

ALGUNOS DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN ARGENTINA. Pablo Costamagna¹

Introducción²

En los últimos años, tomando como punto de referencia la crisis de fines del 2001, se transita, en Argentina, una interfase de las políticas que entendían al desarrollo como el resultado de la difusión del crecimiento del centro a la periferia, hacia un diseño más complejo y heterodoxo donde se combinan dimensiones entre las cuales aparecen, tímidamente, las políticas de *desarrollo territorial*.

Esto no es un hecho aislado. Muchos países de América Latina están redefiniendo su rumbo más alejado de las políticas neoliberales de los noventa y aparece, en el mismo, algunos aspectos vinculados al DT (Desarrollo Territorial).

En este sentido, emergen con diferentes grados de complejidad un elevado número de planes y programas en distintos municipios, en algunas provincias y en una buena cantidad de espacios del Gobierno Nacional.

La idea es centrar el artículo en un análisis de las políticas que se ejecutan desde el Gobierno Nacional con el fin de poner sobre la mesa algunos desafíos que permitirían reforzar la dimensión territorial del desarrollo en Argentina.

¹ Magister Pablo Costamagna. coboin@wilnet.com.ar. ACDICAR. Agencia Rafaela para el Desarrollo y la Innovación. Integrante equipo TAG. Coordinador Argentina de la RED DETE ALC. (Red Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe)

² La base de este artículo es el documento: "Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El Caso de Argentina. Costamagna P. (2007) ILPES CEPAL – GTZ cuya información fue actualizada para esta publicación.

Las políticas impulsadas desde el Gobierno Nacional referidas al Desarrollo Territorial.

Recorriendo diversos organismos nacionales vamos encontrando en distintos estamentos nacionales programas y acciones que tienen un contenido territorial. Desde el Ministerio de Economía y Producción (ME), a través de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, se están intentando llevar adelante planes de fortalecimiento de Agencias de Desarrollo (cabe destacar que en este espacio ha habido muchos cambios de autoridades y aún subsiste una línea de trabajo en este sentido). El INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Industria, plantea sus temas específicos agregando la mirada de las cadenas de valor, insistiendo con una mayor vinculación de sus Centros con el territorio donde se encuentran los mismos. Su presidente actual profundiza estos conceptos y plantea acciones concretas para el Desarrollo Comunal.³

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, más puntualmente en el ámbito de la Secretaría de Empleo, tiene avances en su intención de ligar la problemática del empleo con el Desarrollo Territorial, a través del acompañamiento y la asistencia para la creación de oficinas municipales de empleo que desempeñan acciones vinculadas a lo local, entre otras actividades

Asimismo, en el ámbito de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, se ejecutaron políticas en este sentido; tal es el caso de Programas como el UNI-DL (Universidad y Desarrollo Local) y algunas áreas que comienzan a vincularse con esta temática.

En el caso del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), el DT es parte de su misión y la Secretaría de Agricultura tiene algunos Programas con una inserción en zonas donde a muchos organismos les cuesta llegar. También en el Ministerio de Desarrollo Social encontramos planes que proponen financiar proyectos productivos que favorezcan la inclusión social y así podríamos seguir mencionando otros organismos que avalan lo expuesto.

Se observan conceptos ligados al DT y un buen discurso en las segundas líneas nacionales. Pero también aparecen serias limitaciones y algunos avances que nos

³ Martínez, E (2007)

permiten reflexionar e intentar contribuir con la calidad y cantidad de las intervenciones.

En cuanto a los avances, se puede decir que el DT emerge en estos espacios como una alternativa para empezar a superar políticas asistencialistas. Esto es de suma importancia para un país que está saliendo y entrando en crisis variadas. Otro aspecto a destacar es la decisión de implementar estos programas desde un enfoque articulador con actores locales (públicos-privados). De esta manera se comienza a reemplazar la llegada directa del organismo central a los destinatarios, mejorando la calidad de las intervenciones.

En este sentido, existen acciones dirigidas a construir institucionalidad local, a comenzar, de a poco, a descentralizar recursos y decisiones en los ámbitos municipales donde, *algunos* programas, muestran un respeto por la diversidad y las características de los territorios donde intervienen, aspecto como sabemos muy importante cuando hablamos de DT.

En la actualidad, lo que no está claro es si este camino está acompañado por una tendencia hacia el fortalecimiento de las autonomías municipales y una discusión de los fondos en los territorios. Este análisis deberá ser profundizado y sacar conclusiones sobre el proceso de descentralización y de la relación Nación –Provincias.

Las experiencias concretas de DT, algunos estudios de las potencialidades y diagnósticos con líneas de trabajos y distintos documentos sobre el tema son otros avances que se pueden observar.

Sin embargo, muchos de estos aciertos también aparecen desde el lado de las debilidades como consecuencia del proceso que se vive; avances pero con dudas, falencias, vacíos y grandes necesidades de cambio y mejoras. Algunos de estos aspectos son los que trataremos de enunciar a continuación.

Algunos desafíos

La mirada sistémica e integral del concepto

La actualidad nos permite hablar de la existencia de un proceso; en el camino, se van superando las primeras definiciones del Desarrollo Local vinculadas a la

potenciación de las inversiones extra-locales; al impulso de las empresas exportadoras exitosas así como también aquella definición que planteaba que Desarrollo Local era solo una responsabilidad del Municipio, quitándole la perspectiva integradora de otros actores y sectores.

En este sentido, se denotan acuerdos entre varias líneas de pensamiento sobre algunos contenidos del DT donde no sólo encontramos la mirada económica sino también la social, la política. Asimismo observamos que se están instalando elementos comunes como por ejemplo: la gestión del desarrollo desde la articulación entre lo público y lo privado; la búsqueda de concertación y consensos basados en las necesidades y capacidades locales y la necesaria participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones a nivel local.

Igualmente, aún observamos cómo muchos programas que tienen origen y actuación en espacios sectoriales dedicados a la Pyme, a la cadena, a la economía social, al ordenamiento territorial o al ámbito rural entre otros, trabajan la dimensión local pero con un criterio más de “ventanilla”, tratando de acercarse más a sus destinatarios y sosteniendo una mirada centralista pero más desconcentrada.

Es necesaria también, la incorporación de nuevos ejes de análisis que se conecten transversalmente con la competitividad del Territorio como son los temas de energía, tecnologías de la información y comunicación y/o medio ambiente.

Asimismo, encontramos una cantidad de definiciones y enfoques con tantas variaciones como organismos analicemos. Si bien se observa la aparición de elementos comunes, es claro también que se debe seguir trabajando la integralidad del concepto que permita una correcta comprensión de los alcances de estas iniciativas y, en consecuencia, provoque mejores intervenciones.

Vinculación entre los distintos niveles de gobierno y entre las políticas de los mismos niveles.

En la misma línea argumental que lo anterior, otro de los puntos importantes observados es el estado de *la relación Nación-Provincias-Municipios* por un lado y las relaciones horizontales entre los mismos niveles de gobiernos por otro. Ambas, hasta el momento, están fuertemente desestructuradas y con grandes necesidades de articulación

que permitan aprovechar con mayor eficiencia los esfuerzos que se están haciendo por separado y que, en muchos casos, se superponen o lo que es peor aún, se contraponen.

Para esto se requiere, entre otros elementos, que el DT deje de ser, como mencionamos, una ventanilla para la bajada de los planes sectoriales donde el territorio, muchas veces, es un delegado de las políticas que provienen desde arriba. Aquí es necesaria una gestión conjunta e integrada en lo local a fin de aunar esfuerzos y coordinar tareas. La falta de diálogo y concertación produce graves problemas en las Regiones.

En este sentido, es posible observar cómo muchos programas del ámbito nacional llegan directamente a los ámbitos municipales sin que las Provincias tengan conocimiento; y cómo también programas provinciales y nacionales llegan directamente a sus beneficiarios sin que haya articulación con los niveles municipales. Generalmente los programas nacionales no incluyen criterios que faciliten su difusión desde las estructuras provinciales, y no existen tampoco mecanismos que organicen la adicionalidad de los recursos técnicos y financieros entre los tres niveles de gestión de las políticas.

Se debería comenzar intentando definir un sistema de apoyo que logre aumentar la sinergia entre los niveles. Para esto, es *indispensable colocar, como plantea Vásquez Barquero, lo local como ámbito de coordinación donde los territorios son los lugares donde deberían intentarse y darse los acuerdos para obtener mejores beneficios*. Es aquí donde aún falta recorrer un largo camino para que exista una interrelación política coherente entre éstos niveles, logrando que el beneficiario intervenga aún más en las definiciones; elemento imprescindible para que cualquier estrategia resulte exitosa.

Asimismo, debemos entender que nuestro sistema no plantea, en la mayoría de las actuaciones, un problema competencial, sino un gran desencuentro por causas políticas, económicas y de capacidad de gestión, entre otras. Todo esto, sin duda, es resultado del incompleto proceso de descentralización que ha vivido la Argentina.

La necesidad de poner el tema en la agenda de las primeras líneas del gobierno

Actualmente, las primeras líneas del gobierno no tienen en cuenta los aportes que hace la dimensión territorial. Para quiénes actuamos en este ámbito sigue siendo importante demostrar que tenemos una mirada que complementa a las visiones más

macro. En algunos equipos con poder de decisión no se termina de calibrar el aporte que el desarrollo endógeno realiza, incluso, aún en algunos casos, se niega que la competitividad y el desarrollo de nuestros territorios esté ligado también a políticas de abajo hacia arriba que dan paso a una dimensión territorial del desarrollo.

Asimismo, la heterogeneidad de nuestro país debe ayudarnos a entender que hay una necesidad de contemplar culturas, historias, entramados productivos y liderazgos que no pueden ser dirigidos desde el nivel central.

En este sentido, el proceso de desarrollo debe ser también visto como resultado del impulso innovador de los agentes territoriales que combinan su empuje con los esfuerzos micro y las políticas nacionales.

Debemos rescatar e intentar llevar adelante con decisión un proceso de aprendizaje conjunto, en el que los niveles macro deberían hacer el esfuerzo de abrirse e incorporar esta dimensión como una más en el diseño de políticas, mientras que desde abajo, desde cada localidad y región, sería necesario que se trabaje para transmitir los resultados (y los conocimientos) que se van construyendo.

Los lazos, las redes y la información.

A los problemas diagnosticados en la articulación se agrega que, en un país tan grande y heterogéneo, una mejor convergencia entre regiones debe ser el resultado de varias acciones. Crecer y desarrollarse no es sólo el esfuerzo de una región aislada, sino que se requiere de intervenciones complejas y multidireccionales donde, entre otras metas, aparezca un fuerte trabajo en la provisión de nuevos conocimientos.

Para el cumplimiento de lo planteado es vital una política de formación de redes que genere densidad en los vínculos y permita una difusión de los aprendizajes que se están generando. La información no fluye y se desaprovechan cambios y aportes que se hacen en todo el país e innovaciones que está produciendo el mundo y no llega a los verdaderos usuarios y actores de la transformación.

Debe haber una estrategia pública y privada para fomentar el intercambio del conocimiento; el mundo que viene, con toda su complejidad, abre algunas oportunidades para disminuir las asimetrías entre las regiones.

Los Recursos económicos y las autonomías municipales.

La “falta de recursos en todos los niveles de aplicación de las políticas de apoyo a las Pymes.”⁴, es una definición perfectamente aplicable al desarrollo territorial. Infinidad de veces se hacen referencias al apoyo a pymes y si se revisan los presupuestos nacionales, provinciales y municipales, se observa que los mismos no pasan del 1, 2 o 3% del total.

Desde su génesis, los municipios fueron delegados de los espacios subnacionales y nacionales sin gran poder de decisión y con escasos recursos. Hoy, en muchos casos no están preparados para dar respuesta a los cambios que se han ido produciendo en los últimos años⁵ tanto a nivel de capacidad como de presupuesto.

Si bien actualmente se están revalorizando las funciones de los gobiernos locales para brindar servicios con calidad, eficiencia y eficacia a la población y fortalecer a la administración municipal en su entrada a temas más complejos, en la práctica recién se está saliendo del escenario más tradicional que acotaba el accionar de los municipios (Servicios y Obras Públicas) y que, como se extendió por varias décadas, es difícil de modificar.

La mayoría de los regímenes municipales (con algunas diferencias según las provincias) no otorgan la facultad a éstos para ejercer el poder constituyente; los mismos ponen limitaciones para poder realizar acciones de punta con legitimidad política en un esquema donde la demanda –cada vez mayor- exige adecuar sus modelos de gestión y planeamiento.

También se sostiene que la autonomía municipal sin financiamiento significa negarles capacidad a las comunidades para administrar sus recursos y atender sus necesidades en el orden de prioridades que ellas mismas definan. Se debe retomar el debate de otorgar una adecuada política de financiamiento a nivel Municipal, aún cuando tenemos que reconocer que el tema es complejo; existen impuestos que no puedan ser descentralizados sin una importante pérdida de eficiencia y equidad; y allí es donde se hace necesaria una adecuada coordinación tributaria entre los niveles de gobierno.

⁴ Rappoport, L. 2003.

⁵ Difícil generalizar, entre los 2198 municipios argentinos encontraremos diferentes escalas, capacidades distintas, al igual que sus ingresos y sus entramados productivos.

Es importante mencionar también que, para fortalecer el desarrollo territorial y la descentralización, es necesario expresar que no se pueden plantear políticas serias de corto, mediano y largo plazo en los Estados Municipales si muchos de éstos no comienzan a reconvertir sus objetivos, sus estructuras y el perfil de sus recursos humanos.

El rol de las Provincias.

Hay un debate pendiente sobre el rol de las Provincias donde prevalecen, también, intervenciones más sectoriales. Estos espacios han quedado ubicadas en el medio de una coordinación entre los diferentes niveles donde podrían cobrar importancia y relevancia, actuando como interlocutores estratégicos, evitando incoherencias, contribuyendo eficazmente a la articulación, e influyendo en la transformación productiva a nivel micro.

Además, tienen por definición la potestad para el diseño de políticas y herramientas que no son de escala municipal, o que se complementan con la misma. Con este marco, algunas provincias van incorporando una mirada de cadena, piensan lazos entre la educación y la producción y fomentan el acceso a mercados externos, aunque en muchos casos adolecen los mismos problemas que se plantean para ámbitos nacionales

Las Provincias pueden ser facilitadoras de experiencias locales y también potenciador de Microregiones y Agencias, otorgando el lugar que tiene la mirada estratégica de abajo hacia arriba.

En este sentido, es importante que este nivel del Estado haga un esfuerzo para escuchar lo que ocurre en sus ciudades y microregiones, entendiendo al “territorio como el lugar de encuentro de las transformaciones recientes y que además, no son homogéneas ya que cada uno procesa según capacidades, sus competencias y según el modo de instrumentar las políticas y el consenso”⁶

La formación de Recursos Humanos para la gestión del Desarrollo Territorial.

No existe claramente una política de formación de gestores del desarrollo territorial. Existen pocos espacios en las Universidades, más ligados a niveles de

⁶ Domecq, R (2008)

Maestría y postgrados, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha apoyado el dictado de diplomados en algunas regiones del país y en algunas otras hay acciones con apoyos de Cooperación Internacional.

La experiencia indica que en cada Región se requiere una gran cantidad de personas que obtengan un marco conceptual y nuevas competencias para estas transformaciones. Territorios con recorrido como Rafaela, en la Provincia de Santa Fe, ; Bragado en Buenos Aires, Esquel en la Patagonia Argentina, Córdoba, han vinculado sus procesos a un esquema formativo que fomenta una nueva mirada del territorio, articulando nuevas capacidades para aumentar los niveles de acuerdos, diálogos y vinculaciones entre los diversos actores de la sociedad civil.

En los últimos años, Rafaela y la Región han realizado dos postgrados 2006-2007 a través de la Fundación Potenciar y la UNGs; una diplomatura en desarrollo local junto al Ministerio de Trabajo en el 2008-9 y un sinnúmero de talleres y seminarios en la temática. Bragado trabajó con el ILPES-Cepal, en la Región de Esquel se hizo formación en forma conjunta con la Universidad de la Patagonia, el Consejo Federal de Inversiones también ha invertido recursos en capacitación para experiencias que toman forma en la provincia de Corrientes, en síntesis, procesos con diversos estados de maduración se apoyan en la formación de corto, medio y largo plazo.

Por último, plantear que lo escrito son elementos para fomentar un debate, seguro que existen otras miradas y otros tópicos pero seguro es también, que desde una mirada sistémica, tenemos mucho para mejorar desde el diseño y la puesta en práctica de las políticas de desarrollo territorial.

Bibliografía

Alburquerque, Ferraro, Costamagna. “Desarrollo Económico Local, descentralización y democracia”. UNSAM EDITA: 2008

Kosakoff y otros (2007). “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007”. Documento de Proyecto

Martinez, E. “Todo el poder al Pueblo. El desarrollo comunal como componente de la Democracia Social” T&BG. Número 1. Noviembre 2007. INTI

Rappoport, L. “Instituciones y normas. La clave para la gestión de políticas de desarrollo empresario” En Aportes para una estrategia Pyme en Argentina, CEPAL, 2003.

Domecq, R. “Procesando Enseñanzas: experiencias recientes de Desarrollo Local y Competitividad territorial”. Documento de Trabajo. Marzo 2008