ALGUNOS DESAFIOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL EN ARGENTINA

Pablo COSTAMAGNA
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
coboin@wilnet.com.ar

En los últimos años, tomando como punto de referencia la crisis de fines del 2001, se transita, en Argentina, una interfase desde 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 varias dimensiones; entre las cuales aparecen, tímidamente, las políticas de desarrollo territorial (DT).

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

Es 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 articulo en un análisis de las políticas que se ejecutan desde el Gobierno Nacional con el fin de poner sobre la mesa algunos desafíos que apuntarían a reforzar la dimensión territorial del desarrollo argentino.

Algunos Desafios para el desarrollo territorial en Argentina

Las políticas impulsadas desde el Gobierno Nacional referidas al Desarrollo Territorial

Recorriendo diversos organismos nacionales vamos encontrando en distintos estamentos 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 está intentando llevar adelante planes de fortalecimiento de Agencias de Desarrollo. En tal espacio han habido numerosos cambios de autoridades pero aún subsiste una línea de trabajo en cuanto a desarrollo territorial regional.
El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Industria, plantea sus temas específicos agregando la mirada de las cadenas de valor, insistiendo en una mayor vinculación de sus centros con el territorio donde se emplazan los mismos. Su actual presidente profundiza estos conceptos y viene planteando acciones concretas para el Desarrollo Comunal.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, puntualmente en el ámbito de la Secretaría de Empleo, registra 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 han ejecutado políticas en este sentido; tal es el caso de Programas como el de Universidad y Desarrollo Local (UNI-DL) y algunas áreas comienzan a vincularse con esta temática.
En el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) el DT es parte de su misión y la Secretaría de Agricultura que de él depende 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 para favorecer la inclusión social. Así podríamos seguir mencionando organismos que implementan políticas en la dirección expuesta.
Se observa en los distintos ámbitos un manejo de conceptos ligados al DT y un "buen discurso" en las segundas líneas nacionales. Pero también aparecen serias limitaciones y algunos fenómenos que nos 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, cuestión 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 punto existen acciones dirigidas a construir institucionalidad local, a comenzar de a poco a descentralizar recursos y decisiones en los ámbitos municipales en donde algunos programas muestran respeto por la diversidad y las características de los territorios donde intervienen, aspecto crucial 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 puede 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, generalmente vinculadas a la potenciación de las inversiones extra-locales, al impulso de las empresas exportadoras exitosas. También se va viendo rebatida aquella concepción que planteaba que el desarrollo local era una responsabilidad sólo del municipio, quitándole la perspectiva integradora de otros actores y sectores.

Hoy por hoy se notan acuerdos entre varias líneas de

pensamiento sobre algunos contenidos del DT donde no encontramos únicamente la mirada economicista sino también la social y la política. A la vez 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.

Con todo, 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 analizables. Si bien se observa la aparición de elementos comunes, es claro 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, se encuentran fuertemente desestructuradas y evidencian grandes falencias en términos de una articulación que permitiría aprovechar con mayor eficiencia los esfuerzos que se hacen por separado y que, en muchos casos, se superponen o, lo que es peor aún, se contraponen.

Para esto se requiere, entre otras condiciones, 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. Está demostrado que la falta de diálogo y concertación produce graves problemas en las Regiones.

Es habitual observar cómo muchos programas del ámbito nacional llegan directamente a los ámbitos municipales sin que los organismos provinciales tomen conocimiento; y cómo programas provinciales y nacionales alcanzan a sus beneficiarios sin que se produzca articulación con los niveles municipales. Por lo general los programas nacionales no incorporan criterios que faciliten su difusión desde las estructuras provinciales. Y no suele disponerse tampoco de 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 -tal cual plantea Vásquez Barquero- lo local como ámbito de coordinación donde los territorios sean los lugares e*n que deban 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 estos niveles, logrando que el beneficiario intervenga aún más en las definiciones, elemento imprescindible para que cualquier estrategia resulte exitosa.

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 quienes actuamos en este ámbito sigue siendo importante demostrar que tenemos una mirada que complementa las visiones más macro. En algunos equipos con poder de decisión no se termina de calibrar el aporte que el desarrollo endógeno realiza; incluso, 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.

Por otra parte, 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.

El proceso de desarrollo debe ser visto, de hecho, como resultado del impulso innovador de los agentes territoriales que combinan su empuje con los esfuerzos micro y las políticas nacionales.

Debemos procurar implementar con decisión un proceso de aprendizaje conjunto en el que los niveles macro hagan el esfuerzo de abrirse a incorporar esta dimensión como una más en el diseño de políticas; mientras que desde abajo, desde cada localidad y región, es necesario que se trabaje para transmitir los resultados y los conocimientos al tiempo 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 el resultado del esfuerzo de una región aislada nomás, sino que requiere 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. Si la información no fluye se desaprovechan cambios y aportes que se generan en todo el país e innovaciones que está produciendo el mundo y no llegan a los verdaderos usuarios y actores de la potencial transformación.

Deben combinarse estrategias públicas y privadas 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"[3] es una condición perfectamente aplicable al desarrollo territorial. Infinidad de veces escuchamos cómo se hace referencia al apoyo a las pymes y, sin embargo, si se revisan distintos presupuestos -nacionales, provinciales y municipales- se observa que las partidas para este rubro no pasan del 1, 2 ó 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 años[4] 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 a la prestación de Servicios y Obras Públicas y que, por haberse extendido durante varias décadas, es difícil de modificar.

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

Sostenemos que la autonomía municipal sin financiamiento significa negar la 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 pueden 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.

Es importante mencionar también que, para fortalecer el desarrollo territorial y la descentralización no se pueden plantear políticas serias de corto, mediano y largo plazo en los Estados Municipales si muchos de estos 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 ubicados en el medio de una coordinación entre los diferentes niveles donde podrían cobrar 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 de los mismos problemas que se plantean para ámbitos nacionales

Las provincias pueden ser facilitadoras de experiencias locales y también potenciadoras de microrregiones 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 microrregiones, entendiendo al "territorio como el lugar de encuentro de las transformaciones recientes y que además, no son homogéneas, ya que cada uno procesa según sus capacidades, sus competencias y según el modo de instrumentar las políticas y el consenso"

La formación de recursos humanos para la gestión del Desarrollo Territorial

No existe claramente una política de formación de gestores del desarrollo territorial. Hay algunos espacios en las universidades, aunque típicamente recién a nivel de maestría o postgrado. Y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha apoyado el dictado de diplomados en algunas regiones del país.

Debemos ser conscientes de que en cada región se requiere una gran cantidad de personas que adquiera un marco conceptual y nuevas competencias. Sin temor a ser repetitivos podemos convenir que en el siglo del conocimiento la formación del recurso humano se convierte en el centro de las políticas.

Aparte de ello, si tomamos en cuenta experiencias que tienen todo un recorrido, como Rafaela y Rosario, en la provincia de Santa Fe; Bragado en la de Buenos Aires, o Esquel en la Patagonia, verificaremos que todas han vinculado sus procesos de desarrollo a un esquema formativo que fomenta una nueva mirada del territorio, articulando nuevas competencias para aumentar los niveles de acuerdos, diálogos y vinculaciones que demandan los diversos actores de la sociedad civil.

Por último, planteemos que lo escrito hasta aquí constituye una serie de elementos destinados a fomentar un debate, con la seguridad de que existen otras miradas y otros tópicos, claro, pero seguro es también que desde una mirada sistémica- tenemos mucho para aportar en relación al 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 et. al.: *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Documento de Proyecto, 2007.

MARTINEZ, E.: "Todo el poder al Pueblo. El desarrollo comunal como componente de la Democracia Social", en *T&BG* número 1, INTI, noviembre de 2007.

RAPPOPORT, L.: "Instituciones y normas. La clave para la gestión de políticas de desarrollo empresario", LC).

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 de 2008.

Sobre el autor

Pablo Costamagna es miembro de la Red Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe (Red DETE A