

## PERSPECTIVA DE ABORDAJE EN EL DESARROLLO TERRITORIAL: LA REGIÓN LLANURA (CÓRDOBA, ARGENTINA)

Vanesa Soledad Crissi Aloranti<sup>1</sup>

### RESUMEN

En el estudio del territorio se considera importante su abordaje desde una visión sistémica-holística que analice las dimensiones naturales, sociales, económicas, culturales y político-institucionales, que resultan de la comprensión de lo territorial desde distintas escalas, jerarquizadas y en interacción.

En el afán de acercarnos a la consideración de dichas dimensiones, el objetivo de este trabajo es describir y analizar los escenarios de las comunas (asentamientos poblaciones de menos de 2.000 habitantes, Ley N° 8102/1991) de la región Llanura de la provincia de Córdoba, a través de los capitales territoriales planteados por Boisier. Ello se materializa a partir de una revisión de perspectivas teóricas del desarrollo territorial, para luego proponer líneas estratégicas de acción en pos del desarrollo integral local-regional. Es menester señalar que los escenarios comunales de la región en estudio presentan realidades similares en relación a la conformación territorial, a las necesidades urbanas y problemas ambientales.

La investigación se realizó con el sustento de información cuantitativa y cualitativa que permitió el análisis exhaustivo junto al desarrollo de propuestas de acción. Las conclusiones expuestas buscan ampliar el abordaje para futuras investigaciones en capital sinérgico desde la intervención y transformación de los territorios de estudio como componente del desarrollo territorial.

### Palabras clave

región, comunas, capital sinérgico, desarrollo territorial, líneas estratégicas.

## PERSPECTIVE OF APPROACHE IN THE TERRITORIAL DEVELOPMENT: THE PLAIN REGION (CÓRDOBA, ARGENTINA)

### ABSTRACT

*The study of the territory, considered a systemic-holistic vision as important that addresses those natural, social, economic, cultural and political-institutional dimensions, that result from the comprehension of the territorial from different scales, hierarchical and in interaction.*

*With the aim of approaching into the different dimensions, the objective of this work is to describe and analyze the scenarios of the villages ((localities of less than 2000 inhabitants, Law 8102/1991) of the Plain region of the province of Córdoba, through the territorial capitals raised by Boisier. This materializes from a review of theoretical perspectives of territorial development, to then propose strategic lines of action in pursuit of comprehensive local-regional development. It is necessary to point out that the communal settings in the region under study present similar realities in relation to territorial conformation, urban needs and environmental problems.*

*The research was carried out with the support of quantitative and qualitative information that allowed the exhaustive analysis together with the development of action proposals. The conclusions presented seek to broaden the approach for future research on synergistic capital from the intervention and transformation of the study territories as a component of territorial development.*

### Key words

*region; villages; synergetic capital; territorial development; strategic lines.*

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS), CONICET y UNC. Universidad Siglo 21.

## Introducción

En la actualidad existen vacíos de abordaje en relación a un estudio integral del sistema territorial. En el afán de acercarnos a las diferentes aristas que lo conforman desde un enfoque sistémico, la presente investigación tiene como objetivo describir y analizar los escenarios de las comunas de la región Llanura de la provincia de Córdoba (Argentina), a través de los nueve capitales territoriales<sup>2</sup> propuestos por Boisier (1998). Se propone realizarlo a partir, de una revisión de perspectivas teóricas del desarrollo territorial, para luego proponer líneas estratégicas de acción. Si bien el abordaje holístico territorial desde la variable de sostenibilidad considera las cinco dimensiones: ambiental, cultural, político, social y económico (Gabaldón, 2006), en esta investigación se profundiza en los elementos intangibles (Boisier, 1998) como una alternativa de análisis integral pertinente para la toma de decisiones en el ámbito del desarrollo territorial. Se parte de entender inicialmente que, entre las escalas locales y regionales, se teje una relación dinámica de mutua reciprocidad que define los perfiles territoriales de cada región<sup>3</sup>.

Los avances aquí expuestos representan e integran una parte del cuerpo teórico-metodológico de la tesis doctoral<sup>4</sup> de la autora y se enmarcan dentro del paradigma epistemológico de la complejidad con una concepción sistémica (Morín, 2004).

Para desarrollar el objetivo propuesto, se realizará un abordaje a escala regional, considerando como unidades de análisis a las comunas de la región Llanura, provincia de Córdoba, Argentina, debido a que dichas localidades presentan realidades similares, en función a ciertas características tales como: baja densidad poblacional<sup>5</sup>, necesidades y problemas que presionan sobre un territorio complejo y con débil desarrollo, ausencia de planificación territorial, escaso equipo técnico interdisciplinario en los gobiernos locales y falta de información local (Área Infraestructura Regional, Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba, 2012-2015). Otro de los motivos por lo que fue seleccionada dicha región se debe a la vulnerabilidad social, técnica y administrativa que presentan las sedes comunales, como también, por ser la región que concentra la mayor cantidad de comunas (52) en el territorio provincial de Córdoba (Área Infraestructura Regional, Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba, 2012-2015 y Dirección General de Estadísticas y Censos, Gobierno de la provincia de Córdoba, 2015).

Dichas comunas son abordadas e intervenidas<sup>6</sup> desde aspectos técnicos por parte del gobierno provincial. Sin embargo, la información relevada no se gestiona ni se aplica en el diseño de políticas públicas. Por ello, uno de los aspectos claves que impulsa esta investigación radica en la identificación de la desarticulación entre las localidades (municipios –asentamientos poblacionales de más de 2.000 habitantes- y comunas –menos de 2.000 habitantes, Ley Orgánica N° 8102/91), lo que conlleva a que regiones con recursos naturales similares tengan resultados diferentes en términos de desarrollo<sup>7</sup>.

Metodológicamente, los avances aquí desarrollados se sustentan en datos cualitativos y cuantitativos. Cualitativamente, se realiza desde una revisión de antecedentes y perspectivas teóricas, epistemológicas y técnicas en la temática mediante la sistematización y análisis de información secundaria y relevamiento de información

<sup>2</sup> Económico, cognitivo, simbólico, cultural, institucional, psicosocial, social, cívico y humano.

<sup>3</sup> Región: delimita un espacio físico relativamente homogéneo caracterizado por la interrelación de uno o varios componentes, que le dan identidad (Bozzano, 2009).

<sup>4</sup> La tesis se titula “Ordenamiento territorial de comunas a escala regional en la provincia de Córdoba, Argentina”. Se realizó en el Doctorado en Desarrollo Territorial (2019) -Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto, Argentina- originándose del entrecruzamiento de vertientes teóricas y empíricas. Esto pone en evidencia las limitaciones que suceden en la aproximación a la realidad; dificultad que se trasluce al volcar la teoría a la faceta empírica y, viceversa, al reflexionar sobre los datos concretos a la luz de los aportes teóricos.

<sup>5</sup> Densidad poblacional (población por cada km<sup>2</sup>) el promedio en las 52 comunas es de 2,6 (Dirección General de Estadística y Censos de la provincia de Córdoba, 2010).

<sup>6</sup> A través de encuestas, entrevistas, relevamiento in situ, entrega de subsidios (Área Infraestructura Regional, 2012-2015; Secretaría de Asuntos Municipales, Gobierno de la provincia de Córdoba, 2019).

<sup>7</sup> Proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial endógeno existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región (Vázquez Barquero, 2000).

primaria<sup>8</sup>. Cuantitativamente, se utilizan datos estadísticos (Área Infraestructura Regional, Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba, 2012-2015; Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la provincia de Córdoba, 2015, INDEC, 2019;) para describir a través de indicadores (cantidad de comunas por región, número de habitantes, variación poblacional de las comunas 1991-2001-2010, cantidad de radios comunales aprobados, porcentaje de necesidades comunales, porcentaje de problemas ambientales, principales actividades económicas, tipos de microemprendimientos, entre otros) la realidad de las comunas de la región Llanura en relación a los nueve tipos de capitales territoriales desarrollados por Boisier (1998). Enmarcándose en una investigación descriptiva y explicativa.

En cuanto al material de trabajo, para el análisis de las unidades de estudio se considera la regionalización de la provincia de Córdoba (Figura 1) y el relevamiento de las 168 comunas realizado por el Área Infraestructura Regional del Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba entre los años 2012-2015. Dicha regionalización subdivide a la provincia de Córdoba en cuatro regiones (Árida, Serrana, Llanura y Medanosa) de acuerdo a características sociales, culturales, económicas y ambientales.

- ✓ Región Árida (perfil agropecuario, con mayor tendencia a la actividad ganadera): comprende ocho departamentos.
- ✓ Región Serrana (perfil turístico y comercial): con siete departamentos.
- ✓ Región Llanura (perfil agropecuario y comercial): con nueve departamentos, considerada objeto de esta investigación.
- ✓ Región Medanosa (perfil agropecuario y sector público): con dos departamentos.

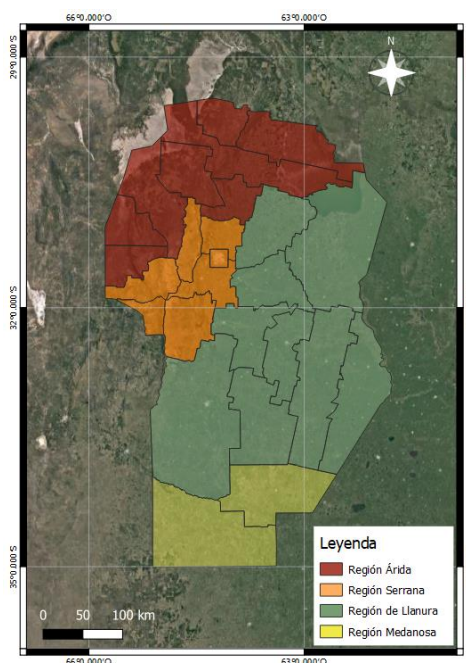


Figura 1. Regionalización de la provincia de Córdoba (Argentina). Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Área Infraestructura Regional, Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba 2012-2015.

<sup>8</sup> La autora del artículo formó parte del equipo técnico del Área Infraestructura Regional, Gobierno de la provincia de Córdoba, llevando a cabo el relevamiento en las 168 comunas de la provincia de Córdoba entre los años 2012-2015.

Aunque dicha regionalización no ha sido publicada oficialmente por parte del Ejecutivo, se considera oportuna su utilización debido a que toma en cuenta variables de infraestructura, servicio, equipamiento y ambiente<sup>9</sup> (Crissi Aloranti, 2019).

Estructuralmente, la investigación se presenta en tres bloques. El primero caracteriza perspectivas teóricas y técnicas de abordaje del desarrollo territorial. El segundo realiza una descripción y análisis de los escenarios comunales. El tercer bloque plantea líneas estratégicas para trabajar en el desarrollo integral de las comunas de la región Llanura. Finalmente, las conclusiones buscan ampliar el abordaje para la acción, intervención y transformación de los territorios de estudio.

### **Perspectiva de abordaje del desarrollo territorial**

El abordaje regional es complejo e interactivo. Consiste en el análisis e interpretación de la diversidad local, lo que comprende los componentes o dimensiones física, social y demográfica, económica, canales de relación, marco legal e institucional (Gómez Orea, 2015). Dichos componentes conforman el sistema territorial local-regional. Definiéndose, como la construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad, mediante las actividades que desarrolla la población sobre el medio físico y las interacciones producidas entre ellas, lo que proporciona la funcionalidad al sistema.

Fundamentando dichas interacciones entre los componentes que conforman la estructura territorial, esta investigación hace hincapié en los nueve capitales sinérgicos de Boisier (1998) y los escenarios reales de las comunas de la región Llanura en la provincia de Córdoba. De esta manera, es significativo considerar un abanico de enfoques y herramientas ya que la diversidad en el territorio permite la multiplicidad de abordajes posibles.

Para comenzar a indagar en las perspectivas del desarrollo territorial, es relevante mencionar los escenarios de las economías regionales en Argentina. En este sentido, Manzanal (1999) manifiesta que se presentan diversos dinamismos, incluso en una misma provincia, con una movilidad diferente tanto de su población como en la localización de las actividades económicas, reflejando identidades territoriales diferentes. Por tanto, implementar acciones de desarrollo en contextos diferenciados implica concebir estrategias adecuadas a los condicionantes y potencialidades según los perfiles territoriales.

Madoery (2008) plantea un abordaje más holístico en relación al desarrollo territorial. Afirma que los territorios a escala local tienen la posibilidad de promover dinámicas endógenas fundadas en la acumulación territorial de los recursos colectivos específicos necesarios para el desarrollo tanto de su sistema económico productivo como de su entorno institucional, cultural y ambiental. Desde este paradigma se desprende que todo territorio tiene un perfil, pero lo interesante es saber si tiene un perfil definido o no para el desarrollo local (Arroyo, 2009). Este concepto se define en función de los recursos existentes, de la identidad territorial, de las condiciones en las que se vive y de la historia política y económica.

Retomando a Boisier (1998 y 2015), éste propone dar otra mirada a la cuestión del desarrollo territorial, enfocado en las diversas formas de capital que es posible encontrar en un territorio y que, articuladas entre sí, deberían producir desarrollo. Tal articulación sería el resultado de poner en valor la forma más importante de capital que se encuentra en el seno de toda comunidad: el capital sinérgico. Lo denomina como “la capacidad social de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectivo y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes” (Boisier, 1998, p.7).

---

<sup>9</sup> Se pudo acceder a dicha información, dado que la autora, ha desempeñado sus funciones (2005-2015) en el Área Infraestructura Regional del Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba, como asistente técnico en el diseño de regionalización de la provincia de Córdoba.

El principal autor de referencia en esta investigación aborda nueve formas de capital (intangible) para colocar a un territorio en un camino virtuoso del desarrollo.

En esta clasificación, en primer lugar, se contempla el *capital natural*, como eje transversal, presente en todos los territorios, siendo un factor de primera importancia en los procesos de crecimiento y de desarrollo. Se define como el stock de recursos naturales renovables y no renovables y los servicios ambientales (ciclos biogeoquímicos) sin los cuales no es posible la vida saludable y el bienestar. La razón por la cual Boisier deja fuera del análisis esta categoría radica en la necesidad de escapar de cualquier determinismo desarrollista, que, si alguna vez tuvo algo de validez, la ha perdido en la actual sociedad del conocimiento. Por el contrario, propone un sistema que pretende ser novedoso o diferente a los enfoques de desarrollo territorial abordados por otros conocidos autores (Vázquez, 1995; Arroyo, 2009), vinculándose con una concepción contemporánea del desarrollo<sup>10</sup>, que va más allá de la construcción de infraestructura u otras acciones materiales, interpelando en la sinergia cognitiva territorial<sup>11</sup>.

Los capitales intangibles, siguiendo a Boisier, son:

*Capital económico* (capital físico o capital construido). Es el stock de recursos disponibles financieros para fines de inversión en cada región, vinculado a la disociación entre la matriz decisional que controla los factores del crecimiento territorial y la matriz socioeconómica de ese mismo territorio.

*Capital cognitivo*. Referido a la dotación de conocimiento científico y técnico disponible en una comunidad. Está caracterizado por una elevada diversidad que incluye desde el conocimiento acerca del propio territorio (su geografía, historia y cultura) hasta diversos saberes científicos y tecnológicos.

*Capital simbólico*. Es una categoría del sociólogo Bourdieu (1993 y 1997) que implica el poder de hacer con la palabra. Es un poder de consagración o de revelación del discurso para construir región. En un sentido, nombrar un territorio como región es construirlo, es hacer uso de un capital simbólico, donde entra en juego la categoría del imaginario colectivo.

*Capital cultural*. También perteneciente a Bourdieu, es el conjunto de tradiciones, mitos y creencias, lenguaje, relaciones sociales, modos de producción y productos inmateriales y materiales específicos de una determinada comunidad. Desde esta categoría del capital, debe entenderse a la cultura en su sentido más genérico, como una ética que es particular a un cierto grupo social territorialmente definido. Por otro lado, también debe considerarse la cultura en un sentido más específico, como cultura de desarrollo, es decir, como el conjunto de actitudes hacia el trabajo, el ocio, el ahorro, la cooperación, etc (Bourdieu, 1997).

*Capital institucional*. Está asociado al conjunto de las instituciones públicas y privadas existentes en una región, el mapa institucional, los atributos estructurales, organizaciones, normas y legislaciones.

*Capital psicosocial*. Está ligado a la relación entre pensamiento y acción, sentimientos, emociones, autoconfianza colectiva, fe en el futuro, etc. Es la vinculación entre el corazón y la mente. El sentir en la acción social remite a las ideas de los pensadores Habermas (1996) y de Maturana (1996) sobre racionalidad comunicativa y racionalidad conversacional, por lo que el saber y el sentir motivan a intervenir en los territorios y transformarlos.

*Capital social*. Es el componente de capital humano que permite a los miembros de una sociedad confiar el uno en el otro y cooperar en la formación de nuevos grupos y asociaciones. Representa la capacidad de negociación de los actores locales, participación social, identidad cultural y relaciones de géneros (Bourdieu, 1997).

<sup>10</sup> Abordando cuestiones cognitivas, simbólicas, culturales, cívicas, psicosociales, etc.

<sup>11</sup> "Capacidad para realizar acciones, sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de sus posibilidades de cambio en la competitividad global" (Boisier, 2007, p. 92).

*Capital cívico.* Aglutina prácticas políticas democráticas, de confianza en las instituciones públicas, de asociacionismo entre los ámbitos público y privado y de conformación de redes de compromisos cívicos.

*Capital humano.* Desarrollado por Schultz (1972) y Becker (1983), entre otros autores, se refiere a los conocimientos y habilidades que poseen los ciudadanos. Implica la inversión en educación, salud y el fomento de la capacitación laboral; en definitiva, todo aquello que aumente el potencial de crecimiento, especialmente en el plano social.

## **Los escenarios comunales de la región llanura**

Se presenta un análisis de la región de Llanura (considerando a las comunas como objeto de estudio) en relación a los tipos de capitales propuestos por Boisier (1998), cuyas definiciones han sido desarrolladas en el anterior apartado, en el cual se explicitan las perspectivas de abordaje del desarrollo territorial.

### *Capital económico*

A partir del relevamiento llevado a cabo por el Área Infraestructura Regional (2012-2015) se identificaron las principales actividades económicas de las comunas. De un total de 52 comunas que conforman la región el 79% de las mismas presentan como actividad económica principal la agropecuaria; el 17% identificaron a la agricultura y a la actividad comercial; el 6% la actividad tambera y el 4% de las comunas mencionaron el turismo y la construcción. Estos datos reflejan que la actividad agropecuaria junto a la comercial son el principal sustento. El relieve llano, el clima benigno, las actividades económicas que se derivan de la fertilidad del suelo, las rutas, los ferrocarriles y, sobre todo, el peso económico que aún conserva la región pampeana contribuye a afianzar una ocupación del espacio. La dinámica de las localidades (municipios y comunas) de esta región depende de la realidad rural: agricultura, ganadería, agroindustrias (alimenticias, lácteas, frigoríficos, aceiteras, de molienda) y las industrias metal-mecánicas (de maquinaria e implementos agrícolas), aunque estos dos últimos rubros se desarrollan principalmente en las ciudades (que constituyen la categoría de municipios).

En el paisaje urbano de las comunas se observan veterinarias, agro veterinarias, acopiadores de cereales y consignatarios de hacienda. Muy cerca de las estaciones de ferrocarril o en el mismo predio se radican los acopios de cereales (conocidos como silos) y las ferias ganaderas. Las estaciones de servicio suelen combinar gomería, minimercado, bar, balanza pública, taller mecánico y venta de repuestos. En contraste con el anonimato de las grandes urbes, donde las empresas son conocidas por sus siglas, en las comunas los pequeños emprendimientos y comercios aún tiene “nombre y apellido” (Crissi Aloranti, 2019).

Es relevante traer a colación las dinámicas de los escenarios comunales, dado que las políticas implementadas en Argentina en la década del 90, junto a los cambios en el modelo productivo,<sup>12</sup> produjeron transformaciones en la estructura social y económica del sector agropecuario de la provincia de Córdoba. Esto se tradujo en una marcada especialización productiva centrada en el cultivo de soja y, como consecuencia, en una fuerte concentración del capital, generando impactos positivos y negativos en los territorios. Sin embargo, el excedente de capital generado por la soja no se refleja en la estructura socio-urbana de las comunas, además donde el poder se concentra en manos de pocos propietarios y terratenientes (Área Infraestructura Regional, Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba, 2012-2015 y Dirección General de Estadísticas y Censos, Gobierno de la provincia de Córdoba, 2015). Esto trae efectos colaterales e impactos directos en la estructura y función territorial, lo que genera la presencia de necesidades y problemas en territorios complejos y con escaso desarrollo.

---

<sup>12</sup> El carácter extractivista (apropiación de grandes volúmenes recursos naturales para exportarlos. Gudynas, 2015) y de tercerización de la economía argentina desde la década del 90 en adelante.



Como complemento al contexto planteado se presentan los porcentajes de las necesidades de las comunas de la región de Llanura (Figura 2). Dicha información (sólo para las comunas) fue obtenida del relevamiento que llevó a cabo el Área Infraestructura Regional del Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba (2012-2015). Se obtienen los siguientes resultados: construcción y/o refacción de edificios públicos 62,22%; compactación de calles y pavimentación 62,22%; construcción de viviendas 44,44% agua potable 35,56%; remodelación y forestación de espacios públicos 20%; adquisición de vehículos 13,33%; alumbrado público 11,11%; gas 8,89%; fuentes de trabajo 4,44%. Se puede observar (Figura 2) que la construcción-refacción de edificios públicos; la pavimentación-compactación de calles y los planes de viviendas representan los porcentajes más altos en relación a las necesidades de las comunas de la región en estudio.

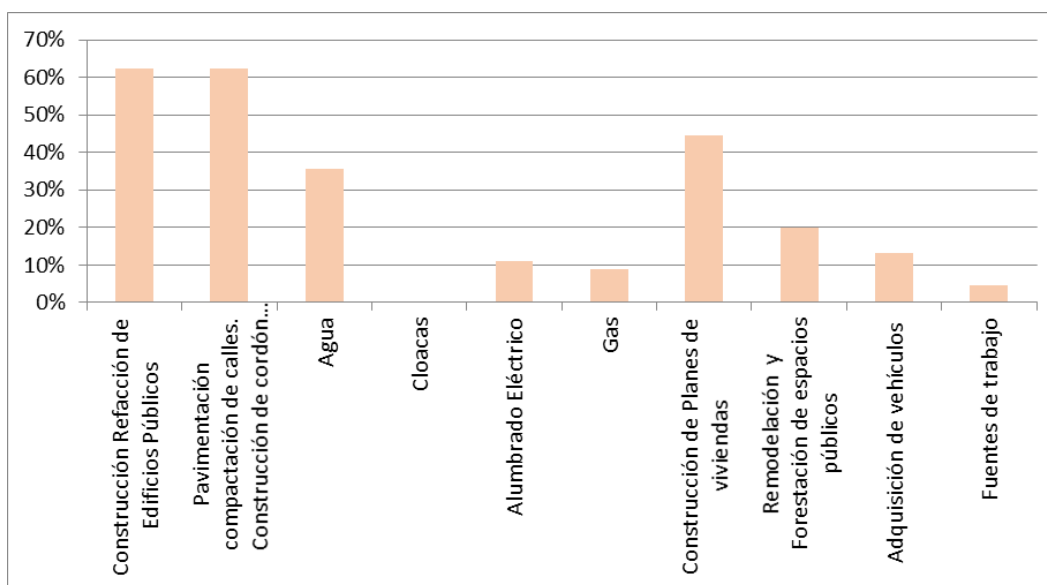


Figura 2. Región de Llanura. Necesidades de las comunas. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Área Infraestructura Regional, Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba, 2012-2015.

### *Capital cognitivo*

Las políticas territoriales tienden a generar desarrollo donde existen ciertas condiciones para lograrlo, tal es el caso de los municipios que conforman la región Llanura, Villa María (departamento General San Martín), Marcos Juárez (departamento homónimo) y San Francisco (departamento San Justo), donde se combinan aspectos demográficos, económicos, políticos y tecnológicos favorables. Por el contrario, en las comunas de esta región tienen un efecto más limitado ya que las situaciones de partida son menos favorables (menor nivel de desarrollo y situaciones socioeconómicas complejas que conllevan a escenarios de carencia) contribuyendo a procesos de marginalización cada vez más acentuados.

En función de lo relevado por el Área Infraestructura Regional del Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba (2012-2015) se identifica en las sedes comunales el escaso acceso a las fuentes de información científica, la ausencia de equipos interdisciplinarios y un panorama incierto de los patrones de innovación en las dimensiones económicas, institucionales y académicas. Esto conlleva a que las comunas sean intervenidas por el Gobierno Provincial a los fines de asesoramiento técnico.

Sin dejar de lado el vulnerable escenario de innovación planteado en la comuna, la región Llanura presenta una tendencia positiva en relación a los microemprendimientos<sup>13</sup> vinculados a las actividades de carácter primario consecuente con su perfil territorial productivo. Sin embargo, desde la perspectiva productiva, la debilidad detectada refiere a la escasa información de los temas de investigación llevados a cabo por los centros generadores de conocimiento; siendo necesario un espacio de comunicación y encuentro para potenciar las actividades de vinculación. Esta debilidad se destaca aún más en las comunas, en relación a los municipios, por la falta de vinculación a redes y sistemas de comunicación que dificultan la transferencia y el intercambio de información.

Actualmente, las comunas<sup>14</sup> están siendo afectadas por la ausencia de las características mencionadas, donde los procesos de emigración hacia los municipios, con mayor diversidad de servicios y oportunidades, son moneda corriente. La incidencia de la población en la franja etaria de 25 a 45 años es minoritaria, comparado con los pesos relativos de las otras edades (50-80) debido a que los jóvenes emigran a las ciudades para formarse profesionalmente o en búsqueda de trabajo (Área Infraestructura Regional, Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba, 2012-2015; Crissi Aloranti, 2019). Como consecuencia, muchos de ellos no vuelven a su lugar de origen (comuna), impactando en los aspectos económicos, sociales y educacionales e investigación, entre otros.

#### *Capital simbólico*

El significado del capital simbólico se articula con la identidad territorial; es decir, con la identidad individual de los habitantes o ciudadanos de un determinado territorio e identidad colectiva en tanto comunidad.

En las dinámicas participativas donde intervienen distintos actores sociales es importante indagar acerca de las expectativas y las metas a alcanzar por parte de los actores residentes en el territorio y no quedarse aferrado a las quejas, necesidades y problemas aún no resueltos. También es importante considerar a aquellos pobladores sin raíces en el territorio que hoy ocupan; es decir, que sus historias personales se refieren a otros territorios que abandonaron tiempo atrás, reflejando identidades disímiles, en un contexto en donde la diversidad de procedencias, pertenencias, tradiciones y valores ponen en juego la configuración de la identidad local. Este proceso conocido como “neorruralidad<sup>15</sup>”, una tendencia de movilidad poblacional y residencial (Rodríguez y Busso, 2009), se evidencia principalmente en la región serrana de la provincia de Córdoba que presenta un perfil territorial turístico (Crissi Aloranti, 2019). Sin embargo, la región de Llanura muestra leves indicios de dicho proceso. Se manifiesta con mayor frecuencia el traslado de las generaciones más jóvenes en busca de nuevos horizontes laborales y/o de formación hacia las principales ciudades como Córdoba Capital, San Francisco, Villa María y Río Cuarto. Esto conlleva a que dichos núcleos concentren mayor población generando al mismo tiempo una disminución del volumen demográfico en los poblados más pequeños.

#### *Capital cultural*

El sentido de pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva, considerándose una de las dimensiones claves del desarrollo territorial. Los procesos de constitución de identidad se vuelven motores de desarrollo y presentan ciertas características: reúnen el pasado, el presente y el futuro en una única realidad involucrando a los

<sup>13</sup> Se ha verificado un aumento en la cantidad de microemprendimientos (principalmente avícolas; feedlot y producción de arándanos) durante el período 2012-2015 (Área Infraestructura Regional, 2012-2015).

<sup>14</sup> Se mencionan algunas para poder ejemplificar: Chucul, Las Albahacas, Capilla de los Remedios, Impira, Cañada de Machado, Pampayasta Norte, General Fotheringham, Colonia Valtelina, Villa Elisa, Colonia Bremen, Colonia Barge, Ana Zumarán, entre otras (Crissi Aloranti, 2019).

<sup>15</sup> Desde los años 70, los núcleos centrales de las áreas metropolitanas dejaron de atraer —por primera vez en la historia— efectivos poblacionales y comenzaron un lento declive en el número de sus habitantes, mientras que sus periferias residenciales crecieron a ritmo constante. A su vez, otras áreas urbanas no metropolitanas, núcleos urbanos de menor tamaño y áreas rurales distantes, iniciaron un substancial crecimiento demográfico basado esencialmente en los desplazamientos definitivos de población (Arroyo, 2001 en De Abrantes, 2017).



miembros de la sociedad. Los que interactúan y se desarrollan en una realidad cultural en la que se valoran la innovación, el trabajo y la producción.

En las comunas de la región Llanura las identidades locales reflejan actitudes conservadoras donde se mantienen vivas ciertas tradiciones, por ejemplo, festejar los acontecimientos patrios (Figura 3), el Santo Patrono de cada localidad (Figura 4), los campeonatos de jineteadas y fiestas gauchas, lo que conlleva a la integración de los distintos estratos sociales reuniéndose en espacios públicos con el fin de celebrar. Aquí se ve reflejada la categoría de pertenencia a su territorio. Si bien esta situación es favorable hay que analizar otras cuestiones del enraizamiento, ya que todo cambio que signifique poner en riesgo las costumbres, hábitos y valores no suelen ser aceptados por un alto porcentaje de la comunidad limitando su apertura a procesos de aprendizaje de nuevas pautas sociales, económicas, entre otras (Crissi Aloranti, 2019).



Figura 3. Día del veterano y de los caídos en la Guerra de Malvinas. Colonia Barge, departamento Marcos Juárez. Fuente: Comuna Colonia Barge, 2019



Figura 4. Celebración del Santo Patrono de Pampayasta Norte, departamento Tercero Arriba. Fuente: Comuna Pampayasta Norte, 2019

Lo que sí se observa como fenómeno en la región de estudio es la tendencia de considerar el pasado con un sentimiento de nostalgia, añorando la forma de convivencia socioeconómica como mejor a la actual. Este planteamiento permite percibir una tensión entre un pasado aparentemente mejor y un futuro incierto, pasando por un presente sin grandes realizaciones. La historia de cada localidad tiene sentido y adquiere potencialidad cuando la fuerza se radica en los interrogantes sobre el presente y sobre el proyecto y se expresa en su cultura.

#### *Capital institucional*

Las comunas representan una institución política que tuvo recepción constitucional en la provincia de Córdoba, con ese nombre, a partir de la Reforma Constitucional de 1987, más precisamente en la disposición contenida en el artículo 194 y que está inserta dentro del sistema federal de estado. En efecto, como institución política, coexiste en el sistema con los restantes niveles de Gobierno formados por Nación, Provincias y Municipios. Sin embargo, su estructura orgánica difiere a la de los municipios, ya que carecen de la figura de concejal, siendo administradas y gobernadas por una Comisión (conformada por el Jefe Comunal, Tesorero y Secretario) y Tribunal de Cuentas. A partir de este contexto institucional-político, es menester mencionar que la región en estudio (Llanura) la conforman nueve departamentos o comunidades regionales según la Ley de Regionalización N° 9206/2004. Su

artículo 9 establece que “las Comunidades Regionales tienen como objetivo contribuir a hacer más efectiva la gestión de la Provincia y de los Municipios y Comunas en las regiones, generar polos de desarrollo, facilitar la descentralización de funciones y la transferencia de competencias”.

Sin embargo, los escenarios reales no reflejan dicho objetivo ya que existe una desarticulación entre los Intendentes (máximo cargo ejecutivo en un municipio) y Jefes Comunales (máxima autoridad en las comunas). En las comunas y municipios se presentan ciertos problemas para comenzar nuevos emprendimientos y para continuar con proyectos en marcha, ya que se dividen en sectores por diferencias ideológicas y políticas. Otro aspecto que frena es la falta de información disponible, lo que limita muchas veces el desarrollo y competitividad (Crissi Aloranti, 2019).

Estos problemas se manifiestan especialmente en las comunas<sup>16</sup> con menores ingresos per cápita, lo que genera ciertas consecuencias en términos de distribución del ingreso entre regiones. Por ejemplo, la imposibilidad de acceder a créditos debido a las bajas inversiones de fondos de cooperación nacional-internacional o las dificultades para comercializar o diversificar su producción, generando problemas económicos y sociales para estas localidades. En este sentido, desde la perspectiva del desarrollo y ordenamiento territorial, la provincia de Córdoba no dispone de una normativa específica que contemple dicha temática; como así tampoco las comunas de la región en estudio presentan resoluciones de planeamiento urbano y usos de suelo. Asimismo, las comunas tienen autoridad para trabajar en el planeamiento, sin embargo, no disponen de recursos suficientes (principalmente humanos y económicos). Pocos municipios de la región de Llanura están trabajando en el planeamiento urbanístico y disponen de ordenanzas de usos de suelo. Son los casos de Villa María, San Francisco, Las Varillas y Río Cuarto.

### *Capital psicosocial*

El capital psicosocial presenta sinergias con el capital simbólico ya que se ligan a la relación pensamiento-sentimiento-acción que motiva a intervenir en los territorios y transformarlos. Desde esta dimensión es relevante mencionar la realización de talleres participativos, organizados por el ejecutivo provincial, llevándose a cabo en dos localidades pertenecientes a la región Llanura: en La Francia, departamento San Justo el 19 de julio de 2018 y en Río Segundo, departamento homónimo, el 21 de agosto de 2018. Estos eventos si bien se organizaron en municipios, asistieron también jefes comunales, donde se reflejaron escenarios específicos y disímiles entre los municipios y las comunas. A continuación, se ejemplifica el caso de uno de los talleres. De un total de 38 localidades (municipios y comunas) que conforman el departamento San Justo, asistieron al taller realizado en La Francia, 25 autoridades locales, entre ellos 5 jefes comunales de Villa San Esteban, Colonia Valtelina, Colonia Anita, Colonia Iturraspe y Colonia San Pedro (Figura 5). Los temas abordados fueron: necesidades urbanas y problemas ambientales, definición de usos de suelo, asesoramiento en la planificación urbana y ordenamiento territorial y delimitación de los radios urbanos. En el encuentro se manifestó la carencia de información y asesoramiento por parte de las autoridades comunales en la definición de usos de suelo y en el ordenamiento territorial vinculados a sus comunas. Es relevante dar a conocer la preocupación comunicada por el jefe comunal de Villa San Esteban (2018): “considero importante trabajar en la planificación urbana de mi comuna, pero no contamos con personas especialistas y tampoco con recursos económicos, hoy estamos en una situación complicada”. A dicho comentario agrega el intendente de Las Varillas (2018): “tienen que comenzar de a poco, con un plano de su comuna, identificando cada lugar y las actividades que se desarrollan... luego pensar en el crecimiento del pueblo... son ideas, aproximaciones como para ir arrancando. Es un trabajo que lleva su tiempo, no vas a obtener resultados de un día para el otro”.

<sup>16</sup> Cabe mencionar que hasta la fecha (año 2020) ninguna repartición pública de la provincia de Córdoba registra el PBI de las comunas.



Figura 5. Taller participativo de Intendentes y Jefes Comunales llevado a cabo en La Francia, departamento San Justo. Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de campo, 2018

A partir de algunas problemáticas ambientales identificadas por las autoridades locales en los dos talleres y teniendo como fuente la información del Área Infraestructura Regional del Ministerio de Gobierno (2012-2015) se determinaron los porcentajes de los problemas ambientales en la región Llanura, considerando como unidades de estudio sólo a las comunas (Figura 6).

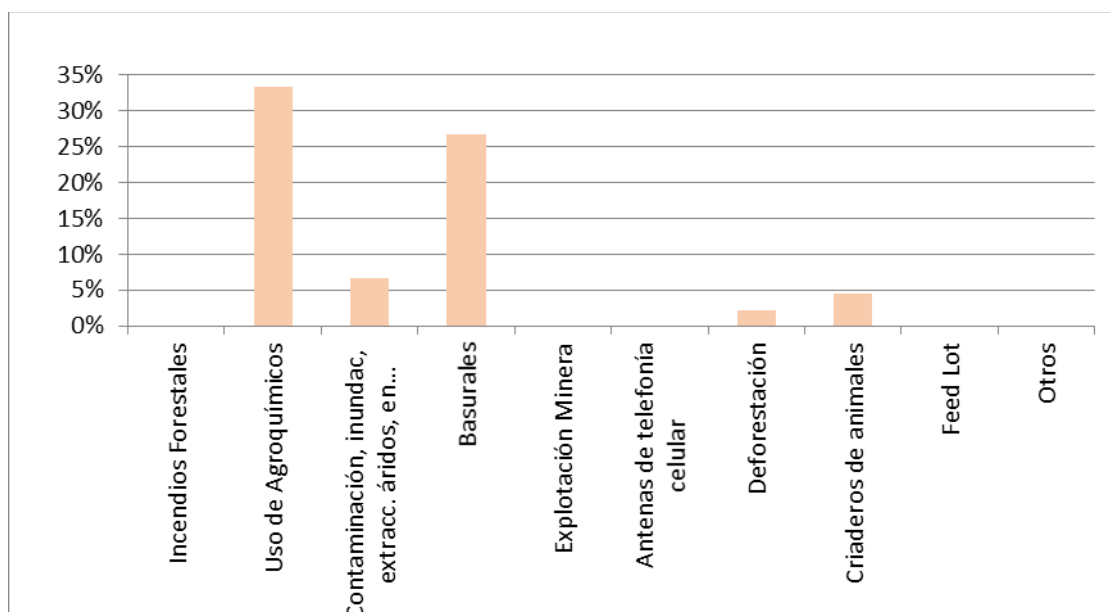


Figura 6. Problemas ambientales de las comunas de la región de Llanura. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Área Infraestructura Regional, 2012-2015.

En la región en estudio existe una problemática ambiental como consecuencia del contacto entre los suelos agrícolas y las zonas residenciales. De esta manera, se llevan a cabo prácticas de pulverización aérea y/o terrestre sin respetar las distancias contempladas en la Ley provincial N° 9.164 de productos químicos o biológicos de uso agropecuario, con las consiguientes alarmas sociales y problemas de salud.

Otro escenario que refleja la incompatibilidad de usos de suelo es la localización de basurales a cielo abierto, lo que conlleva a la contaminación del suelo, aguas superficiales-subterráneas y del aire; pérdida del valor estético y

paisajístico; disminución de la calidad ambiental y calidad de vida de los pobladores. Sumándose a dicho contexto, la presencia de una capa freática a poca profundidad (Estruch, Romero y Rubiolo, 1998) afectando a los asentamientos urbanos, constituyendo un factor de riesgo para la construcción, y a los campos de cultivo (que fueron emplazados inadecuadamente, sin tener en cuenta el factor climático) dando origen a la formación de bañados o zonas anegadas que impiden o anulan su utilización agrícola-ganadera.

Si bien las problemáticas son diversas, las líneas de acción son insuficientes debido a la debilidad de los organismos públicos en relación al asesoramiento técnico. Una de las características que presentan las comunas de esta región es la ausencia de equipos técnicos, lo que representa en muchos casos un coste adicional (que no disponen) para contratar profesionales expertos en la temática del ordenamiento territorial.

### *Capital social*

El capital social está asociado al capital humano que representa la noción de integración social y se utiliza habitualmente como sinónimo de la cohesión social. Arocena (2003:11) plantea que “toda sociedad conforma un sistema de relaciones constituidos por grupos interdependientes. Este sistema puede ser llamado sociedad local cuando lo que está en juego en las relaciones entre los grupos es principalmente de naturaleza local”. Los escenarios reales en los pequeños pueblos no reflejan este enfoque teórico, existiendo limitantes en los niveles socioeconómicos y culturales.

Las comunas se caracterizan por un crecimiento poblacional leve (ver Tabla 1 y Figura 7) debido a que la principal actividad económica en la región Llanura se centra en la producción agrícola que requiere escasa mano de obra y a la referida emigración de jóvenes. Esto genera una mínima demanda de trabajo en el campo y una escasa oferta laboral en otras actividades, por lo que escasean los atractivos para asentar a la población autóctona y menos aún a que se generen flujos inmigratorios. En cuanto a la población urbana y rural, cabe señalar el decrecimiento de ésta última, a pesar que presenta un perfil económico agropecuario (Dirección General de Estadísticas y Censos, Gobierno de la provincia de Córdoba 2015). A continuación, se presenta la variación anual intercensal de la población de cada una de las regiones de la provincia de Córdoba, considerando como unidades de estudio las comunas (Tabla 1) y la distribución geográfica de comunas según su tasa de crecimiento poblacional período 2001-2010 (Figura 7).

<i>Región</i>	<i>1991- 2001 %</i>	<i>2001-2010 %</i>
Árida	4,30	7,63
<b>Llanura</b>	<b>2,37</b>	<b>2,26</b>
Medanosa	2,47	0,90
Serrana	5,47	8,13

Tabla 1. Variación poblacional intercensal de comunas (1991-2001; 2001-2010) a escala regional en la provincia de Córdoba. Fuente: INDEC, 2019.

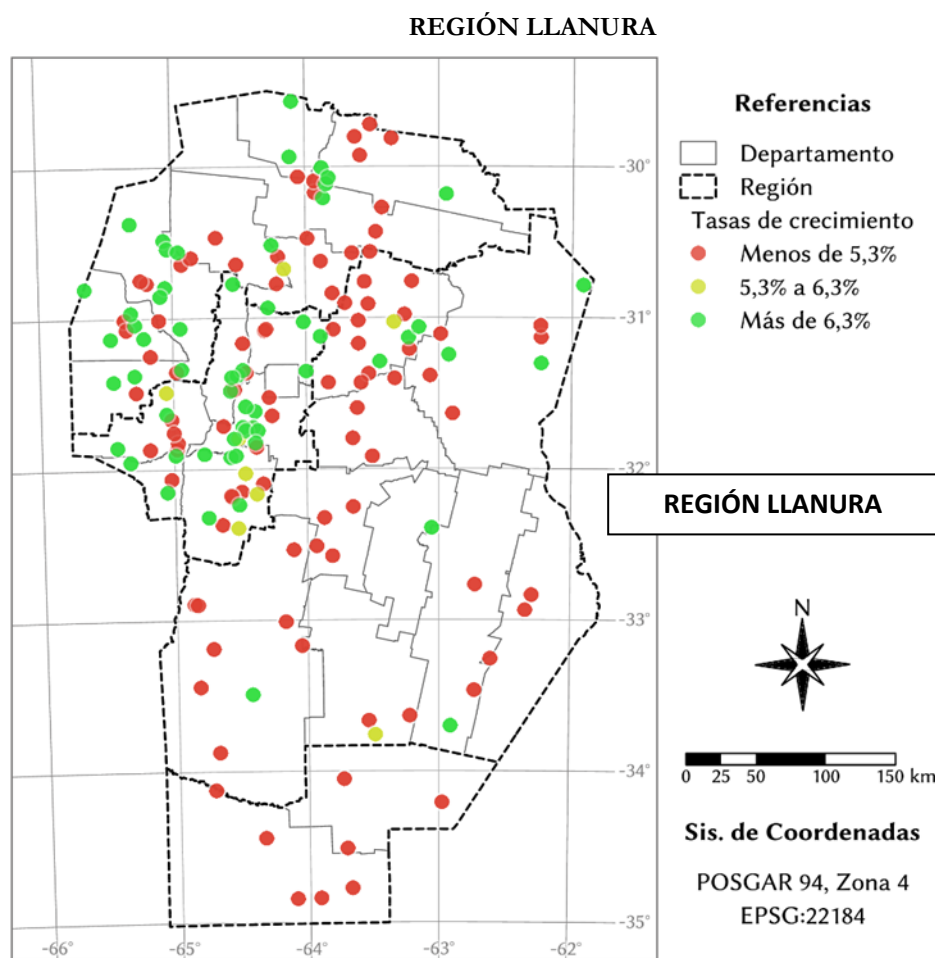


Figura 7. Distribución geográfica de comunas según su tasa de crecimiento poblacional (2001-2010). Fuente: Elaboración propia a partir de datos poblacionales del INDEC, Censos Nacional 2001-2010.

### *Capital cívico*

De un total de 52 comunas que integran la región de Llanura, 26 (lo que representa el 50%) ampliaron su radio comunal<sup>17</sup> entre los años 2003-2012; 2 comunas (el 4%) no disponen de radio aprobado legalmente; el resto lo tiene aprobado por Decreto entre los años 1983-1992 (Dirección General de Catastro, 2019). En cualquier caso, los escenarios que reflejan el estado jurisdiccional de las comunas de la Llanura es alentador si lo comparamos con los de las otras regiones de la provincia (Serrana, Árida y Medanosa) ya que el 46% de este tipo de localidades tienen su territorio (que comprende espacios urbanos y rurales) aprobado legalmente (Secretaría de Asuntos Municipales, 2019). Otra de las características es que los radios comunales no colindan unos con otros, descartándose la conflictividad interterritorial, debido a las extensas superficies de la región.

En relación a los programas de financiamiento otorgados por el Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba, se mencionan a continuación aquellos a los que han accedido las comunas de la región en estudio (Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio de Gobierno, 2019):

<sup>17</sup>Radio comunal: comprende la zona donde se prestan total o parcialmente los servicios públicos permanentes y la zona aledaña reservada para las futuras prestaciones de servicios (Ley N° 8102/91, art. 7).

- ✓ Fondo permanente para la financiación de proyectos y programas de los gobiernos locales de la provincia de Córdoba- FOPEFI- Dcto. N° 1406/2004-: el 100% de las comunas de la región Llanura se adhieren a dicho programa y acceden a la distribución de sus fondos.
- ✓ Fondo de desarrollo urbano- FDU - Dcto. N° 575/2016-: el 73% de las comunas accedió al programa y el 15% destinó fondos a más de un tipo de obra. El destino más solicitado por las comunas de la región en estudio ha sido, el de cordón cuneta, representando el 58% (30 comunas de un total de 52 que componen la región). Asimismo, un 21% de las comunas accedió al FDU para destinar los fondos para pavimentación, un 6% para alumbrado y un 4% para las instalaciones de agua potable.
- ✓ Fondo complementario de obras para municipios y comunas- FOCOM- Dcto. N° 05/2016: el 46% de las comunas accedieron a este fondo.
- ✓ Fondo de descentralización del mantenimiento de móviles y edificios policiales del interior de la provincia- FOMMEP- Resolución N° 669/2017-: el 75% de las comunas de la región accedieron a este programa (39 comunas de un total de 55).

Se destaca que los programas más solicitados por las comunas de la región Llanura en orden de prioridad han sido: FOPEFI (100%) y FOMMEP (75%). Es interesante considerar este escenario ya que en las demás regiones (Serrana, Árida y Medanosa) las solicitudes por parte de las comunas han sido para el FOPEFI y FDU. Es menester aclarar que son los únicos fondos que reciben las comunas para los equipamientos y otras cuestiones urbanísticas, encontrándose aún vigentes.

### *Capital humano*

Las comunas de la región Llanura presentan cierta desarticulación en relación a los municipios, en lo que respecta a infraestructuras, servicios, equipamientos, ambiente, recibiendo mínimas oportunidades de financiamientos por parte de organismos estatales.

Algunas comunas, dependiendo del partido político del gobierno de turno, son intervenidas desde lo técnico por el Gobierno Provincial en el asesoramiento de proyectos en distintas temáticas (gestión integral de residuos sólidos urbanos, planificación territorial, agua potable, etc.) sin embargo, la información relevada no es gestionada ni aplicada. Esto trae como consecuencia un escaso desarrollo en los territorios y la desmotivación por parte de los Jefes Comunales de participar en las propuestas y eventos del ejecutivo provincial. Cabe mencionar también, el escaso equipo interdisciplinario en los gobiernos locales y la ausencia de recursos económicos para contratar profesionales externos que brinden asesorías.

A raíz de los argumentos planteados es relevante referenciar nuevamente a Arocena (2003) cuando manifiesta que la existencia de ventajas y mejores dotaciones en un territorio lo hacen más atractivo para inversiones y más favorables para movilizar su propio potencial. A partir de la afirmación de este autor, nace la inquietud para los territorios comunales de la Llanura, sobre ¿cómo lograr la competitividad? Ante dicho interrogante es oportuno considerar el potencial de la región en su totalidad, tal es el caso de la presencia de un relieve llano, clima benigno, las actividades económicas derivadas de la fertilidad del suelo, las rutas, los ferrocarriles, etc. Sin embargo, como se desarrolló en el capital económico, las comunas de la región presentan un perfil territorial agropecuario, impactado por la era de la Revolución Industrial 4.0 (Erbes; Gutman; Lavarello y Robert, 2019) requiriendo menor mano de obra. Esta nueva modalidad de producción, donde el capital queda en manos de pocos terratenientes, impacta en la dinámicas socio-económicas de los territorios en las que se necesita identificar otras fuentes de ingresos. En la región en estudio se consideran como actividades económicas secundarias las vinculadas a la albañilería, electricidad, plomería, gastronomías, requiriéndose de capacitación por parte del personal interesado, para disminuir la demanda e incrementar la oferta laboral (Área Infraestructura Regional, Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba, 2012-2015; Crissi Aloranti, 2019).



Siguiendo los capitales propuestos por Boisier (1998) y considerando los escenarios comunales de la región Llanura se presenta una síntesis de diagnóstico de cierre que refleja el motivo de la selección de determinadas líneas estratégicas.

La región en estudio presenta un clima y relieve favorables que permiten el desarrollo de los suelos y su elevada fertilidad y productividad, lo que conlleva a que la actividad agropecuaria sea el motor económico de las localidades. Vale decir que, el desarrollo de las actividades económicas se vincula a la categorización de los usos de suelo<sup>18</sup>, predominando en las comunas, el uso residencial-comercial, agropecuario, vegetación nativa y la presencia de espejos de agua. También es relevante mencionar que la alta conectividad ferroviaria, incidiendo en la localización de los asentamientos urbanos y la conservación de las costumbres, valores, creencias, les dan un protagonismo a pueblos de la pampa húmeda destacando su identidad local. Otras de las potencialidades a considerar, es la actualización de los radios comunales, en los que cada localidad tiene definido su competencia territorial y algunos programas de ayuda financiera por parte del Estado provincial para la realización de obras, compra de maquinarias, entre otros.

Sin embargo, la región también presenta destacables debilidades que reflejan las necesidades y problemas de los asentamientos urbanos (comunas) y que justifican una estrategia de acción. Cabe mencionar: la contaminación por el uso de agroquímicos en las pulverizaciones aéreas y terrestres (los sembradíos colindan con zonas residenciales) y la radicación de basurales a cielo abierto como principales problemáticas ambientales y en menor porcentaje (6,67%) se identificó las inundaciones (Área Infraestructura Regional, Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba, 2012-2015). Cabe mencionar también, la existencia de un manto freático cercano a la superficie, junto a las lluvias estacionales y la escasez de espacios forestales provocan movilidades del terreno, dificultando el tránsito y la accesibilidad a las comunas y a las explotaciones agrícolas. Elevada monoespecialización agrícola en el cultivo de la soja y escaso desarrollo del tejido industrial y comercial. Necesidades urbanas en relación a equipamientos sociales e infraestructuras básicas como acceso al agua potable, compactación de calles y pavimentación; construcción de viviendas; tratamiento de residuos sólidos urbanos, entre otros. Ello va unido a una insuficiencia presupuestaria y técnica de las comunas, reflejándose también en la ausencia del planeamiento urbanístico. Por otra parte, la escasez de fuentes de trabajo y de expectativas laborales y de formación profesional están generando flujos emigratorios de jóvenes desde las comunas hacia las ciudades.

Ante los escenarios que presenta la región de Llanura, el reto es potenciar y articular las nueve formas de capital, con el objetivo de colocar al territorio en el sendero virtuoso del desarrollo. Para ello, se presentan algunas líneas estratégicas de desarrollo local (para las 52 comunas) en pos de fomentar su competitividad local y regional.

### **Líneas estratégicas**

Partiendo de la premisa que mediante la acumulación de capitales intangibles (económico, cognitivo, simbólico, cultural, social, cívico, institucional, psicosocial, y humano) existe una mayor posibilidad y oportunidad de que las regiones construyan sinergia cognitiva que les permita dinamizar el proceso de producción en red, una acumulación económica para incentivar el desarrollo local, con la finalidad de dar un uso pertinente al potencial endógeno de cada territorio, se presentan algunas líneas estratégicas para trabajar en el desarrollo integral de las comunas de la región Llanura.

Considerando los nueve capitales presentados de manera diferenciada por Boisier, los reagruparemos en núcleos analíticos en función de las problemáticas y necesidades identificadas. Esto, con el objeto de realizar un abordaje que habilite la construcción de lineamientos para la intervención en el territorio.

---

<sup>18</sup> Establecen las actividades que pueden desarrollarse en cada una de las áreas de actividad en que se divide la localidad (Bozzano, 2009 y Gómez Orea, 2015).

### El capital económico, cognitivo y humano

En este núcleo analítico ponemos en interrelación los capitales/dimensiones que refieren a la dinámica socio-productiva territorial. Tal como ya lo expresamos precedentemente, se evidencia un bajo proceso de endogenización de los recursos socialmente generados dada la orientación de la producción hacia otros territorios. Ello repercute en el creciente despoblamiento de las comunas con la pérdida de conocimientos, habilidades, recursos tecnológicos y científicos, elementos que refieren al capital cognitivo y humano. Siguiendo con este hilo argumental, se proponen las siguientes líneas de acción:

#### *1. Mejorar la gestión territorial y promover el desarrollo endógeno*

1.1. Identificar las potencialidades y aptitudes del territorio para un mejor desarrollo de actividades y generar nuevas fuentes de trabajo.

1.2. Registrar los centros comerciales e identificar el/los rubros/s que está/n más débil/es para fomentar el desarrollo a través del sindicato de centros de comercios.

1.3. Organizar en cada comuna un espacio inicial de trabajo que promueva la capacitación de los ciudadanos en los diversos oficios demandados (albañilería, instalaciones eléctricas, plomería, gastronomía). Se puede ejecutar por medio de talleres-jornadas.

1.4. Promover la utilización de las TIC (tecnologías de información y comunicación) en el sector público a través de jornadas de capacitación llevadas a cabo por el ejecutivo provincial.

1.5. Promocionar el turismo mediante la creación de corredores verdes: reutilización de los trazados ferroviarios en desuso, o acondicionar caminos paralelos al trazado ferroviario, fomentando la movilidad no motorizada que permitan conectar los núcleos urbanos (Comunas-Municipios) con su entorno natural inmediato.

1.6. Restaurar las estaciones de tren con un propósito Cultural. Abriendo un espacio de recreación y aprendizaje. Por ejemplo, exposiciones de pintura, música, relatos de la historia de cada comuna.

1.7. Organizar foros anuales de competitividad e innovación basados en las experiencias de desarrollo local y regional. Considerando por Comunidad Regional, a una comuna como Sede del Foro Anual.

### El capital simbólico, cultural, institucional, psicosocial, social y cívico

Propiciar procesos de endogenización de los recursos social y territorialmente producidos, nos vincula con la necesidad de generar dinámicas de participación ciudadana que habiliten el desarrollo de relaciones de confianza-cooperación, que posibiliten el hacer con la palabra, que propicien el pensamiento-acción. Por ello, se insta a los gobiernos comunales a favorecer la creación de espacios institucionales de participación, con el objeto de construir de manera colectiva la agenda de desarrollo territorial de cara al futuro.

El fortalecimiento de los lazos colectivos y la generación de acuerdos a nivel local constituye un paso previo para poder redefinir las relaciones interinstitucionales como así también intergubernamentales. Considerando estos elementos, se proponen las siguientes líneas de acción:

#### *2. Construir de manera colectiva la agenda de desarrollo*

2.1. Generar procesos participativos, como foros vecinales, asambleas, con el objetivo de indagar en las principales problemáticas que identifican los ciudadanos como así también las posibles soluciones.

2.2 Elaborar un documento con propuestas de intervención.

2.3 Construir de manera colaborativa una agenda de desarrollo territorial de cara al 2030.

3. *Articulación intergubernamental (gobierno Nacional-Provincial-Local) e interinstitucional.*

3.1. Incentivar las firmas de convenios con entes nacionales e internacionales para el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo local. Se puede citar como ejemplo, al FAMSI -Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, cuyo objetivo es articular la acción internacional de la cooperación descentralizada municipal andaluza, brindando fondos para la ejecución de proyectos de desarrollo local.

3.2. Articular Provincia- Comunas -Sector Científico y Académico (CONICET<sup>19</sup>-UNC<sup>20</sup>-Universidad Siglo 21) en la investigación para el planeamiento urbanístico.

3.3. Fortalecer las redes de apoyo mutuo y de solidaridad entre las localidades (comunas-municipios) a través del funcionamiento activo de las comunidades regionales<sup>21</sup> y la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba.

3.4. Realizar jornadas de capacitación (gestión integral de residuos sólidos urbanos; planificación territorial; delimitación de radios comunales; pulverizaciones áreas y terrestres respetando los límites de la zona residencial; entre otros) para los jefes comunales y su equipo de trabajo, que aborden distintas temáticas, dictadas por actores referentes del Gobierno provincial y ámbito académico abriendo un espacio de formación humana.

4. *Promover la reubicación de los asentamientos humanos y/o de las actividades económicas localizadas en zonas de riesgo (por el avance de la frontera agropecuaria- inundaciones). Para ello, sería necesario:*

4.1. Generar y aplicar incentivos (disminución en el cobro de impuestos y servicios por parte de la comuna) y medidas para reubicar los asentamientos humanos y/o actividades económicas localizadas en zonas de alto riesgo por el avance de la frontera agropecuaria y/o inundaciones.

4.2 Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de las zonas más vulnerables de cada comuna.

4.3 Promover en las instituciones educativas la formulación de proyectos y estudios de investigación que contribuyan a la reducción de riesgos en los asentamientos humanos ubicados en zonas vulnerables.

4.4. Prevenir y corregir la instalación o funcionamiento de actividades informales en las comunas.

4.5 Establecer campañas de difusión a través de los medios de comunicación que refuercen la educación sobre el tema.

5. *Fortalecer la acción y la conciencia ambiental en los dos problemas ambientales prioritarios: aplicación de agroquímicos mediante pulverización aérea/terrestre y existencia de basurales a cielo abierto. Específicamente, se trataría de:*

<sup>19</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

<sup>20</sup> Universidad Nacional de Córdoba.

<sup>21</sup> La provincia de Córdoba cuenta con instituciones a escala regional que se denominan Comunidades Regionales, según la Ley N° 9206/2004. Tienen un antecedente en el artículo 124 de la Constitución Nacional (1994), el cual establece que las provincias “podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Son entes intermunicipales-comunales, y su conformación respeta la división departamental vigente en la provincia de Córdoba, actualmente se registran 25 Comunidades Regionales.

- 5.1. Promover programas de concienciación y sensibilización a la población, mediante radiodifusión, talleres participativos y seminarios.
- 5.2. Realizar talleres de capacitación sobre la aplicación de agroquímicos considerando las distancias con respecto a la zona urbana y fomentar la implementación de prácticas de cultivo compatibles con el ambiente.
- 5.3. Implementar proyectos de clasificación de residuos y reciclaje integral de residuos sólidos urbanos.
- 5.4. Identificar, evaluar y priorizar la relocalización de los basurales en sitios alejados de los núcleos urbanos, previo estudio de impacto ambiental, llevándose a cabo medidas necesarias para mitigar la contaminación.

Los actores o responsables de este conjunto de líneas de acción serían: autoridades de las comunas, empleados comunales, ciudadanos, instituciones educativas, cooperativas, ONGs, CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), organismos nacional-provincial (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda; Ministerio de Gobierno; Ministerio de Industria, Comercio y Minería; Ministerio de Educación; Ministerio de Coordinación de la provincia de Córdoba).

## Conclusiones

Estamos inmersos en la era de la complejidad, y las comunas no escapan a esta realidad, experimentando fenómenos que cambian progresivamente los capitales/dimensiones territoriales, económicos, sociales, culturales, humanos, cognitivos, simbólicos, psicosociales e institucionales.

*Por ello*, la presente investigación se ha centrado en la descripción y el análisis de los escenarios comunales de la región Llanura en la provincia de Córdoba (Argentina). Para ello, se realizó un abordaje empírico a partir de los nueve capitales territoriales propuestos por Boisier (1998). Estos resaltan la relevancia que adquiere la acumulación de capitales intangibles en la construcción y desarrollo del potencial endógeno de cada territorio.

A lo largo del trabajo se dio cuenta de las características que asumen estos capitales en los escenarios comunales. La fragmentación de las unidades territoriales, el decrecimiento poblacional, el bajo proceso de endogenización de los recursos, la ausencia de equipos interdisciplinarios y un panorama incierto de los patrones de innovación en las dimensiones económicas, institucionales y académicas, la ausencia de la planificación territorial y la inexistencia de procesos participativos para construcción de la agenda de desarrollo, evidencian las falencias de estos capitales a nivel territorial.

Ante dicho contexto se presentan líneas estratégicas de abordaje como instrumentos que deben brotar desde la misma base del territorio a partir de la generación de condiciones que habiliten el desarrollo de un capital sinérgico. Esto, con el objetivo de crear, catalizar y potencializar los nueve capitales intangibles que funcionan de manera sistémica posibilitando el proceso de desarrollo local.

Sin embargo, dicho proceso no es automático, se requiere de la impronta del sistema institucional local (en cuanto a la habilidad para gestión de recursos económicos, la concertación público-privado, la flexibilidad para atender las necesidades y problemas, así como para la elaboración de políticas públicas pertinentes y funcionales) acompañada del funcionamiento de la sociedad que, a partir de ciertas demandas, ocasionan movilización de imaginarios sociales con la finalidad de retribuir a la mejora de la calidad de vida, por tanto a la generación y activación del capital sinérgico. Ante el escenario planteado surge la necesidad de un proceso de cambio más profundo en torno a la construcción de una visión compartida de interacción y confianza entre los actores participantes.

Se concluye sobre la pertinencia de los estudios empíricos territoriales para dar cuenta de las especificidades que adquieren los capitales intangibles en cada comuna. Este es un insumo fundamental para la elaboración de

lineamientos de intervención que requieren como condición primordial la participación de la comunidad en la construcción del mismo.

## Referencias

Área Infraestructura Regional del Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba (2012-2015). *Informe del relevamiento de Infraestructura, Servicios, Equipamiento y Ambiente en las Comunas*. Córdoba, Argentina, Estudio inédito.

Arocena, J. (2003). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Universidad Católica de Uruguay.

Arroyo, D. (2009). *Políticas sociales. Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: La Crujía.

Arroyo, M. (2001). La contraurbanización: un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las áreas metropolitanas. *Scripta Nova. Revista de Geografía y Ciencias Sociales* 5, (97).

Becker, G. (1983). *El capital humano. Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*. Madrid: Alianza.

Boisier, S. (2007). *Imágenes en el espejo. Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*. México: UAEM.

Boisier, S. (1998). *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico*. Santiago de Chile: Ilpes.

Boisier, S. (2015). Multicausalidad sistémica y complejidad en territorios virtuosos. *Revista Desarrollo y Territorio*, 0, 12-20.

Bourdieu, P. (1997). *Capital cultural, escuela y espacio social*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, S.A.

Bozzano, H. (2009). *Territorios Posibles: Procesos, Lugares, Actores*. Buenos Aires: Lumiere.

Crissi Aloranti, V. (2019). *Ordenamiento territorial de comunas a escala regional en la provincia de Córdoba, Argentina*. Tesis doctoral a publicar. Universidad Nacional de Río Cuarto, Facultad de Ciencias Económicas, Río Cuarto.

De Abrantes, L. (2017). *Habitar entre polos. Una etnografía de las experiencias de transformación urbana en una ciudad media bonaerense*. Tesis de Maestría. FLACSO, Argentina.

Dirección General de Catastro (2019). *Radios urbanos en el sistema de información territorial*. Ministerio de Finanzas, Córdoba, Argentina. Recuperado de: <http://www.catastrocordoba.gob.ar/profesionales/>

Dirección General de Estadísticas y Censos, Gobierno de la provincia de Córdoba (2010). *Geoportal*. Recuperado de: <https://estadistica.cba.gov.ar/geoportal/>

Dirección General de Estadísticas y Censos, Gobierno de la provincia de Córdoba (2015). *Documentos Estadísticos 2015*. Córdoba: Ministerio de Finanzas.

Erbes, A.; Gutman, G.; Lavarello, P. y Robert, V. (2019). *Industria 4.0: oportunidades y desafíos para el desarrollo productivo de la provincia de Santa Fe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gabaldón, J. (2006). *Desarrollo Sustentable. La salida de América Latina*. Caracas: Random House Mondadori.

Gómez Orea, D. (2015). *Curso de Ordenación Territorial*. Madrid: Spanish Edition.

Gudynas, E. (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: CEDIB.

Habermas, J. (1996). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Península.

INDEC -Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina- (2019). *Censo poblacional año 2010*. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Economía y Finanzas, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

Ley N° 9164/2004 de productos químicos o biológicos de uso agropecuario. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Córdoba, Argentina.

Ley N° 9206/2004 orgánica de regionalización. Ministerio de Gobierno, Córdoba, Argentina.

Ley N° 8102/1991 orgánica de municipios y comunas. Gobierno de la provincia de Córdoba. Córdoba, Argentina.

Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. San Martín: Universidad Nacional de General San Martín.

Manzanal, M. (1999). La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo. *Revista Realidad Económica*, 166, 70-99.

Maturana, H. (1996). *Desde la biología a la psicología*. Santiago de Chile: Universitaria, Santiago de Chile.

Morin, E. (2004). Pensamiento de la complejidad. *Revista Ciencias de la Educación*, 23, 239-253.

Rodríguez, J. y Busso, G. (2009). *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países*. Chile: CEPAL

Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de la provincia de Córdoba (2019). *Programas de ayuda financiera para municipios y comunas*. Córdoba, Argentina, Estudio inédito.

Vázquez Barquero, A. (1995). Desarrollo Económico: flexibilidad en la acumulación y regulación del capital. En Vázquez B. A. y G. Garofoli (eds.): *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid.

Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE*, 26 (79), 47-65.