los agrupamientos de intendentes (y por ende, de sus distritos territoriales) se corresponde con las afinidades políticas de los mismos. Obviamente, la funcionalidad de este tipo de operación ligada por pertenencia político partidaria, mina la base de sustentación temporal de los consorcios. ¿Cuán firme puede quedar un consorcio en el que varios de sus distritos cambian de mano político-partidaria luego de una elección, disolviéndose la unidad original? Incluso, hasta qué punto se resguarda la unidad de estos consorcios si -aún cuando todos los intendentes pertenezcan a la misma divisa política- las diferencias de las líneas internas partidarias se profundizan, quedando unos con unas y otros con otras?

Como se observa, lo que algunos analistas ven como un rasgo positivo (Colaneri y Vennera, s/f), en nuestra evaluación se torna un poderoso **handicap** negativo para asegurar el armónico desarrollo de este tipo de regionalización.

A la voluntad política de los intendentes bonaerenses se sumó la disponibilidad de una línea crediticia ampliamente subsidiada ofertada por la Secretaría

de Desarrollo Social de la Nación. Desde 1994 y hasta mediados de 1997 esta Secretaría desembolsó algo más de \$ 6.000.000.-, los cuales se repartieron inicialmente sólo entre cinco consorcios, y dentro de estos de manera diferenciada, recibiendo uno más de un tercio de aquella cifra y otros no llegaron a captar ni la doceava parte del mismo monto.

Los fondos recibidos fueron destinados a solventar proyectos de pequeña escala pero centrados en unas pocas áreas “prioritarias”: producción porcina, horticultura (especialmente bajo cubierta), apicultura, cunicultura. Los motivos que decidieron a los funcionarios nacionales, provinciales y locales a actuar sobre estas actividades y no sobre otras (tanto o más fuertes, según los diferentes consorcios) son múltiples y complejos, e incluso podemos afirmar que no están del todo claros. Algunos informantes entrevistados sostienen que se apuntaló a estas actividades porque son propias de las explotaciones de menor tamaño, dado que el objetivo era esencialmente asistencialista; otros afirman que la elección fue “guiada” por el trabajo de consultores sectoriales que así crearon un mercado demandante para sus servicios.

Más allá del motivo cierto, lo concreto es que un monto determinado de dinero se destinó a reactivar emprendimientos productivos de impacto directo sobre el medio rural. En este punto, vemos que las cabeceras partidarias vuelcan no sólo recursos, sino también su atención, hacia el campo de su jurisdicción. El tradicional divorcio *política distrital/economía agropecuaria* comienza a encontrar algún punto de acercamiento.

Lo interesante de esta experiencia -y retomando los conceptos de Hervieu- reside en que la unidad primaria motora es el municipio y que, simultáneamente, éstos no buscan apoyar actividades “nuevas”, sino que parten de la actividad básica del interior bonaerense, la agropecuaria, y persiguen con ella dinamizar a la región que constituyen (o intentan constituir).

Así como más arriba relativizamos las “ventajas” de su origen, aquí también cabe analizar críticamente la oportunidad de esta toma de decisiones.

Tal como veremos en los estudios de caso que más abajo reseñaremos, los fondos crediticios ofrecidos por cada consorcio no siempre derivaron hacia el apoyo concreto de las actividades prioritarias antes mencionadas, y cuando sí se lo hizo, los emprendimientos (de tamaño micro por lo general) carecían de mínimos estudios de factibilidad. Por otro lado, los canales de asignación no fueron uni-

formes, discurriendo algunos por el favoritismo político y otros por ciertos parámetros técnico-financieros de selección.

Además de los fondos, la constitución de los consorcios implicó la generación de cierta masa crítica de funcionarios municipales y actores privados que pugnaban en común por la construcción de un espacio regional por sobre el espacio municipal. Si bien esto no queda taxativamente expuesto en todos los consorcios, en varios otros sí ocurre, tanto en el discurso de los entrevistados como en los documentos oficiales del ente.

¿Economía de escala?, ¿economía de aglomeración?, ¿dinámicas endógenas de desarrollo? Dado lo reciente del discurrir de estos consorcios no podemos asegurar que su organización redunde en alguno de estos tres factores. Sin embargo, la potencialidad de cada uno de éstos es grande y podrían servir de basamento para lanzar una estrategia de políticas diferenciadas que -respaldadas en esos factores- contribuyan al diseño e implementación de un programa global de desarrollo rural.

Obviamente, como ya indicamos más arriba, así como funcionan hoy, los consorcios carecen de toda utilidad para tal fin; no obstante, el mero hecho de que se hayan acercado municipios, que exista cierta voluntad política de trabajo en común (más allá de las debilidades señaladas) y que las opciones productivas no rehuyan del eje agropecuario abre canales sobre los cuales sería factible que discurran acciones tendientes a alcanzar un más ajustado grado de desarrollo rural.

Del conjunto de consorcios delimitados<sup>7</sup> hasta el momento de escribir este artículo, seleccionamos tres, sobre los cuales realizaremos una breve reseña de

7 Hasta fines de 1997 el listado incluye trece consorcios, a saber: **Co.Pro.Ba.:** Corredor Productivo Buenos Aires; **Co.Pro.No.Ba.:** Consorcio Productivo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires; **Co.De.No.Ba.:** Consorcio de Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires; **Co.Pro.Ne.:** Consorcio Productivo del Noreste de Buenos Aires; **Municipios al Mercosur;** **Zona de Crecimiento Común;** **Consorcio del Corredor Productivo Región Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires;** **TOA;** **Consorcio Intermunicipal;** **Consorcio Intermunicipal de Desarrollo Regional;** **Corredor Productivo del Atlántico;** **Co.Pro.Der.:** Consorcio Productivo de Desarrollo Regional Región Cuenca del Salado; **Co.Pro.Sal.:** Consorcio Productivo del Salado.

su actual estado evolutivo, con el fin de acercar al lector una imagen más acabada de todo lo que aún falta concretar y de la potencialidad que encierran en vista de lo que ya se ha efectivizado<sup>8</sup>.

### ***El Co.Pro.No.Ba.***

El Consorcio Productivo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires se constituye formalmente en 1996, pero los primeros intentos organizativos se remontan a dos años antes. Los partidos que lo integran son Chacabuco, General Arenales, General Pinto, Junín, Lincoln y Rojas. Tal como señalamos anteriormente, este consorcio se embandera políticamente tras las filas de la Unión Cívica Radical (principal partido de la oposición, a nivel nacional y provincial), lo que lo distancia en alguna medida, de las acciones emprendidas desde el gobierno nacional (pese a que de este reciben asesoramiento) y el provincial.

Este consorcio adoptó como estructura organizativa la figura de un coordinador (actualmente ocupado por una ingeniera agrónoma) y un gerente, siendo el presidente, como en todos los otros, uno de los intendentes. Aquí, tanto el presidente como la coordinadora y el gerente son del partido de Junín, lo que brinda (intencionalmente o no) un sesgo al desenvolvimiento del consorcio.

El **Co.Pro.No.Ba.** no recibió fondos de los que maneja la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, no obstante lo cual encaró un trabajo tendiente a definir con precisión qué área productiva se habría de apuntalar. Así se decidió por sostener institucionalmente a la producción de carne porcina de calidad superior. El planteo expuesto por la coordinación del consorcio implica que, en un lapso de aproximadamente tres años, se lograría alcanzar la colocación de carne de cerdo identificada por su calidad superior en las góndolas de los supermercados de primera línea de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires. El análisis más detenido del proyecto nos permitió encontrar en él fuertes similitudes con otro

8 La selección de consorcios obedece a una serie de criterios interrelacionados entre sí, que delinearón tal selección: a) se encuentran entre los consorcios que primero se constituyeron, b) fueron de aquellos que más recursos financieros recibieron en su primera etapa de funcionamiento y c) sobre los tres consorcios efectuamos tareas diagnósticas, lo que nos brindó un bagaje documental y de conocimiento directo del que se carece si hubiésemos elegido otros consorcios.

programa de ámbito nacional, que intentó posicionar el consumo de carne ovina proveniente de la Patagónica, el cual fracasó. La similitud llega al extremo de que el mentor ideológico de este último programa es el mismo que fomenta, en la coordinación del consorcio, el sostenimiento del de carne porcina (Barros y Posada, 1997 b).

Además de esta producción, el consorcio apunta a afianzar la producción apícola, pero ocupando un lugar muy secundario dentro de las prioridades establecidas. Si bien pudimos detectar algunas diferencias internas entre los integrantes del consorcio, éstas quedan superadas por la decisión de apostar a la producción porcina por sobre las otras actividades factibles de realizar.

Notablemente, al momento de la planificación del proyecto, se analizaron detenidamente diferentes parámetros productivos y comerciales, pero sin tomar en cuenta el real funcionamiento de la economía porcicultura nacional<sup>9</sup>. Así, los supuestos de comercialización ignoran las características funcionales de los canales de distribución moderna (requisitos de cantidad, calidad y precio impuestos por los supermercados sin espacio de negociación) y sobrevaloran las condiciones de competitividad sistémica del complejo cárneo porcino. Incluso, indagados los responsables, no prestaron mayor atención a las asimetrías existentes frente a la producción porcina del Brasil.

Como se puede inferir, la cohesión interna (basada en la afinidad política de los intendentes de cada uno de los municipios integrados), que podría fungir como un fuerte acicate para el desarrollo del consorcio, se ve relativizada en su importancia frente a la debilidad del planteo productivo por el que se optó en este consorcio. Si bien encontramos los puntos a favor de la constitución de un ente intermunicipal flexible y de la elección de una actividad agropecuaria, la carencia de una visión sistémica de la realidad productiva puede hacer fracasar, no ya sólo el proyecto de producción porcina, sino también la iniciativa misma del consorcio, y con ello, se perdería una de las bases materiales para el despliegue de algún tipo de políticas diferenciadas para el desarrollo rural.

***El Co.Pro.Ne.***

9 El análisis de la génesis del proyecto, en C. Barros y M. Posada (1997 b); un estudio de la economía porcina argentina, en M. Posada (1997 a).

El Consorcio Productivo del Noreste de Buenos Aires está integrado por Baradero, San Pedro, Ramallo, San Nicolás, Pergamino, Bartolomé Mitre, Exaltación de la Cruz, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco y Colón. Su proceso de constitución se inicia en 1994 pero recién se formaliza jurídicamente dos años después. El principal elemento de cohesión, según lo expresado por distintos entrevistados, es que todos los intendentes están encolumnados tras el gobernante Partido Justicialista bonaerense. Sin embargo, y según las mismas fuentes, ese elemento aglutinante se ha ido diluyendo debido, justamente, a las diferencias políticas internas dentro de dicho Partido Justicialista (Barros y Posada, 1997 a).

A diferencia del consorcio antes abordado, en el **Co.Pro.Ne.** no se adoptó una decisión política de apoyar a una o dos actividades productivas básicas. Al contrario, se resolvió que el total de dinero recibido de la Secretaría de Desarrollo Social (algo menos de \$ 1.500.000.00) se repartiese proporcionalmente entre los municipios integrantes, para que éstos los asignasen de acuerdo a su criterio. No obstante esto, inicialmente se planteó que lo adecuado sería apuntalar a actividades que se emprendan a reducida escala, especialmente apicultura, horticultura bajo cubierta y porcicultura. Sin embargo, no siempre se siguió este criterio, y así en algunos municipios se destinó el monto total asignado (que superaba los \$ 150.000.00) a un sólo proyecto (por demás, nunca realizado), mientras que en otro se repartió totalmente el dinero en pequeños créditos, lo que contribuyó a mejorar la situación productiva de los beneficiarios, y aún en otro se resolvió no otorgar ningún crédito, inmovilizando el dinero en una cuenta corriente.

¿Es el **Co.Pro.Ne.** la contracara del **Co.Pro.No.Ba.**? No lo consideramos así, sino que los evaluamos como la expresión lógica de la confluencia de la oferta de fondos financieros “blandos”, de la carencia de acciones de contención y direccionalización de las iniciativas locales y de la necesidad de los gobiernos municipales de encontrar caminos de superación a los problemas sociales y económicos locales. No negamos con esto la búsqueda de la constitución de una entidad intermunicipal por parte de los intendentes relacionados a este consorcio; al contrario, es en él donde en las entrevistas mayor énfasis se hizo en lo relativo a la persecución de una “regionalidad” del consorcio.

El **Co.Pro.Ne.** en su actual estado de desarticulación e inoperancia es un claro ejemplo de que con la asignación de fondos no alcanza para estimular el desarrollo social y económico del ámbito rural, que en este caso es casi la totalidad del espacio. La falta de políticas diferenciadas para la zona, que estimularan y

corrigieran la constitución de esta entidad significó en la práctica la dilapidación de los fondos asignados oportunamente, el desgaste institucional, el cansancio personal de los más entusiastas y la pérdida de una oportunidad histórica para asentar las bases de un modelo de desarrollo rural y local que contaría con grandes oportunidades de desenvolvimiento. Este consorcio es, quizá, el que más potencialidad encierra para cohesionarse internamente, tanto en lo relativo a la complementación productiva, como en lo atinente a su infraestructura conectiva, a su cercanía al Área Metropolitana y a la posición favorable para el desarrollo agropecuario exportador.

### ***El Co.De.No.Ba.***

El Consorcio de Desarrollo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires se constituyó formalmente a inicios de 1997, pero desde cuatro años antes existían conversaciones entre sus actuales integrantes: Alberdi, Bragado, Carlos Casares, General Viamonte, Hipólito Yrigoyen, Nueve de Julio y Pehuajó.

En este caso, aunque se trata de un universo de intendentes peronistas, la cohesión político-partidaria no fue remarcada explícitamente en las entrevistas, si bien esto no implica que no exista. Sí pudimos comprobar las gruesas diferencias internas que separan a los distintos distritos integrantes del consorcio. Obviamente, esto repercute a nivel de su desenvolvimiento, dando lugar a que el consorcio se mueva prácticamente al ritmo que le señala el coordinador, sin demasiada intervención de los otros integrantes (Posada, 1997 b).

En este marco, se optó por seleccionar como actividad productiva básica a la horticultura bajo cubierta. Como en el caso anterior, aquí también lo que podría haber sido una alternativa interesante para asentar las bases de un programa de desarrollo rural global queda reducido a una simple asistencia técnica. En efecto, concentrada mayormente en el partido de Nueve de Julio (lugar de origen del coordinador) la horticultura bajo cubierta es practicada por dos decenas de pequeños productores a los que se asesora técnica y comercialmente, pero -tal como observamos sobre el terreno- sin dejar margen para la iniciativa directa de los actores. Estos se ven compelidos a seguir estrictamente las directivas, so pena de no seguir recibiendo la asistencia financiera con la que se benefició este consorcio (que ascendió hasta el momento a algo más de \$ 400.000.00).

Además de apostar al abasto local, el proyecto hortícola contempla la construcción de una planta de deshidratación para tratar hortalizas y aromáticas, en vista de su colocación fuera del circuito local y aún nacional.

La viabilidad de este proyecto dependerá no sólo de la dinámica de los mercados a los cuales abastezca, sino también y fundamentalmente, de que logre superar el estrecho margen de lo tecno-productivo. Si se quedase en esto, indudablemente que abortaría toda posibilidad de encauzar a través del consorcio políticas diferenciadas para el desarrollo rural. El sesgo centralista que se impuso en la dinámica del consorcio atenta, además, contra su misma persistencia como entidad supramunicipal, en tanto que mina su cohesión y puede acicatear divisiones internas (como las que efectivamente ya hay).

Como en los dos casos anteriores, la decisión política de acercamiento intermunicipal y la selección de actividades agropecuarias como ejes productivos que acercan la visión urbana del área a su tejido rural circundante, constituyen opciones potencialmente interesantes, pero que deben ser encarriladas adecuadamente para transformarse en pilares de un desarrollo rural global.

### ***A modo de conclusión***

Como se ha podido apreciar, el saldo que resulta de la evaluación del desenvolvimiento de las tres iniciativas bonaerenses mencionadas, no es plenamente positivo, y aún, podemos entenderlo como negativo; de hecho, la constitución de "regiones" a partir de iniciativas intermunicipales parece haber fracasado.

Sin embargo, estimamos que del panorama descrito pueden obtenerse algunas enseñanzas que servirían para direccionalizar líneas de acción futuras, para canalizar estímulos financieros, institucionales y capacitadores y para alimentar con insumos adecuados el proceso de toma de decisiones políticas.

Algunas de esas enseñanzas, aquí presentadas a la manera de una conclusión provisoria, son:

- *existe cierto nivel de predisposición para la constitución de entidades intermunicipales*: con mayor o menor nivel de desarrollo, esta actitud se ha detectado en distintos consorcios. Si bien se articuló inicialmente en torno a las afinidades político-partidarias, es esperable fundadamente en que a medida en que se afiance el sistema democrático será factible establecer lazos de cooperación entre municipios sin que preexista aquella afinidad. El mismo

discurrir de las actuales reglas del juego económico impondrá la necesidad de articular esfuerzos entre distintos municipios, más allá de las banderías políticas, pero buscando en común generar economías de escala o de aglomeración o atizando las fuerzas endógenas para dinamizar al área.

- *el otorgamiento de fondos financieros subsidiados no alcanza para generar algún tipo de desarrollo local*: la experiencia señala que los más de \$ 6.000.000.00, destinados a los consorcios bonaerenses no acicatearon por sí solos la constitución de escenarios propicios para el desarrollo local. El reparto de dichos fondos siguiendo diferentes criterios, las pujas de poder, la inhabilidad administrativa, los problemas de contralor, las dificultades para la rendición de cuentas y otras varias cuestiones contribuyeron a que el dinero fuese sólo un estímulo aglutinante, pero que -con el correr del tiempo- se convirtió en un verdadero problema para sus administradores: no sólo por las cuestiones de las rendiciones, sino también -y fundamentalmente- porque buena parte fue asignado a proyectos que requerían una suma mayor que la que efectivamente recibieron; ahora, cuando se agota la primera partida y deben recibir la segunda, necesaria para completar esos proyectos, la Secretaría de Desarrollo Social no libera los fondos. Los administradores (sean coordinadores, gerentes o presidentes de consorcios) se encontraron con que a la gente que habían estimulado a iniciar determinada actividad en vista de la facilidad crediticia, no podían ahora seguir apuntalándola. Esta situación se repitió en numerosas ocasiones, lo que reforzó el desprestigio de la organización de los consorcios bonaerenses.

Por otro lado, los criterios de otorgamiento de fondos no fueron totalmente claros, lo que determinó que muchas veces se destinaran créditos a actividades inviábiles o no se controlase su ejecución, lo que permitió una severa tendencia a utilizar el dinero en fines no productivos.

En otras palabras, la asignación de fondos, tanto a nivel de consorcio como de proyectos individuales no tuvo un eje rector en la planificación y evaluación previa ni en el contralor, demostrando una vez más que tales operatorias tienen un perfil más de asistencialismo clientelar que de desarrollo rural/local.

- *las actividades agropecuarias siguen constituyendo emprendimientos productivos que aglutinan las iniciativas de los agentes productivos de menor escala*: tal como señala Hervieu, el desarrollo rural no debe abandonar su eje agropecuario, aún cuando existan o se contemplen otras alternativas. En los consorcios bonaerenses esas actividades fueron seleccionadas (por diferentes razones) y tuvieron una acogida favorable por parte de los productores

que aspiraban a recibir los préstamos subsidiados. Como lo indicamos en el punto anterior, la canalización de estos fondos no fue acompañada de evaluaciones previas ni de seguimientos. Pese a esta dificultad operativa, cabe remarcar que la opción política por las actividades agropecuarias constituye un elemento positivo sobre el que podría asentarse una política activa y específica de desarrollo rural.

- *es necesario afianzar el nivel de desenvolvimiento democrático interno en el seno de los organismos intermunicipales:* según se pudo comprobar, existe cierta tendencia a depositar un cúmulo de decisiones vitales para el discurrir del consorcio en su presidente o en su coordinador. Esto a su vez redundaba en un incremento de su peso decisorio y en detrimento de la capacidad decisiva de los otros integrantes, quienes muchas veces no se atreven a discutir las decisiones tomadas por aquellos, o en otras ocasiones optan por un *dejar hacer* que, lenta pero inexorablemente, afecta al pleno desenvolvimiento del consorcio. La falta de rotación en los puestos políticos (aún cuando los estatutos sostengan la obligatoriedad de la rotación anual), la carencia de la estabilidad laboral en los puestos ejecutivos en unos casos y la falta de personal especializado en otros, conduce a la concentración de poder en pocas manos, no siempre plenamente capacitadas para ejercerlo.

Si se plantea la posibilidad de que a partir de estas iniciativas se constituyan los inicios de las bases territoriales de planes de desarrollo rural y local, será necesario reformular su política de recursos humanos, especializando a funcionarios que estén más allá de los vaivenes políticos, al tiempo que debería estimularse la participación democrática e igualitaria al interior de los entes intermunicipales.

- *El diseño y la implementación de políticas diferenciadas constituye un factor de importancia central para comenzar a recorrer el camino del desarrollo rural global:* dadas las características generales de este tipo de políticas que describimos en la primera sección de este trabajo, vemos que la experiencia bonaerense ha carecido sistemáticamente de ellas, como así también tampoco cubre los puntos básicos de un programa mínimo de desarrollo local (armonía, equilibrio, endogeneidad, autonomía, inducción, selectividad, especificidad). Por la negativa, estas carencias nos sirven para señalar la importancia que tienen si se ha de diseñar un programa basado en una nueva concepción del desarrollo rural, que se aparte de lo únicamente productivo y englobe a la totalidad del sistema, a la sociedad y, por supuesto, al hombre individual como tal.

En síntesis, la experiencia incipiente de los consorcios, no por sus fallas estructurales y funcionales actuales debe ser descartada de plano. Al contrario, en ella se encierran dos precondiciones básicas para el desarrollo rural moderno, la persistencia del eje productivo agropecuario y la cooperación intermunicipal. De cómo se logren subsanar esas debilidades sin alterar a estos dos pilares resultará la pérdida o la captación de una oportunidad histórica para asentar las bases iniciales de un programa de desarrollo rural de largo plazo para la provincia más importante de la región pampeana argentina.

### ***Bibliografía***

- ALBANESI, Roxana et alii (1995). "Cambio Rural: una alternativa frente a la crisis de los pequeños y medianos productores agropecuarios? en: **Ruralia**, nº 6, Buenos Aires.
- BARBERA, Lorenzo (1992). "El sur, desarrollo local y agentes del desarrollo", en C. del Canto Fresno (coord.). **Desarrollo local. Ejemplos europeos**, Madrid (España): MAPA.
- BARROS, Claudia y M. POSADA (1997 a). **Programa de fortalecimiento de los consorcios productivos de la provincia de Buenos Aires. Co.Pro.Ne.**, Luján, Convenio UNLu-IPAC.
- BARROS, Claudia y M. POSADA (1997 b). **Programa de fortalecimiento de los consorcios productivos de la provincia de Buenos Aires. Co.Pro.No.Ba.**, Luján, Convenio UNLu-IPAC.
- BASCO, Mercedes (1993). **Hacia una estrategia de desarrollo rural para la Argentina**, Buenos Aires: IICA.
- CARBALLO, Carlos (1995). "'Programa Social Agropecuario' y 'Cambio rural'. Dos intentos para atenuar la crisis entre los agricultores familiares", en: **Realidad Económica**, nº 136, Buenos Aires.
- CHIRIBOGA, Manuel y O. PLAZA (1993). **Desarrollo rural microrregional y descentralización**, San José (Costa Rica): IICA.
- COLANERI, Abel y H. VENNERA (s/f). **Funcionamiento de los Consorcios Regionales de la Provincia de Buenos Aires**, La Plata.
- DEL CANTO FRESNO, Consuelo (coord.) (1992). **Desarrollo rural. Ejemplos europeos**, Madrid (España): MAPA.
- DEL CANTO FRESNO, Consuelo y F. DE CASABIANCA (coords.) (1996). **Innovación y desarrollo en áreas rurales**, Madrid (España): MAPA.

- HERNÁNDEZ, Ruby (1996). **Un modelo de desarrollo regional: provincia de Buenos Aires**, Buenos Aires: Macchi.
- HERVIEU, Bertrand (1995). "El espacio rural europeo entre la ruptura y el desarrollo" en RAMOS, E. y CRUZ, J. (coord.). **Hacia un nuevo sistema rural**, Madrid (España): MAPA.
- HERVIEU, Bertrand (1997). **Los campos del futuro**, Madrid (España): MAPA.
- HOUÉE, P. (1986) **Actions et acteurs du développement local en milieu rural français**, Paris (France): INRA-Paris.
- JORDÁN, Fausto et alii (1989). "La economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario" en F. Jordán (comp.). **La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo**, San José (Costa Rica): IICA.
- NOGAR, Graciela y M. POSADA (1995). "La agroindustria integrada de base rural. Una herramienta alternativa para el desarrollo rural" en **Cuadernos de Desarrollo Rural**, n° 35, Bogotá (Colombia): Universidad Javeriana.
- NOGAR, Graciela y M. POSADA (1996). "El ámbito local como escenario y motor del desarrollo. Agroindustria, integración vertical y espacio rural" en **Revista EURE**, n° 66, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- PLAZA, Orlando (1990). "Cambio social y desarrollo rural" en **Estudios Rurales Latinoamericanos**, vol. 13 N° 1-2, Bogotá (Colombia).
- POSADA, Marcelo (1995 a). "Enfoque de sistemas y racionalidad de los productores. Situaciones de producción específicas: el caso de los productores pampeanos", en **Realidad Económica**, n° 133, Buenos Aires.
- POSADA, Marcelo (1995 b). "Imperativos económicos e condutas sociais. Estratégias de ajuste do coletivo agrário pampeano", na **Cadernos do CEAS**, n° 160, Salvador (Brasil), novembro-dezembro.
- POSADA, Marcelo (1996). "Notas para un esquema de análisis socioeconómico del espacio rural. El caso pampeano (Argentina)" en **Cuadernos de Desarrollo Rural**, n° 36, Bogotá (Colombia), Universidad Javeriana.
- POSADA, Marcelo 1997 a) . **Articulaciones agroindustriales y cambio tecnológico en el marco de la integración regional. Un enfoque a través de los complejos lechero y cárneo porcino**, Buenos Aires: CONICET, Informe final de investigación: Beca de Perfeccionamiento.
- POSADA, Marcelo (1997 b). **Programa de fortalecimiento de los consorcios productivos de la provincia de Buenos Aires. Co.De.No.Ba.**, Luján, Convenio UNLu-IPAC.

**SALAS, Pedro et alii (1994). Producción primaria. Análisis de la situación actual en el área de influencia de la Universidad Nacional de Luján, Luján, UNLu.**