

Cambios, permanencias y perspectivas para formular propuestas de gestión socio-territorial: el aprovechamiento integral del Río Colorado en Bajo de los Baguales – La Pampa - Argentina

Lic. Beatriz Dillon

Departamento e Instituto de Geografía
Universidad Nacional de La Pampa

Aspectos preliminares

El sudeste de la provincia de La Pampa –Argentina- es un espacio con condiciones ambientales, cuyo aprovechamiento podría generar una dinámica particular en la conformación de una nueva estructura socioproductiva. El aprovechamiento de las aguas del Río Colorado en el área de Bajo de los Baguales –La Pampa- representa una acción estratégica de intervención territorial en la cual los geógrafos tienen un rol fundamental en el aporte de nuevas metodologías para ello. La contribución teórica y metodológica de los procesos destinados al planeamiento, ordenamiento y gestión de los espacios y lugares geográficos, es un terreno en el que los geógrafos intervienen, de manera cada vez más frecuente, en el marco de la transversabilidad de dichos estudios. Ordenar los usos “adecuados” de los espacios geográficos, en sus diferentes escalas y localizaciones, es intervenir en forma integrada sobre los recursos naturales, socioculturales y las actividades económicas y recomendar su aprovechamiento de manera que resulte sostenible y sustentable. Se trata de generar formas de desarrollo óptimas que, en definitiva, conduzcan al beneficio de las comunidades que lo habitan. La planificación y el ordenamiento territorial necesitan, entonces, de objetivos estratégicos sobre los cuales se concibe el desarrollo, proyectando un crecimiento integrado, articulado y equilibrado sobre la base de las particularidades locales y regionales en un contexto de interrelaciones mundiales.

El ordenamiento territorial, es ante todo, un trabajo interdisciplinario ya que supone tomar en cuenta diferentes variables interactuando de manera integrada para comprender el porqué de las particulares configuraciones y dinámicas espaciales y cómo se han desarrollado los distintos acontecimientos a lo largo de su historia socio-productiva, entre otras.

Otra preocupación, desde los ámbitos académicos, ha sido la discusión para enriquecer la construcción conceptual del ordenamiento territorial y los aportes que desde la Geografía se puedan realizar para superar postulados teóricos rígidos.

Se coincide con aquellos autores que consideran al ordenamiento territorial como un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, para lograr su desarrollo socio económico teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y la armonía del ambiente (COT:1992 citado en Andrade Pérez, 2004)).

Si se pretende, entonces, realizar estudios de ordenamiento territorial se necesita de políticas de gestión estructurales que tomen como marco los grandes objetivos del país -en tanto unidad político-territorial- para proyectarla sobre objetivos particulares y proponer acciones concretas sobre el territorio.

Cuándo surgen los interrogantes de *por qué* y *para qué* realizar propuestas de ordenamiento territorial basado en el conocimiento profundo de las particularidades locales y de sus potencialidades -adquiridas y futuras-, las respuestas parecieran ser sencillas, sobre todo, cuando se percibe, casi cotidianamente, los efectos que sobre las sociedades producen los errores

resultantes de la mala planificación. Es allí donde la búsqueda de las respuestas se hace más compleja y se agregan, además, otros interrogantes para tender al logro de resultados más concretos y positivos.

Es aquí donde el rol del geógrafo es requerido para discutir y proponer alternativas que permitan intervenir sobre modelos de gestión pública que atiendan los reales problemas que se presentan en los espacios geográficos, siempre, en el marco de las políticas estructurales en que acontecen. En esta ponencia se establece un diálogo entre las concepciones teóricas, el aporte disciplinar y las particularidades del lugar, aplicados a un estudio de caso de intervención, organización, planificación y gestión del territorio en un área con altas probabilidades de desarrollo en la provincia de La Pampa. A partir de las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas detectadas, se proponen algunas alternativas para el futuro desarrollo del área en estudio a partir de la habilitación de áreas para regadío, incluido en un acuerdo interprovincial entre jurisdicciones copartícipes de la cuenca del Río Colorado. A partir de ello, el ordenamiento conjunto de integración territorial de aspectos que hacen a la producción agraria, la industrialización, la comercialización, los servicios asociados (electrificación rural, red caminera, servicios urbanos y sociales).

Asimismo, y a modo de cierre, se hacen reflexiones acerca del rol del geógrafo y de las vinculaciones entre las instituciones universitarias y los sectores públicos y/o privados que intervienen directamente sobre la aplicación de políticas en el territorio y las dificultades de los investigadores para que sus aportes sean escuchados por quienes poseen las herramientas para tomar decisiones políticas de intervención.

Las condiciones del lugar y las posibilidades de intervención

El ordenamiento del territorio es objeto de diversas interpretaciones y análisis en todo el mundo, todo ello indica las distintas formas de entender su naturaleza, génesis y fines de su aplicación.

Con respecto a la naturaleza del ordenamiento territorial se evidencia que su amplitud no permite arribar a una unidad de criterios y, como manifiesta Massiris Cabeza “se destaca su comprensión como una disciplina científica, como una técnica administrativa, un estudio interdisciplinario, una política o conjunto de políticas, un camino, método o búsqueda; un proceso integral, una estrategia de desarrollo, un conjunto de acciones político-administrativas, entre otras” (Massiris Cabeza, 2002:1). Con respecto al objeto, el mismo autor manifiesta que en la bibliografía prevalece “la idea de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio con fines de su aprovechamiento óptimo. Este aprovechamiento se asocia generalmente con el uso sustentable de los recursos naturales (planificación física-ambiental), en estrecha correspondencia con patrones adecuados de distribución de asentamientos y de actividades económicas” (Massiris Cabeza, *op.cit*:1).

Lo que aparece como un elemento casi indiscutible es que el ordenamiento territorial es un proceso que vincula la planificación con las políticas de Estado, el uso sustentable de los recursos –en su concepción más amplia- y en las particularidades socioterritoriales de los lugares objeto de intervención. Siguiendo a Massiris Cabeza, el ordenamiento del territorio “es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el 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. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo” (Massiris Cabeza, *op.cit*:2).

Sin duda, el ordenamiento territorial es fruto de un proceso evolutivo de construcción. Este proceso reconoce en sus orígenes, y en los años posteriores a la segunda guerra mundial, las políticas de planificación del territorio, sustentadas en un criterio de base económica, vinculadas, principalmente con la idea de “planificar el desarrollo”. La vertiente keynesiana puso en marcha un mecanismo de regulación en el que “se suponía posible avanzar hacia una mayor racionalidad sustantiva (el desarrollo), mediante el ejercicio de una racionalidad formal (la planificación). Así, en esos años, se impuso en diversos lugares del mundo, la convicción de que era posible planificar el desarrollo bajo la conducción del Estado, lo que a la larga redundó en una plétora de experiencias, tan diversas como infructuosas...” (De Mattos 1994:7). La planificación regional por parte del Estado ideó los llamados “polos de crecimiento” o desarrollo¹, sobre todo en territorios periféricos con el fin de atenuar las divergencias interregionales. En Argentina, se reflejó en políticas de tinte social, redistribucionistas, donde la participación del Estado, en la dirección y regulación de la economía, adquirió grandes proporciones. En este contexto, surgieron en el mundo varios intentos de planificación del desarrollo con diversos y dudosos resultados. La aplicación de estos planes, dirigidos sobre todo a regiones con problemas de retraso en las condiciones de desarrollo tuvieron como principal deficiencia el pretender reproducir en diversas áreas geográficas, condiciones de diseño y planificación ideadas y aplicadas en otros sitios, desconociendo las particularidades y potencialidades de las nuevas áreas de intervención. Otro problema era su carácter sectorial y coyuntural, desconociendo aspectos globales o regionales. Una de las primeras estrategias utilizada fue aquella que aplicó el modelo de la Tennessee Valley Authority –TVA- (De Mattos, 1986) el cual fue aplicado en distintas áreas de América Latina, entre ellas por el Programa de Aprovechamiento Integral del Río Colorado en el área de 25 de Mayo en la provincia de La Pampa, Argentina.

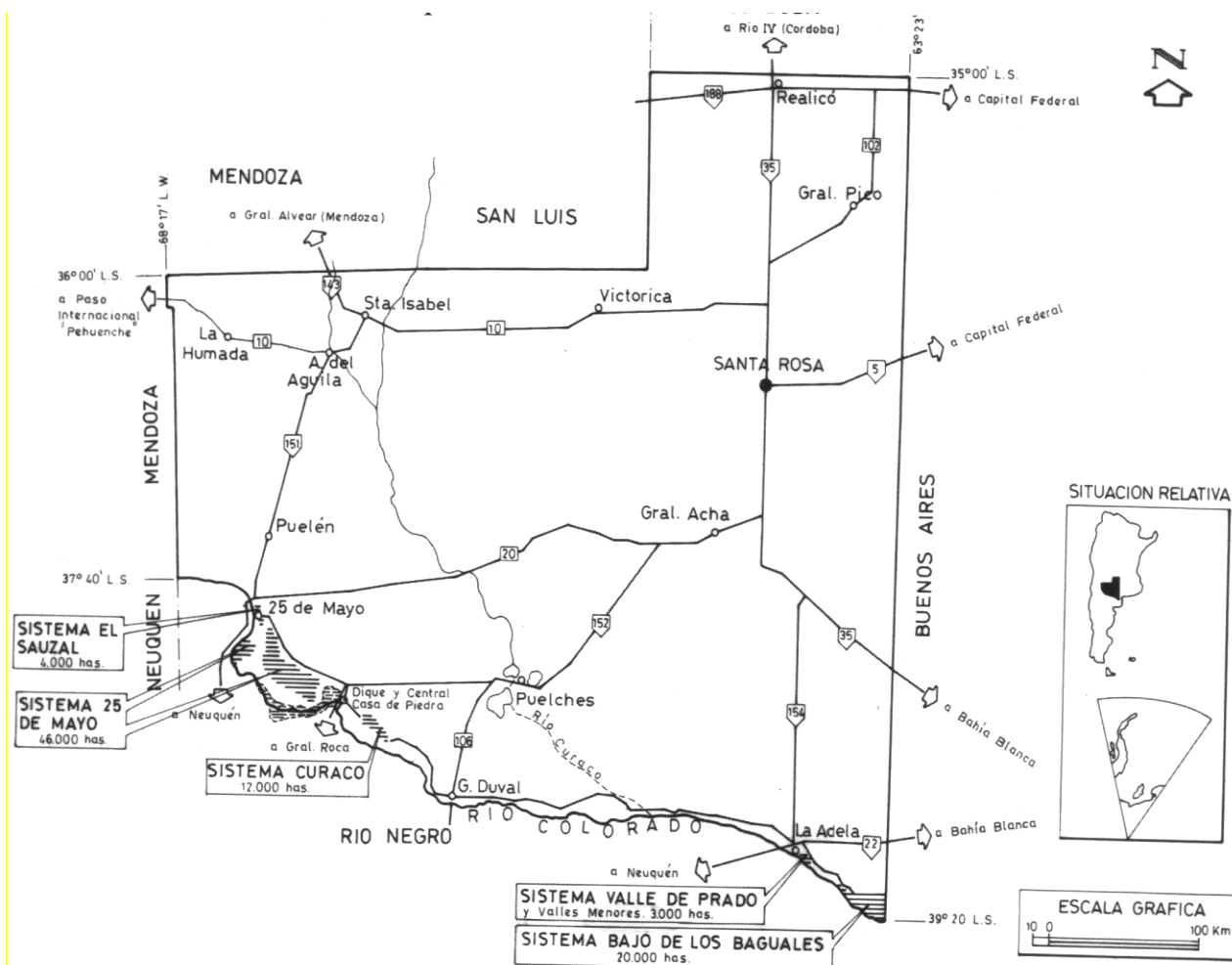
La provincia de La Pampa - Argentina (Mapa N° 1) ocupa una posición central en el país en un área de transición entre la región subhúmeda pampeana y la semiárida y árida cuyana y patagónica. Las diferentes condiciones ambientales y de producción han delineado una conformación basada en desigualdades espaciales y sociales. Por ello se distinguen, desde un punto de vista socioeconómico, tres espacios con características diferentes: el espacio agropecuario, al Este de la provincia e integrado al espacio pampeano argentino; el espacio pastoril, hacia el oeste, donde prevalecen condiciones de organización productivas/reproductivas y el espacio de agricultura intensiva bajo riego, ubicado hacia el suroeste provincial, sobre la margen derecha del Río Colorado, en el límite con la provincia de Río Negro.

El área bajo riego en la Provincia de La Pampa, tiene su origen a partir de fines de la década de los cincuenta y responde, inicialmente a los resultados de la aplicación de políticas de planificación oficial. Luego de la provincialización de La Pampa en 1952, el Estado puso en marcha una serie de medidas tendientes a la planificación en áreas factibles para la realización de actividades productivas bajo riego. Esta estratégica política, pretendía no solo el desarrollo productivo y el poblamiento de un área “marginal” de la nueva provincia sino, geopolíticamente lograr la integración territorial de un área ribereña lindante con otras provincias argentinas. A partir de la utilización de las aguas del Río Colorado, y luego de algunos estudios de factibilidad y viabilidad técnica, se comienza con la construcción de importantes obras de infraestructura para riego (puente dique regulador y derivador –, canal matriz - canales primarios y secundarios, central hidroeléctrica, entre otras) y el dictado de “leyes de colonización social” en el área

1.- La teoría de los *poles de croissance*, aparece asociada a F. Perroux y J. Boudeville. Toma como punto de partida una unidad de producción, localizada de forma exógena (por azar, por decisión de una autoridad pública o por cualquier otra razón) dentro de una zona económicamente atrasada.

ubicada al sudeste de la provincia de La Pampa, en la zona de 25 de Mayo, Colonia El Sauzal y Colonia Chica. Toda esta intervención se sustentaba en el llamado Programa de Aprovechamiento Múltiple del Río Colorado que integra diversas áreas con potencialidades para el desarrollo de la actividad económica bajo riego. En el año 1960, por Decreto Ley 611 se crea la Comisión Técnica del Río Colorado, encargada del examen integral de las posibilidades de aprovechamiento del área. A partir de éste se elabora el Programa Provincial de Aprovechamiento del Río Colorado, al cual le corresponden 85.000 hectáreas factibles de aprovechamiento bajo riego, tal lo dispuesto en la Sexta Conferencia de Gobernadores de provincias copartícipes de la cuenca (Mendoza, Neuquén, Río Negro, La Pampa y Buenos Aires). Posteriormente (Decreto 1495/81) se reasignan las superficies factibles de ser regadas en las áreas que integran el mencionado programa (Mapa N° 1).

AREAS FACTIBLES DE RIEGO EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA – SISTEMAS DE APROVECHAMIENTO



Mapa N° 1

FUENTE: Extraído de: PROVINCIA DE LA PAMPA. Ente Provincial del Río Colorado (2001); *Población, Economía y Recursos Naturales en la ribera pampeana del Río Colorado*. Página 37.

Entre las áreas consideradas por el Programa como factibles para el aprovechamiento bajo riego, se encuentra el denominado Sistema de Aprovechamiento Agrícola de Bajo de Los Baguales, ubicado en el sureste de la provincia, en el límite con la provincia de Buenos Aires. El área dista 270 km de la ciudad de Santa Rosa, capital de la provincia de La Pampa y 178 km de la ciudad de Bahía Blanca, donde se ubica uno de los principales puertos de la Argentina. El puente carretero por la Ruta Nacional N° 22 comunica a la zona con el Alto Valle del Río Negro y la provincia de Neuquén.

A partir de los cambios mundiales vinculados a los procesos de globalización y mundialización de las relaciones, las mutaciones se produjeron también en el rol y las políticas de los Estados, los que paulatinamente y en distintos momentos fueron abandonando el rol protector y asistencialista adquiriendo un rol de gestor y estimulador de inversiones privadas sobre el territorio. En el mismo sentido, la universalización ha afectado a los territorios en tanto receptores de los profundos cambios, que incluyen la reestructuración del sistema productivo, la internacionalización del espacio y de las relaciones, las modificaciones socio-políticas, la concentración del poder, los nuevos procesos de acumulación del capital y las modernas tecnologías, entre otros (Precedo Ledo, 1996). Los impactos territoriales derivados de dichos procesos responden a las diversas formas de articulación de las sociedades en un sistema global. En este sentido adquiere importancia aprovechar las ventajas territoriales de cada lugar, revalorizar e identificar recursos alternativos y "...se generaliza, cada vez más, la tesis de que todo proceso de desarrollo requiere la utilización imaginativa, racional, equilibrada y dinámica de todos los recursos, ya sean estos monetarios, humanos, físico-ambientales, culturales o territoriales..." (Caravaca Barroso, 1988:3). Siguiendo a Milton Santos (1996), en la nueva construcción del espacio, el territorio presenta recortes y se convierte en el soporte de redes, horizontales y verticales, movidas por actores hegemónicos. Las horizontalidades están asociadas a la contigüidad y/o continuidad territorial y al cotidiano de los lugares y las verticalidades se conforman por puntos distantes, cuyas formas y procesos sociales se articulan a través de un sistema de redes. Como manifiesta el mismo autor, el territorio, integrado por lugares contiguos y lugares en red, presenta funcionalidades diferentes constituyendo un acontecer que se afirma en una dialéctica del territorio mediante un "control local" de la parte técnica de la producción y un "control remoto" de la parte política de la misma.

La irrupción del nuevo paradigma tecnológico, basado en las tecnologías de la información, la mundialización del capital y la aparición de nuevas formas de producir, apuntaron al establecimiento de condiciones que valorizan el capital privado. Esta política, de tinte neoliberal, desembocó en las denominadas políticas de ajuste estructural. La liberalización y reestructuración económica asociada a una profunda reforma del Estado, a una amplia apertura externa y a la flexibilización de los mercados de trabajo, fueron los pilares básicos de la nueva estrategia macroeconómica. Estos cambios tuvieron una aplicación diferencial en los distintos territorios, manifestándose en la coordinación, preeminencia y ritmos en el establecimiento de los mismos. Según Carlos de Mattos, "... al comenzar a gravitar con renovada fuerza los postulados de la teoría neoclásica sobre movilidad territorial de los factores y sobre equilibrio interregional, tendió a aceptarse, especialmente en los ámbitos gubernamentales, que el libre juego de las fuerzas del mercado configuraba el camino más eficaz para mejorar la distribución de la producción, de la población y del bienestar en el territorio. Desde entonces se abjuró de toda forma de discriminación en favor de determinados lugares o áreas, en el entendido de que ello significaría una inaceptable interferencia en el juego de las fuerzas del mercado..." (De Mattos, *op.cit.*:4).

La puesta en funcionamiento de estas acciones afectó y transformó la organización social,

cultural, política y económica de los territorios, aunque paradójicamente, en las regiones menos desarrolladas de Argentina, no se acompañaron de políticas regionales explícitas. Estas acciones introdujeron dos cambios fundamentales: por un lado minimizar la presencia del Estado, sobre todo en su papel de inversor, productor, regulador y asistente de las producciones y los lugares más atrasados, y, por otro maximizar el protagonismo del capital privado e incrementar la importancia de los mercados externos, como factor básico para dinamizar la acumulación, al tiempo que la demanda interna comenzaba a jugar un papel marginal (De Mattos C. *idem*).

Según el mismo autor, uno de los principales impactos territoriales fue el aumento de la movilidad territorial del capital, de la tecnología, de los bienes y de la población. En el caso del capital, este tiende a perder sus raíces y a posesionarse del control y del manejo de los eslabones más rentables de las cadenas productivas de cada país, lo que establece limitaciones para la acumulación y el crecimiento endógenos en el ámbito regional o local. Por la movilidad, el capital que se instala en un territorio influye, de una manera u otra, en la movilidad de la tecnología, de los bienes y de las personas. Esta movilidad tuvo su correlato en la población, cuyos desplazamientos se tornaron complejos e intensos, cada vez más ligados a factores de utilización de la mano de obra -asociada a criterios de productividad y eficiencia en el trabajo-. Esta situación ha conducido a cambios en el carácter de la reversibilidad de los flujos aumentando la intensidad de los movimientos cotidianos, esporádicos, temporales, entre otros. (Dillon, B. 2004).

La estrategia neoliberal definió, además, las funciones y atribuciones del Estado basadas en principios de neutralidad y subsidiariedad, estímulo y protección a sectores y lugares orientados a impulsar o proteger regímenes territoriales especiales. Otra de las consecuencias de la aplicación de esta política es dejar librada a su propia suerte a algunas regiones o lugares que, en el pasado, habían adquirido alguna importancia en función de estímulos especiales para el desarrollo de determinados sectores, actividades o productos.

La gestión y el ordenamiento del territorio en los nuevos tiempos

Desde la perspectiva territorial, uno de los rasgos más destacados del primer momento de la reestructuración radicó en el estancamiento y/o depresión de determinados lugares, urbanos y/o rurales, como consecuencia de la eliminación de la protección a actividades económicas no competitivas y/o a determinados regímenes territoriales. "...La diferenciación que antes descansaba básicamente en el potencial de crecimiento, ahora se establece sobre la base del potencial de desarrollo. La clave fundamental reside en la capacidad tecnológica asociada (organización, recursos humanos, investigación) y no restringida a factores exclusivamente técnicos..." (Precedo Ledo, A.; op.cit: 69).

Siguiendo con las consideraciones de Precedo Ledo, la internalización de los factores, la búsqueda por aumentar la competitividad regional y la convergencia espacio-tiempo dieron marco a la nueva reestructuración territorial y a las ventajas y desventajas comparativas que reactivaron las dinámicas interregionales, produciéndose una nueva fase de diferenciación espacial o regional. Estos elementos sentaron las bases de una nueva formulación espacial de la teoría diferencial del crecimiento, la que "... descansa en una consolidación estructural de los cambios, haciendo que las variaciones o impulsos iniciales, en un principio de naturaleza coyuntural, quedasen subsumidos en el Potencial de Desarrollo Adquirido (PDA). Así las regiones centrales, dotadas de un mayor PDA, tienden a incrementar sus ventajas diferenciales cualitativas, mientras que en las periferias las desventajas estructurales se convierten en barreras a la modernización y las distancias cuantitativas se incrementan, pero sobre todo es la

diferenciación cualitativa la que supone el obstáculo más importante al avance del proceso de desarrollo...” (Precedo Ledo, A.; *ídem*: 70).

En este marco de diferenciaciones cualitativas, los reajustes resultan mucho más difíciles y las áreas centrales más favorecidas. Precedo Ledo distingue tres tipos de procesos de internacionalización de las ventajas comparativas iniciales del PDA: Áreas innovadoras, que son aquellas que primero adoptaron las innovaciones, con mayor facilidad para captar el potencial existente en el mercado y que se sitúan en posiciones avanzadas frente a la competencia interregional; áreas adoptivas o imitativas que poseen la estructura favorable para la llegada y adopción de innovaciones y áreas pasivas, que recibieron la innovación tardíamente y se mantienen en una situación de subordinación y dependencia con escasa o nula participación en el proceso global y con escasa inserción (Precedo Ledo, A.; *ídem*: 71).

Esta situación hace que las regiones y lugares que se sitúan en la periferia de esta nueva configuración, tengan cada vez más dificultades para lograr un reajuste y adaptarse al modelo imperante y se hace notoria la falta de capacidad de los agentes locales para diseñar estrategias que respondan a las exigencias del modelo de ajuste. Esta estructura regional crítica, según Precedo Ledo puede resumirse a tres tipos de situaciones: obsolescencia, incapacidad de adaptación y ruptura del ciclo de crecimiento (Precedo Ledo, A.; *ídem*: 72).

En Argentina, los diferentes modelos de desarrollo, implementados a partir de la conformación del estado nacional², contribuyeron, con algunos matices, a acentuar las desigualdades espaciales, más allá de las ventajas naturales que cada uno de ellos poseyera³.

A partir de 1989, el inicio de una nueva gestión de gobierno trae aparejada la total aceptación de las condiciones de funcionamiento de la economía global, estableciendo algunas variantes al modelo de ajuste estructural. Se ponen en práctica algunos resortes legales que resultan en cuatro años de crecimiento del Producto Bruto Interno, con un incremento selectivo y heterogéneo de la producción en términos de sectores de actividad y localizaciones geográficas. Paralelamente se genera una regresividad en la distribución del ingreso y un aumento de las condiciones de pobreza en sectores cada vez más amplios de la población, basado en la flexibilidad laboral, en el desempleo y subempleo estructural. Es decir, la puesta en práctica del modelo de ajuste estructural, implica un crecimiento económico con altos costos, desde el punto de vista social (Rofman, A *et.al* 1997 y Rofman, A 1999).

En La Pampa, la reforma de la Constitución Provincial de 1995, puso en letras los cambios en el rol del Estado que paulatinamente se habían ido incorporando. El estímulo a los emprendimientos privados sobre las áreas factibles de riego sobre el Río Colorado dejó sentado las nuevas reconfiguraciones territoriales.

2.- Esta fecha se adopta tomando en cuenta la caracterización que establecen Alejandro Rofman y Luis A. Romero para definir las etapas dentro del proceso histórico argentino. Tal como lo expresan los autores mencionados cualquier límite temporal fijo podría resultar arbitrario. Sin embargo la caída de Rosas y casi inmediatamente la sanción de la Constitución Nacional (1953) significó una serie de profundas modificaciones internas, entre las cuales, la organización del Estado Nacional es la más importante. Quizá, como expresan los autores, la fecha diga poco desde el punto de vista de las transformaciones en la estructura socioeconómica, pero sin duda resulta relevante por la significación del hecho político (Rofman, A. y J. L. Romero 1997).

3- No es intención de este trabajo realizar una pormenorizada descripción del proceso de conformación espacial argentino del cual existe sobrada bibliografía. En tal sentido las características histórico-políticas pueden consultarse en Romero, Luis A. (1995); *Breve Historia contemporánea de la Argentina*, entre otros. Las características espaciales, sociales y económicas son analizadas en los textos de Manzanal, Mabel; Rofman, Alejandro (1989) *Las economías regionales de la Argentina: Crisis y políticas de desarrollo*; Rofman A; Romero J.L (1997) *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*; y más recientemente en Rofman, A (1999) *Desarrollo regional y exclusión social* y *Las economías regionales a fines del siglo XX*, entre otros.

A partir de los primeros años del siglo XXI el Estado provincial decidió retomar antiguos proyectos a efectos de poner en marcha un nuevo proceso de ordenamiento territorial en el área que integra el Programa de Aprovechamiento Agrícola de Bajo de los Baguales. A efectos de establecer el diagnóstico territorial contrató a la Consultora de la Universidad Nacional de La Pampa a fin de realizar el mencionado estudio. La Consultora UNLPam está conformada por un grupo multidisciplinario de investigadores, entre los cuales se destacan un importante número de geógrafos. El trabajo, realizado durante el año 2007, realizó un profundo estudio que incluyó el diagnóstico territorial: que incluyó los estudios previos, la investigación de base y la aplicación de metodologías cualitativas; el análisis multivariado de los componentes territoriales e incluyó las cuestiones propositivas de ordenamiento territorial del área. Incluyó también un estudio de impacto ambiental de las futuras obras de ingeniería para riego y las perspectivas macro y microeconómicas de puesta en producción del área.

Es de destacar el rol profesional del geógrafo en los procesos de intervención sobre el territorio el que se destaca en este tipo de trabajos y sus contribuciones resultan altamente relevantes. En los últimos años los geógrafos hemos dedicado gran parte de nuestros estudios al aporte teórico y metodológico de los procesos destinados al planeamiento y gestión de los espacios geográficos. Si bien el ordenamiento territorial no es una disciplina absolutamente geográfica, porque sobre todo propicia la transversabilidad de los aportes, ha tenido un fuerte impulso en el marco de nuestra ciencia. Planificar los usos “adecuados” de los espacios geográficos, en sus diferentes escalas y localizaciones, es intervenir en forma integrada sobre los recursos naturales, socioculturales y las actividades económicas y recomendar su aprovechamiento de manera que resulten sostenibles y sustentables. Se trata de generar formas de desarrollo, óptimas, que, en definitiva, conduzcan al beneficio de las comunidades que lo habitan. El ordenamiento territorial, es ante todo, un trabajo interdisciplinario ya que supone tomar en cuenta diferentes variables interactuando de manera integrada para comprender el porqué de las particulares configuraciones y dinámicas espaciales y cómo se han desarrollado los distintos acontecimientos a lo largo de su historia socio-productiva, entre otras. Otra preocupación, desde los ámbitos académicos, ha sido la discusión para enriquecer la construcción conceptual del ordenamiento territorial y los aportes que desde la Geografía se puedan realizar para superar postulados teóricos rígidos.

Son, a nuestro criterio, las universidades quienes concentran los recursos humanos científicos y académicos necesarios para la conformación de equipos de planificadores con la suficiente formación y capacidad para realizar estos estudios. Es por ello, que desde estas instituciones se debe insistir en la necesidad de recurrir a sus recursos humanos formados y comprometidos en el proceso de ordenamiento de los territorios. Simultáneamente, se hace extremadamente necesaria la aplicación de una normativa jurídica adecuada – no común en los países de América Latina- para darle entidad y seriedad a los estudios que se emprendan.

Metodología y cuestiones propositivas de ordenamiento territorial del área en estudio

El recorte territorial denominado Bajo de los Baguales, ocupa la porción sudoriental de la provincia de La Pampa. Integra la porción sur del Espacio Agropecuario de Mercado con características morfológicas, climáticas, demográficas y económicas que le dan una fisonomía particular. Desde el punto de vista de su conformación se trata de un espacio cuya dominante está definida por las potencialidades de aprovechamiento del Río Colorado, sus condiciones fisiográficas y una economía basada en la ganadería de cría y la explotación salinera. Específicamente el denominado Bajo de los Baguales es un valle aluvial, alternado con mesetas y depresiones con arenas y rodados de vulcanitas (INTA-UNLPam 1980, Calmels, 1996, UNLPam-CFI- provincia de La Pampa, 2007)

El Bajo de los Baguales ocupa el tramo inferior de la Cuenca del río Colorado, la cual abarca, en su totalidad, aproximadamente 70.000 Km². Es un recurso hídrico interprovincial cuyas nacientes se encuentran en la Cordillera de los Andes y cuyas aguas luego escurren en dirección NO-SE siguiendo la pendiente continental hasta su desembocadura mediante un amplio delta en el Océano Atlántico en territorio de la Provincia de Buenos Aires. Su curso principal ha sido adoptado como límite físico entre las provincias de Mendoza y Neuquén; y La Pampa y Río Negro, respectivamente.

La población se localiza en la localidad de La Adela (Departamento Caleu Caleu, La Pampa) y en la ciudad de Río Colorado (Departamento Pichi Mahuida, Río Negro) ambas cabeceras departamentales que se ubican a una y otra rivera del Río. La Adela con 1.962 habitantes y Río Colorado con 11.313 (Censo 2001) concentran el 95% y 81% respectivamente del total de la población de los Departamentos en los que se ubican. La diferencia en el volumen de población, servicios sociales y económicos, infraestructura y equipamiento urbano y en la jerarquía urbana de cada una de ellas influye considerablemente en la dinámica de las relaciones entre ellas. Geográficamente, La Adela conforma una conurbación con la ciudad de Río Colorado ubicada en la orilla derecha del río homónimo. Esta situación presenta las particularidades típicas de las “áreas de frontera” en la que se comparten pautas de convivencia social e institucional, configurándose en una misma comunidad. Por la diferencia de volúmenes de población entre la ciudad de Río Colorado y La Adela, los habitantes de ésta última se hallan subordinados a la dinámica de aquella, como así también a la de la ciudad de Bahía Blanca.

Desde el punto de vista socioeconómico, la ganadería vacuna es la actividad predominante en la zona, principalmente bajo la modalidad de cría, correspondiendo el 86% de la superficie en explotación con el uso de bosques y/o montes nativos, de las cuales el 5% se corresponden con pasturas naturales. La agricultura tiene escaso desarrollo; los cultivos ocupan 20.189 ha., de los cuales el 81% corresponde a pasturas perennes (pasto llorón) o pasturas anuales de invierno como la avena y el centeno. El trigo es el principal cereal (no se registran cultivos de oleaginosas).

Otro tipo de actividad económica en la zona es la explotación de salinera de cosecha, cuya actividad integra un proceso integrado de extracción, industrialización y comercialización de sal doméstica e industrial.

Este tipo de organización productiva esta incidida por factores condicionantes de tipo social, cultural, económico, financiero, productivo y agroambiental.

El Sistema de Aprovechamiento Agrícola de Bajo de los Baguales integra 20.000 hectáreas factibles de ser regables.

En el marco de políticas de desarrollo de los recursos hídricos y con el objetivo de incrementar de manera sustantiva la dinámica económica en las áreas de menor desarrollo relativo de las provincias copartícipes de la cuenta, los gobiernos de las provincias de La Pampa y Río Negro, el Consejo Federal de Inversiones (CFI), firman un Convenio tripartito a efectos de avanzar en la concreción del Estudio de Factibilidad del Aprovechamiento Integral Multipropósito Salto Andersen - Bajo de Los Baguales. El acuerdo se inscribe en el marco de las políticas de concertación provincial e integración regional que forman parte del Programa Único de Habilitación de Áreas de Riego en el Río Colorado, incluido en el Acuerdo Interprovincial del Río Colorado, en cuyo marco se prevé un recorrido conjunto de integración regional en los aspectos que hacen a la producción, industrialización y comercialización de los productos primarios; a la producción y desarrollo de las redes de electrificación rural, y a la construcción de una red caminera que enlace adecuadamente las zonas de influencia en las provincias de La

Pampa y Río Negro con el objeto de beneficiar a la población residente y radicar nuevos emprendimientos y población a efectos de facilitar un desarrollo integral sustentable.

Independientemente de su concepción a mediano o largo plazo, el ordenamiento territorial propuesto, resulta de la estrecha relación entre los procesos económicos y las formas de ocupación territorial en su sentido más amplio. Contiene la complementariedad necesaria entre las decisiones políticas y de gestión del territorio, las particularidades e intereses locales de la población del lugar (el potencial de desarrollo adquirido) y la concertación entre la acción pública y la privada.

Al tratarse de un concepto polisémico la definición de la metodología de intervención, depende de la definición conceptual que se adopte y, por ello resulta un proceso de complejo planteamiento y ejecución. En Argentina la aplicación de las políticas de ordenamiento territorial es aún incipiente. Registrando sus primeros antecedentes en la década de los setenta tuvo orientaciones que contenían elementos de planificación urbana y ambiental. Uno de los problemas mayores, en la mayoría de los países de América Latina, es la falta de una normativa jurídica que de orden, alcance y perspectiva a los procesos de intervención mediante el ordenamiento y desarrollo territorial.

En el estudio integral de Bajo de los Baguales, el camino del ordenamiento parte de la concepción integral de la gestión del territorio, a modo de articular las dimensiones sociales, ambientales y económicas en un contexto político ideológico determinado y en un modelo económico que reconoce aspectos globales de influencias locales. Superando enfoques tradicionales de intervención fragmentada, la estrategia metodológica consistió en un abordaje holístico de los recursos, las demandas y el potencial adquirido del lugar, tratando de recuperar los conflictos para llegar a concertaciones a efectos de ampliar las oportunidades de quienes actúan y actúen como actores del proceso de construcción, ordenamiento y reordenamiento del territorio. Establecida la definición conceptual del abordaje, se procedió a la identificación de las condiciones que permitan definir un diagnóstico territorial que contemple la situación de partida del territorio y la identificación de las debilidades y fortalezas, así como las oportunidades y las amenazas. El contexto internacional, las particularidades locales, las políticas y el rol del Estado, la situación y posición frente a los cambios de la población del lugar, las estrategias productivas, las obras de infraestructura, las condiciones ambientales en general dieron marco al diagnóstico y al análisis multivariar.

Establecida la cuestión teórica y aplicada la metodología correspondiente, se realizó el diagnóstico territorial del área de Bajo de los Baguales, el que consistió básicamente en estudios desde el orden físico-natural, económico, social y legal. Un paso fundamental fue la aplicación de la metodología participativa mediante la cual se intentó captar los conflictos, el compromiso social y la concertación de manera de que el ordenamiento fuera un proceso de construcción colectiva. El equipo planificador realizó varios talleres de participación e instancias de concertación en la localidad de La Adela y Río Colorado, en los cuales participaron actores locales del ámbito público (autoridades provinciales y municipales, representantes del área de la salud, de la educación, etc.), privado (empresas agrícolas ganaderas e industriales, propietarios de campos etc.) y de la sociedad civil (representantes de cooperativas, ONG, organismos que nuclean a profesionales, productores, entre otros). La metodología aplicada en los talleres se desarrolló, más allá de la instancia puramente consultiva, tratando de que los resultados del trabajo fueran plasmados y tenidos especialmente en cuenta en la definición de los principales elementos de plan de ordenamiento. Las conclusiones de los talleres resultaron extremadamente útiles a los planificadores y permitieron identificar los temas de conflicto, los de consenso, los de urgente intervención y fundamentalmente las capacidades para que el plan de ordenamiento sea

realizable y sustentable. Asimismo se detectaron las resistencias y la necesidad de concertar la coexistencia entre los nuevos grupos sociales que el ordenamiento atraerá y la población del área, en pos de realizar propuestas de adaptación mutua y adaptación progresiva a los cambios e impactos territoriales. Es de tener en cuenta, que el plan incluye básicamente el plan de gestión de riego en un área donde la actividad económica tradicional es la ganadería de cría y dónde es necesario un cambio organizacional y de actividades a efectos de incorporar también la agricultura intensiva bajo riego. Esto supone una readaptación y/o readecuación de las actividades preexistentes con la necesaria intervención de nuevos actores y agentes sociales que deban actuar de manera integrada y coordinada con las actividades que realiza la población local. Sintéticamente el aspecto de diagnóstico y el propositivo arrojaron los siguientes resultados: 1) Suelos muy heterogéneos con capacidades productivas diferentes; Necesidad de preservación de áreas ecológicas y antropológicas relevante; condiciones sociales particulares: predisposición a los cambios en virtud de la nueva infraestructura para riego; los aprovechamientos no generarán un fuerte impacto poblacional; condiciones y aptitudes diferentes de uso del uso; una estructura agraria preestablecida con mayoría de explotaciones privadas. No se prevé la expropiación de tierras aunque se exigirá el uso de la infraestructura; necesidad de trabajar con nuevas metodologías de formas asociativas de producción. El aprovechamiento inicial está vinculado con las potencialidades del lugar (cultivos bajo riego asociados a la actividad predominante y tradicionalmente arraigada); se manifiesta una fuerte demanda de tierras por parte de empresas privadas lo que ha incrementado el valor del suelo agrario. Se hace necesario trabajar en el fortalecimiento de la capacidad institucional local. 2) Desde el punto de vista propositivo la propuestas consistió en la fundamentación, el desarrollo y los aspectos operativos y de gestión de las siguientes políticas de acción: a) Política General de Producción Sustentable: estrategia de organización territorial para el desarrollo del riego, con un fuerte protagonismo de los productores y actores locales, un sector público provincial y municipal jerarquizado, con ejes basados en la producción, el ordenamiento territorial, las comunicaciones y las infraestructuras; b) Política Específica de Desarrollo Socio-Económico: estrategia de inversiones para el desarrollo integral del área, a través de actividades de promoción desde un perfil mixto, que promueva la modernización empresaria y la conservación del patrimonio natural y cultural del área.

Todo el voluminoso informe contó con la georeferenciación correspondiente de cada uno de los puntos analizados y de los futuros cambios ocasionados por la intervención territorial.

A modo de cierre: cambios, permanencias y perspectivas

El propósito de esta ponencia fue poner en consideración de los colegas geógrafos algunas cuestiones teóricas y metodológicas de los procesos de intervención sobre el territorio a través del ordenamiento territorial. Para ello, se utilizó sintéticamente la experiencia lograda a partir de un trabajo específico contratado a la Consultora de la Universidad Nacional de La Pampa por parte del Gobierno de la Provincia de La Pampa y el Consejo Federal de Inversiones de la República Argentina.

La mundialización de las relaciones de producción coloca a los espacios geográficos y a sus actores sociales, en un proceso de transformación diferencial, de acuerdo a sus capacidades para adaptarse al un determinado modelo económico y una serie de flujos mundiales que interactúan con la particularidad de los lugares. La característica fundamental de este modelo es la pérdida de capacidad de la gestión local prevaleciendo e imponiendo políticas estructurales de de reestructuración, adaptación a los nuevos designios impuestos por el mercado de comercialización. Dicho modelo de inclusión-exclusión, tiene al Estado como uno de los agentes

principales de intervención con nuevos roles y la prevalencia de actores vinculados al capital privado. En este marco, la configuración territorial adquiere otras significaciones con racionalidades e intencionalidades específicas, con interdependencias que concentran, a la vez, que fragmentan. En este marco y frente al poder de las verticalidades hegemónicas, los lugares adquieren características precisas y únicas y la mundialización se territorializa en el cotidiano de los lugares (Santos, M 1996). “Nuevos y viejos” territorios se encuentran ante el dilema de reacomodarse frente a los cambios, encontrándose en diferentes momentos del proceso de adaptación. En este contexto existen un importante número de lugares que se encuentran en el inicio de la fase del ordenamiento territorial. Es este momento fundamental, en que los estudios y las propuestas de intervención deben ser lo suficientemente abarcadoras para no cometer errores que afecten a los actores y agentes involucrados.

Los grupos sociales locales de distintos territorios demandan, con cada vez mayor frecuencia, la definición de políticas sectoriales específicas de intervención que sean inclusivas y en la cual los actores y el Estado converjan en propuestas de expansión del crecimiento a partir de una lógica que no sea la puramente económica sino que incluya el ordenamiento del ambiente en su concepción más amplia.

Las iniciativas solidarias que impliquen la colaboración y concertación estrecha entre el Estado, las organizaciones no gubernamentales, los organismos que cuentan con profesionales y personal especializado y los sectores y agentes directa e indirectamente involucrados, confluirán en propuestas que tiendan a mejorar la calidad de vida de las poblaciones.

En el caso específico del Bajo de los Baguales en la Provincia de La Pampa, el ordenamiento como instrumento de planificación integrado de carácter técnico, político y administrativo pretende configurar en el mediano y 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. Específicamente en esta zona, donde las potencialidades para el desarrollo productivo bajo riego son importantes y las intenciones de puesta en aprovechamiento datan desde la década de los cincuenta, no se contaba con un proyecto de ordenación integral que abarcara las diversas dimensiones para un proyecto sustentable cuyas implicancias sean el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Se destaca la participación de las instituciones universitarias, de todos sus recursos profesionales y de los geógrafos en particular para que los estudios cuenten con la seriedad que los procesos de intervención sobre el territorio se merecen y poder lograr los resultados esperados.

Bibliografía

ANDRADE PEREZ, A (2004) “Bases conceptuales para el ordenamiento territorial en Colombia”. Publicado en *Biblioteca Virtual del Banco de la República ‘Luis Ángel Arango’*.

BOISIER, S. “Teoría y metáforas sobre el desarrollo territorial”. En, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, *Ordenamiento territorial: Acciones para repensar el espacio*, Revista Misión Local, Instituto de desarrollo del Distrito Capital y la Participación ciudadana y comunitaria –IDCAP-, año 7, núm. 10, 1998, abril, p.3-19.

CARAVACA BARROSO, I. (1998) “Cambios socioeconómicos, desempleo y desequilibrios territoriales en España”. En de Mattos, C; Hiernaux Nicolás, D y D. Restrepo Botero: *Globalización y Territorio. Impactos y Perspectivas*. Fondo de Cultura Económica. Santiago, Chile.

DE MATTOS, C (1986) “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional”. En *Pensamiento Iberoamericano. Desarrollo regional, nuevos desafíos*. Revista de Economía Política, núm. 10 julio-diciembre.

- DE MATTOS, C. (1989) "Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del cono sur". En *EURE*, N° 47, Santiago, Chile.
- DE MATTOS, C. (1994) "Capital, Población y Territorio". Centro de Estudios de Población y programa de actividades de población de América Latina. San Carlos de Bariloche.
- DE MATTOS, C. (1997) "Globalización, Movimientos del Capital, mercados de trabajo y concentración territorial expandida" en Castelo, L. et.al. (coord.) *Fronteira na América Latina*, FEE, Porto Alegre.
- DILLON, B. (2004) *Población y sistema productivo: transformaciones y adaptaciones al modelo de acumulación flexible. El caso del espacio de agricultura bajo riego en la Provincia de La Pampa - Argentina*. Facultad de Ciencias Humanas.
- DILLON, B. (2005) "Cambios, permanencias y perspectivas para formular propuestas de gestión socioterritorial en el área de agricultura bajo riego en la provincia de La Pampa – Argentina. En *Experiencias de ordenamiento territorial y desarrollo local*, Departamento de Geografía – Centro de Investigaciones Geográficas de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UN de La Plata e Instituto de Geografía, Facultad de Ciencias Humanas – UNLPam.
- DILLON, B. (2008) *La construcción del espacio y el discurso político: el espacio de agricultura bajo riego en la provincia de La Pampa –Argentina-*. Inédito.
- MANZANAL, M. y A. ROFMAN; (1989) *Las economías regionales de la Argentina: crisis y políticas de desarrollo*. CEAL-CEUR, Buenos Aires.
- MASSIRIS CABEZAS, A; (2002) "Ordenación del territorio en América Latina". En, *Scripta Nova*, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002.
- PRECEDO LEDO, A. (1996) "Ciudad y Desarrollo urbano". Ed. Síntesis. Madrid.
- PROVINCIA DE LA PAMPA. Ente Provincial del Río Colorado (1998) *Áreas bajo riego en La Provincia de La Pampa*. 25 de Mayo.
- PROVINCIA DE LA PAMPA. Ente Provincial del Río Colorado, Gerencia de Producción (1998) *Ciclos Productivos: Período 1990-1997, Superficies implantadas-Producción-destino de la producción-precios*. Inédito.
- PROVINCIA DE LA PAMPA. Ente Provincial del Río Colorado, Gerencia de Producción (2000) *Ciclos Productivos: Período 1997-2000, Superficies implantadas-Producción*. Inédito.
- PROVINCIA DE LA PAMPA. Ente Provincial del Río Colorado (2001) *Población, economía y recursos naturales en la rivera pampeana del Río Colorado*. Santa Rosa.
- ROFMAN, A. y N. MARQUEZ (1996) "Las economías extrapampeanas y el desafío Mercosur. Situación global y análisis particularizado del caso del azúcar. En CASTAGNA, A. et.al.(comp). *Las economías regionales y sus respuestas a los desafíos del Mercosur*. CEUR. Horno Sapiens Ed. Rosario.
- ROFMAN, A. y J. L. ROMERO (1997) *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Amorrortu editores, Buenos Aires.
- ROFMAN, A. (1999) *Desarrollo Regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la argentina contemporánea*. Amorrortu Ed. Buenos Aires.
- SANTOS, M. (1998) Conferencia de Apertura. IV Seminario Latinoamericano de Calidad de Vida Urbana. CIG-UNICEN. Tandil.
- SANTOS, M. (1997) "Los nuevos mundos de la Geografía". Discurso de aceptación de la investidura de Doctor Honoris Causa de la Universidad Complutense de Madrid. En DI CIONE, V (Comp.) *Geografías por venir. Cuestiones, opiniones, debates*. Cooperativa Editora Universitaria. Buenos Aires.

SANTOS, M. (1997) “La fuerza del lugar. Orden universal, orden local”. En *geographikós*. Revista del 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina. Buenos Aires.

SANTOS, M. (1996) *De la totalidad al lugar*. Oikos Tau. Barcelona.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PAMPA – CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES – PROVINCIA DE LA PAMPA (2007) *Aprovechamiento Integral Multipropósito Salto Andersen – Bajo de Los Baguales en el río Colorado*. Santa Rosa, La Pampa.