

VIIº Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales

**Del Comité Académico de Desarrollo Regional de la Asociación de las
Universidades del Grupo de Montevideo**

Mesa Temática 4: Actores e Instituciones del Desarrollo Territorial

Autora: Lic. Moreno Andrea Soledad¹

Tema: Desarrollo Territorial y Desarrollo Local, Actores e Instituciones en el Sur de la Provincia de La Rioja.

Resumen: Los desequilibrios regionales de la República Argentina nos plantean el desafío y la necesidad de formular estrategias de intervención con el objetivo de equilibrar las asimetrías existentes. Para lograrlo es preciso avanzar en la elaboración de propuestas integrales y sustentables. El desarrollo local en este sentido, se presenta como una estrategia posible de aplicar para consolidar un desarrollo territorial impulsado desde los actores locales; esta estrategia plantea una metodología integral y sustentable. El espacio en estudio forma parte de una de las Regiones de la Provincia menos desarrolladas debido a sus características climáticas y a la ineficacia de las diferentes políticas que se vienen aplicando desde hace décadas.

La propuesta de esta presentación es ofrecer un diagnóstico preliminar sobre el desarrollo local y territorial del Departamento Gral. Ocampo en la Provincia de La Rioja, de modo de aportar elementos que propicien el debate y sirvan para explorar posibles alternativas de acción como así también lograr una aproximación teórico-práctica de los conceptos de desarrollo territorial y Desarrollo local.

¹Lic. En Trabajo Social, Universidad Nacional de La Rioja, Becaria del CONICET, Doctoranda de la Universidad Nacional de Quilmes, Jefa de Trabajos Prácticos Cátedra Trabajo Social Comunitario y Desarrollo Local, en la Lic. en Trabajo Social, UNLaR. *E-mail: anmore_21@hotmail.com*

Palabras claves: Desarrollo territorial, (desenvolvimento territorial); Desarrollo Local (desenvolvimento local); Gestión Municipal (gestão municipal); Actores locales (actores locales)

Introducción²:

El caso propuesto contempla las circunstancias existentes en materia de desarrollo territorial en el Dpto. Gral. Ocampo en la Provincia de La Rioja, Rep. Argentina. El análisis gira en torno al papel que asumen los actores e instituciones de la región en estudio, respecto de la promoción y ejecución de medidas tendientes a generar, impulsar y mantener el desarrollo local y territorial.

Si bien el estudio comprende una porción reducida del territorio provincial, los datos obtenidos aportan elementos de análisis que posibilitan proyectar un diagnóstico preliminar de las condiciones existentes en materia de desarrollo local y territorial, de toda la región de la cual el Departamento forma parte.

El Dpto. Gral. Ocampo se encuentra en la región provincial denominada Llanos Sur, limitando al norte con el Dpto. Gral. Belgrano, al este con la provincia de Córdoba, al sur con los Dptos. Gral. San Martín y Rosario Vera Peñaloza, y al oeste con el Dpto. Juan Facundo Quiroga. Se trata de una de las regiones más postergadas, económica y socialmente, situación condicionada particularmente por sus características ambientales.

Posee una superficie de 2.135 Km², con un total de 7.331 habitantes distribuidos en pequeños polos urbanos y en numerosos puestos o parajes. Su densidad demográfica es de 3.6 hab./Km.² (año 2006³)

Se asienta sobre la denominada franja árida sudamericana, correspondiéndole un clima semiárido con lluvias estivales y escasas que no superan los 300 mm anuales. Estos insuficientes niveles en las

²Este trabajo forma parte de una investigación más amplia desarrollada en el marco de una tesis doctoral titulada "Gestión Municipal y Desarrollo Local, el caso del Departamento General Ocampo en la Provincia de La Rioja, 2003-2007" Universidad Nacional de Quilmes, Bs. As.

³La Rioja, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información, Informe del Censo 2001, Sección "Demografía Departamental", pp. 1.

precipitaciones, lo convierten en un lugar adverso para el desarrollo de actividades productivas debido a la falta de recursos hídricos (ya sea en forma de precipitaciones o aguas subterráneas). Este es un hecho que ha incidido directamente en el lento desarrollo de la región. Pero gracias a las variaciones en el relieve, se originan unidades geográficas diferentes.

El espacio en estudio conforma la unidad geográfica denominada Sierras de los Llanos, Minas y Ulapes. Estas sierras representan elevaciones que alcanzan los 1.000 msnm, ofreciendo numerosas quebradas, aguadas, pastizales naturales y vertientes, como así también médanos y salinas en su piedemonte. Son estas elevaciones una de las determinantes de asentamientos humanos debido a la provisión de agua de sus vertientes naturales que hacen más llevaderos los prolongados periodos de sequías que se producen en esta zona.

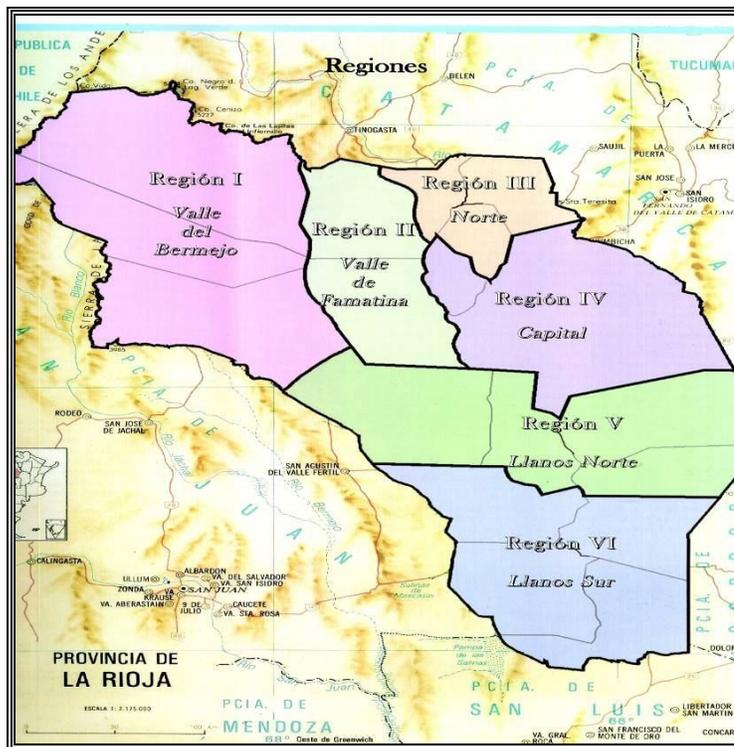
Las características ambientales de la región resultan muy adversas para el desarrollo de la vida humana y todo lo que ella implica (desarrollo de actividades productivas principalmente); pero la realidad demuestra que sus pobladores no manifiestan intenciones, explícitas o implícitas, de abandonar el lugar en busca de mejores condiciones ambientales. El último censo indica que las migraciones, en relación al censo anterior, corresponden al -3,2 % y la proyección de la población tiende a incrementarse notablemente (para el año 2010 el crecimiento estimado es del 10% para el total del Dpto.)⁴

⁴La Rioja, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información, (...) Sección "Demografía Departamental", pp. 2.

La Provincia de La Rioja en la República Argentina



Mapa de la Provincia de La Rioja y sus Regiones



Objetivos planteados en el desarrollo de esta presentación:

- *Describir cuál es el papel que asumen los actores e instituciones en la promoción del desarrollo local y territorial en el Dpto. Gral. Ocampo.
- *Articular los conceptos desarrollo territorial y desarrollo local.

Acerca de los conceptos claves: Desarrollo Territorial y Desarrollo Local

Los conceptos de desarrollo local y desarrollo territorial no son empleados como sinónimos en el presente trabajo, pero si se reconoce que sus alcances teóricos y empíricos encierran un alto grado de aproximación. En este sentido, adherimos al concepto que define al desarrollo territorial “como toda acción productiva o de servicio que se inscribe en un territorio específico, cuya localización es determinada y determinante”⁵. En este caso

⁵Rodolfo V. Uez, Economista. MA en Planificación Urbana y Regional por la Universidad de Yale. Artículo: “Desarrollo Territorial” Columna del Diario Río Negro On Line, 25 de Octubre de 2007 pp.20 y 21

en particular, la localización determinada es la región Llanos Sur lo cual a su vez es determinante en relación a la disposición de recursos naturales para el desarrollo de vida humana y el desempeño de actividades productivas.

“...El proceso de desarrollo está condicionado por una serie de factores tales como la disponibilidad de recursos naturales y las características medioambientales, la calidad de los recursos humanos, el acceso a las fuentes de financiamiento, la disponibilidad de información sobre los productos, procesos productivos y mercados correspondientes al perfil productivo territorial y la existencia de una cultura local favorable a la actividad emprendedora”⁶.

Las regiones menos favorecidas por sus características ambientales, requieren de la intervención del Estado mediante la aplicación de políticas específicas que les permitan desarrollarse y facilitar a sus habitantes el acceso a niveles de vida aceptables. En este sentido el Estado puede optar por dos vías de acción; una vinculada a cambios estructurales, con una visión a largo plazo y otra visión resolutive a corto plazo tendiente a suplir las demandas urgentes mediante acciones atenuantes de la situación de pobreza derivada de la falta de desarrollo económico, social, cultural, etc.

Al respecto Rodolfo Uez propone: “Las estructuras territoriales requieren de mucho tiempo y cuantiosas inversiones para lograr modificaciones sustanciales, de allí la importancia de incorporar los estudios territoriales al inicio de cualquier plan para frenar las situaciones que pueden incidir en el desarrollo en forma irreversible o perjudiquen o impidan la utilización racional de los recursos del territorio. Estos rasgos característicos de la oferta territorial, pueden construirse o el territorio acondicionarse, para ello es preciso tener en cuenta un elemento muy importante, la gestión”

Al analizar un territorio determinado deben considerarse las numerosas variables que lo conjugan. En el caso propuesto, hemos

⁶Alburquerque F. 1997-ILPES

mencionado algunas variables que resultan primordiales para el debate que proponemos; una de ellas es el medio ambiente como variable determinante y otra la intervención del Estado mediante políticas específicas como variable transversal a la anterior; ahora bien, estas políticas son implementadas a través de diferentes instituciones y actores de la sociedad, constituyéndose este en otro punto importante en el análisis debido a factores tales como: 1) Los recursos humanos de las instituciones y actores y su capacitación, 2) La adecuación de lo que las políticas enuncian y lo que la realidad territorial y local denuncia, y 3) Las formas de hacer política por parte de los funcionarios, que en muchas ocasiones privilegian acciones a corto plazo con miras a mantenerse en vigencia en los resultados electorales.

En el caso que analizamos encontramos que los tres factores mencionados presentan un gran déficit. En primer lugar los recursos humanos carecen de capacitación que les permitan afrontar con eficiencia los desafíos planteados por las nuevas competencias que asumen los municipios y los actores locales a partir de la reforma del estado y del proceso de globalización. En segundo lugar, el otro factor importante es la falta de adecuación de las políticas aplicadas a la realidad local y territorial; esta afirmación surge del fracaso de diferentes disposiciones tendientes a equilibrar los territorios menos desarrollados respecto de los que sí pudieron lograr niveles considerables de desarrollo, claro está que nos referimos a territorios mas desarrollados pero con similares características ambientales al espacio en estudio. El tercer factor, referido a las acciones a corto plazo con miras a los resultados electorales, es muy influyente y tiene que ver con prácticas clientelares⁷ muy arraigadas en la cultura y potenciadas por las

⁷Javier Auyero, Favores por Votos, Bs. As., Ed. Losada, 1997. "...El clientelismo Político es un sistema extraoficial de intercambio e favores en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral. En este sistema intervienen Patrón (Funcionario o persona dotada de poder para influir en las decisiones del funcionario), Cliente, (Persona que recibe un beneficio), Mediador, (puntero o persona que interviene en la relación patrón-cliente). Cada participante de este

necesidades cada vez más crecientes, producto de la crisis económica y social de la región en particular y del país en general.

“Toda actividad humana está inserta en un espacio físico mensurable y, como tal, debe tratarse como una red de interrelaciones dinámicas que promueva el desarrollo, un desarrollo consensuado, equitativo y solidario”⁸

Consideramos también pertinente precisar una definición conceptual acerca de qué entendemos por desarrollo territorial, “...al proceso de acrecentar o dar impulso a las capacidades de un determinado territorio y transformar su estructura en forma positiva. Es un proceso de potenciación de recursos naturales y humanos de un territorio determinado para hacerlos disponibles a la economía y al uso social a través de la gestión administrativa, la inversión social, los mecanismos regulatorios y los incentivos”⁹

El otro concepto que nos interesa precisar en su noción teórico-práctica es el del Desarrollo Local, para delimitar el mismo es oportuno aclarar que tomamos en cuenta diferentes conceptos que lejos de ser contrarios se complementan entre sí. Haremos especial referencia al trabajo de Marsiglia y Pintos¹⁰: “...Se podrá entender el desarrollo local como: un proceso acumulativo colectivo de diversos activos: capital humano, capital tangible, capital natural y capital social, cuyo fin es el bienestar de las personas de una determinada localidad. Tal vez no hay mucha diferencia con el modelo de desarrollo general, tal vez justamente el aporte de la visión

sistema tiene objetivos propios, los clientes buscan soluciones inmediatas a sus necesidades, los patrones su acumulación política como objetivo estratégico, y su acumulación electoral como objetivo coyuntural. Por su parte el mediador puede estar motivado por diferentes cuestiones, desde la adscripción partidaria o ideológica hasta el mantenimiento de un empleo estatal”

⁸Rodolfo V. Uez, Artículo (...) Diario Río Negro On Line, 25 de Octubre de 2007, pp. 20 y 21

⁹Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio. Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Construyendo una Argentina Equilibrada, Sustentable y Socialmente Justa. Mimeo.

¹⁰Marsiglia y Pintos, Art. “Globalización y Desarrollo” “Primer Congreso Internacional para la Región Nuevo Cuyo y NOA Sobre Desarrollo Local Reducir la Pobreza”, La Rioja 2004. Mimeo.

local sea garantizar de mejor manera un crecimiento económico nacional, equilibrado espacialmente, se podrá enfatizar más en la acumulación de algunos de estos capitales. Lo local vendría a ser más bien una categoría de gestión dentro de la teoría del desarrollo, que un concepto”.

Al hablar de estrategia integradora los autores hacen referencia “al proceso por medio del cual los diversos actores (personas, organizaciones sociales, empresas, gobiernos), conjugan sus esfuerzos y los recursos disponibles para crear, consolidar y mantener en el tiempo nuevas formas de cooperación, tendientes a estimular la innovación y creatividad local, para explotar las potencialidades propias y ponerlas en marcha”

En conclusión los autores proponen que el desarrollo local es un proceso organizado mediante estrategias implementadas a corto plazo pero con resultados a largo plazo, ya que estas medidas fortalecen las capacidades locales generando un tejido social conciente de la necesidad de cooperación mutua para la concreción de un desarrollo local y territorial equilibrado.

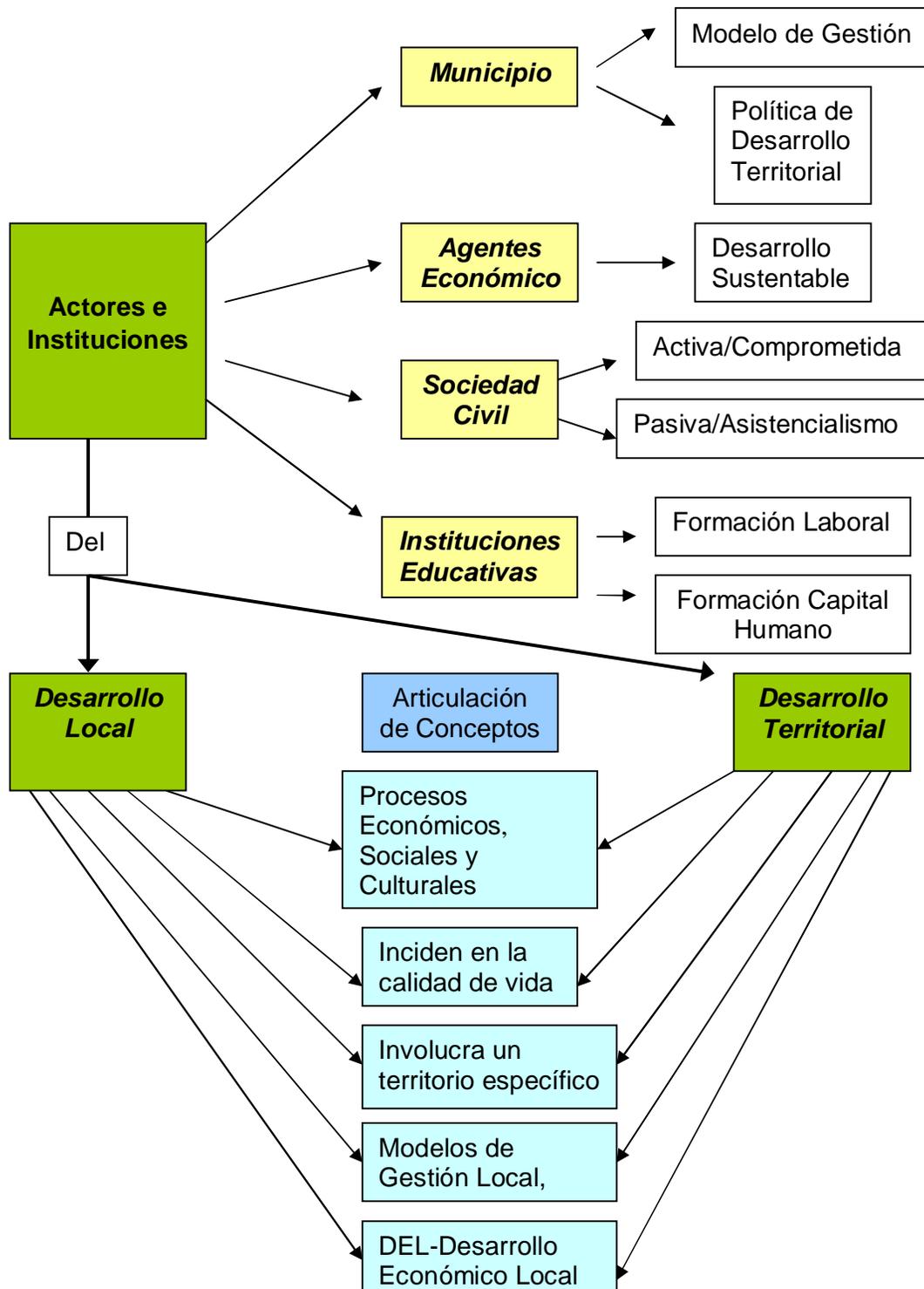
Marsiglia y Pintos continúan su planteo diciendo:“...El Desarrollo Local parte de la voluntad de un grupo de líderes, y es la construcción colectiva de un futuro visionario, que supere la subsistencia y consolide el bienestar humano, incorpora otras dimensiones sociales y de comunidad, tales como: mejores indicadores para medir la calidad de vida; rescate de valores y de la identidad propia; equidad de género, étnica, de clase y de generación, equilibrio ecológico, transparencia eficiencia y participación; y, construcción del capital social”

Hemos presentado los puntos de vista teóricos desde los cuales abordamos los conceptos trabajados en el artículo, en conclusión podemos establecer que el desarrollo local sería un elemento o un nivel primario del desarrollo territorial y que necesariamente, requiere de la participación activa de los diferentes actores locales para asegurar el éxito en la implementación de estrategias y el equilibrio en la recepción de esos logros por parte de los

ciudadanos y de las organizaciones. A continuación, en el siguiente esquema graficamos la relación planteada entre los actores e instituciones del territorio en análisis:

Cuadro I: Actores e Instituciones del Desarrollo Local y Territorial¹¹:

¹¹Elaboración propia a partir de la síntesis del marco teórico.



Teniendo en cuenta el contexto local, los actores e instituciones considerados de mayor importancia social, conforme el valor concedido por los propios ciudadanos son, orden de importancia: el Municipio, las Escuelas y más recientemente, las Sedes Universitarias. Cuando hacemos referencia a la importancia social de estos actores e instituciones, el acento se encuentra en el impacto que genera su función social en la calidad de vida de los ciudadanos¹²

En páginas anteriores mencionamos que la región en estudio se caracteriza por su escaso desarrollo económico, social y cultural. Esta afirmación encuentra sostén en los datos estadísticos, especialmente en el dato que nos proporciona el índice de NBI el cual corresponde al 25,3% de la población total¹³. Esta cifra no es un dato menor por cuanto nos permite comprender y relacionar la preferencia e importancia que otorgan los ciudadanos a las instituciones del lugar; en este sentido podemos afirmar que las instituciones y actores que cuentan con mayor disposición de recursos económicos y prontitud en la resolución de necesidades, atesoran un mayor reconocimiento por parte de los ciudadanos (Como ya señalamos estas instituciones son el Municipio, las Escuelas y las Sedes Universitarias)

El espacio que es objeto del presente estudio, se circunscribe a un Municipio determinado; en este sentido también debemos incorporar como variable de análisis el tamaño del mismo.

¹²Moreno Andrea Soledad, Pazos Mónica Cecilia, Trabajo Final, Desarrollo Local, los condicionantes desde la Mirada del Trabajo Social, UNLaR, La Rioja, 2005. Mimeo.

¹³La Rioja, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información, (...) Sección "Demografía Departamental", pp. 2.

Nos encontramos ante un “Municipio chico”¹⁴, (ver ref. pp.1) que encuentra en la institución Municipal el referente estatal más significativo en la resolución de las necesidades y el principal responsable en planificar, fomentar, ejecutar y coordinar acciones tendientes al desarrollo local y territorial.

Encontramos que el Municipio debe organizarse administrativamente, fragmentándose en Delegaciones Municipales. Esta fragmentación se realiza, principalmente, en base a la cantidad de habitantes y considerando la distancia entre las Delegaciones Municipales y la cabecera departamental que es sede del ejecutivo Municipal.

El Dpto. Gral. Ocampo cuenta con cinco (5) Delegaciones Municipales cada una de las cuales canalizan las demandas de los ciudadanos y ejecuta acciones delegadas del poder Ejecutivo Municipal y Provincial.

En el Cuadro N° II ofrecemos un esquema que grafica la relación entre las instituciones más importantes del Departamento. Este gráfico nos presenta como principal variable de análisis, la cantidad de habitantes. Es la de mayor importancia ya que la diversificación de necesidades se torna, obviamente superior, en los lugares de mayor densidad poblacional, lo cual induce a la generación de respuestas por parte del Estado que se canalizan mediante sus distintas instituciones.

Las líneas de mayor trazo representan una relación más sólida, la cual posibilita la planificación y ejecución de acciones conjuntas, mientras

¹⁴Daniel Arroyo, “Ejes de Análisis del Desarrollo Local en la Argentina” Documento de Trabajo, Secretaría de Desarrollo Social, La Rioja 2001. Mimeo. “Los Municipios Chicos son los que comprenden desde 2.000 a 10.000 habitantes, en términos generales. Tienen algo más de lo local, pero muy poco: pueden tener una persona encargada del área de acción social, un secretario de producción o líder productivo y fundamentalmente hay organizaciones de base: unión vecinal, asociación de fomento, club de barrio. Hay, sobre todo, instituciones de base y en algunos casos, entidades intermedias como pueden ser Cáritas, Cruz Roja o algunas instituciones más amplias. Tienen un poco más de equipo técnico, más capacidad técnica pero, tienen una fuerte dependencia de los recursos: prácticamente no manejan muchos recursos y sería muy difícil planificar el desarrollo local o poder trazar un programa de perfil productivo cuando la realidad es muy chica y con muy pocas condiciones de desarrollo”

que las líneas de menor trazo y discontinuas, indican una relación débil que sólo se sustenta en acciones conjuntas realizadas en forma aislada.¹⁵

Podemos observar que las localidades de menor población, en general, poseen una relación débil con el ejecutivo municipal, mientras que la localidad de mayor población mantiene una relación más sólida.

Respecto de la diversidad de instituciones estatales, organizaciones del tercer sector y agentes de la economía, es natural observar una mayor presencia de estos en los polos de mayor densidad poblacional, mientras que en las localidades de menor densidad, las instituciones estatales cobran una importancia notable y en menor proporción las del tercer sector y los agentes económicos.

En conclusión, podemos expresar que los datos que nos revela el Cuadro N° II, dividen al Departamento en dos fragmentos, uno que concentra la mayor densidad poblacional y por consiguiente, una amplia diversidad de instituciones estatales, de organizaciones del tercer sector y de agentes económicos; y otro fragmento que reúne a las localidades de menor densidad poblacional, cuya oferta institucional es marcadamente de menor diversidad.

Al indagar respecto de la percepción que poseen los ciudadanos de la región en cuestión, en cuanto al desarrollo del lugar donde viven¹⁶, se puede observar que los habitantes de las localidades más densamente pobladas, tienen una percepción más positiva al respecto, en comparación de quienes viven en las zonas de menor densidad poblacional los cuales manifiestan que sus hijos y nietos deben emigrar en búsqueda de mejores

¹⁵Moreno Andrea Soledad, Pazos Mónica Cecilia, Trabajo Final, op. cit.

¹⁶Moreno Andrea Soledad, Pazos Mónica Cecilia, Trabajo Final op. cit., Es oportuno aclarar que al indagar cómo califican los ciudadanos el desarrollo de la región, se realizó una conceptualización del término, teniendo en cuenta el nivel de comprensión de los encuestados para lograr una mejor agudeza en las respuestas.

oportunidades ya que estas se pueden encontrar en las zonas de mayor aglomeración humana¹⁷.

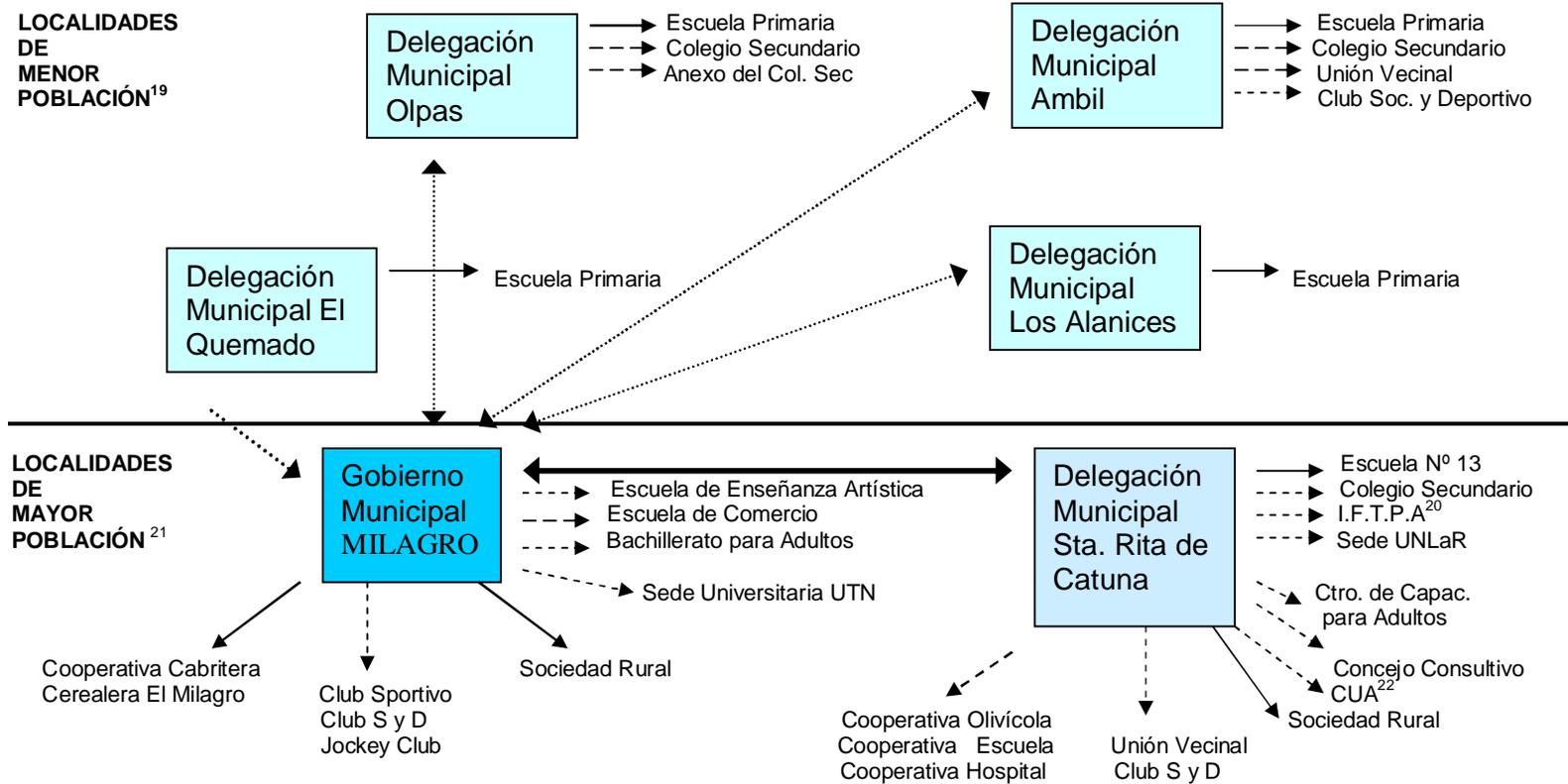
El hecho de que se produzcan estos desequilibrios en el interior de un territorio específico, dan cuenta en primer lugar, de que el patrón ambiental continúa configurando, moldeando y dando sentido a la distribución de la población, más allá de los avances en el conocimiento para modificarlo y dominarlo. Además de este, es importante mencionar otro patrón crucial en la vida de todo territorio, que es la existencia de infraestructura que permita mejorar la calidad de vida de los ciudadanos como así también, hacer más tolerables, aquellas adversidades producto del medio ambiente. En el espacio analizado, (Región semiárida) la infraestructura cobra mayor necesidad de existencia.

El Departamento Gral. Ocampo presenta otra particularidad que es la dispersión en la distribución de su población; el 54% de la población total (la población total es de 7473 Hab.) vive en zonas rurales ¹⁸dato que resulta de gran importancia ya que a muchas de sus localidades quedan fuera del alcance de los beneficios de las obras que se realizan en los centro más poblados. Este también constituye un obstáculo a la hora de capacitar y asistir a sus pobladores.

¹⁷Moreno Andrea Soledad, Pazos Mónica Cecilia, Trabajo Final op. cit., El Desarrollo del lugar es asociado, por parte de los ciudadanos, con la realización de obras públicas que impacten en su calidad de vida. Esta asociación trae como consecuencia una importante diferencia entre las zonas más densamente pobladas y las de menor población; en las primeras el Progreso es percibido como Rápido y/o Lento pero sostenido, es decir con posibilidades de continuar creciendo; mientras que en las localidades de menor densidad poblacional, el Progreso es percibido como Lento o Muy Lento, debido a que se realizan escasa obras públicas o de pequeña envergadura. Esta percepción es acompañada de un profundo sentimiento de abandono que solo desaparece en épocas de campaña electoral, ya que las visitas de funcionarios y las obras públicas de pequeña dimensión se hacen presentes con la intención de captar voluntades.

¹⁸La Rioja, Dirección General de Estadística y Sistemas de Información, (...) Sección "Demografía Departamental", pp. 3

Cuadro II: Actores e Instituciones del desarrollo local- territorial, breve reseña del esquema de trabajo en el Departamento.:



¹⁹ Ambil, Olpas, El Quemado y Los Alanices, son centros poblados que cuentan con Delegación Municipal. Concentran el 35% de la población total del Dpto. Gral. Ocampo.

²⁰ Instituto de Formación Técnica en Producción Agropecuaria.

²¹ Milagro, cabecera Departamental y Santa Rita de Catuna, son los centros poblados más importantes. Concentran el 65% de la población total del Dpto. Gral. Ocampo

²² Consorcio de Usuarios de Agua.

Ante el desequilibrio territorial, el desarrollo local como alternativa de acción para su superación:

“Argentina tiene grandes desequilibrios económicos, sociales y territoriales que dificultan la realización de un modelo de organización interna equilibrada y sostenida y de una calidad de vida digna para su población”²³

Los fenómenos económicos y sociales desencadenados a partir del proceso de globalización son múltiples; entre todos ellos podemos establecer algunos que resultaron positivos y otros negativos. Entre todos estos debemos resaltar el cambio en las estructuras productivas provocadas por los efectos del libre mercado y la ruptura social signada por un debilitamiento cultural en donde “las identidades colectivas se licuan en nuevas pautas culturales segmentadas cuya fragmentación social es cada vez más evidente”²⁴

Esta ruptura que el autor nos plantea, viene a agudizar los problemas ya existentes, provocando que, las diferentes áreas y regiones del país, históricamente desequilibradas, aumentaran sus niveles de deterioro y desigualdad. “Mientras las regiones Metropolitana y Pampeana, concentran más del 75% del capital productivo agrícola e industrial, la mayor masa de trabajadores y de capacidad científico-tecnológica, las regiones periféricas entran en un círculo vicioso de declinación. A esta crítica situación se suma que ni el Estado Nacional ni las jurisdicciones provinciales han podido consolidar históricamente políticas de estado de ordenamiento y desarrollo territorial sostenibles y de largo plazo”²⁵

El hecho de que el Estado Nacional, provincial y municipal, no hayan logrado consolidar políticas de desarrollo territorial sostenible a largo plazo, lo podemos vincular a lo que en páginas anteriores mencionábamos como defecto en las formas de hacer política en nuestro país, donde priman las medidas a corto plazo y el desbaratamiento de lo que las gestiones anteriores proponen y/o realizan. Esta situación provoca la sobreutilización o

²³Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio. Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Construyendo una Argentina Equilibrada, Sustentable y Socialmente Justa. Mimeo.

²⁴Gabriel Nardacchione, en Daniel Delgado, (compilador) Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina, Editorial CBC, 1997, primera edición.

²⁵Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio (...)op.cit.

subutilización de recursos, desorganización, superposición de tareas, etc.; factores que contribuyen al aumento de los desequilibrios locales y territoriales, situación que perfectamente ilustra el caso propuesto.

“...En efecto, el desarrollo del territorio nacional dependió de las formas de articulación e integración de nuestra economía y de nuestra producción a los mercados internacionales, esta forma de integración benefició a las regiones funcionales al modelo agroexportador en tanto perjudicó a otras áreas con poca capacidad de inserción de sus productos al mercado mundial...”²⁶

El esfuerzo por revertir esta situación de desequilibrio territorial se ve reflejado en numerosas propuestas siendo la más emblemática el “Plan Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”. Basado en la construcción de un nuevo patrón territorial que revalorice la capacidad interna de cada provincia, el Plan propone “contar con una evaluación detallada de:

1. Situación geográfica del país y de cada una de las provincias teniendo en consideración el nuevo orden globalizado.
2. Nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales.
3. Las características de la estructura productiva definida en función de industrias tradicionales y actividades nuevas, y el empleo total de cada provincia y/o localidad.
4. La dotación de infraestructura y servicio en cada provincia y/o localidad, además de las ventajas comparativas o factores de desarrollo, estableciendo si estos factores son positivos o negativos respecto de los objetivos de desarrollo sustentable”

Por lo expuesto en este Plan Nacional, las demandas territoriales deben ser abordadas de una forma integral, posición que también asume la estrategia del desarrollo local. Este trabajo pretende ser un aporte al estado de la cuestión en el caso propuesto y un espacio de reflexión y discusión en el cual se puedan elaborar alternativas de acción.

²⁶Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio (...)op.Cit.

Las provincias de Argentina, (particularmente las de la región NOA), evidencian un gran déficit en la recaudación, situación que produce que estas deban recurrir por subsidios al gobierno nacional. Este cuadro se agrava por el “déficit de infraestructura y servicios básicos. En el caso de La Rioja, la infraestructura para la producción es calificada como Buena, pero Débil”²⁷

Ante esta realidad nacional tan fragmentada en cuestión de desarrollo territorial, se presenta “la necesidad de la creación de un modelo de organización territorial para el desarrollo; modelo que debe propiciar que el país deje de ser un mosaico desarticulado y arranque como unidad articulada desde las redes nacionales, provinciales y locales. En este sentido es primordial trabajar con las zonas más atrasadas y menos dinámicas para ayudarlas a desarrollar un territorio sustentable en toda su dimensión”²⁸

Por todo lo expresado con anterioridad, reforzamos el valor de la propuesta que encarna la estrategia del desarrollo local en espacios marginados al interior de regiones más amplias en igual condición. Es decir, para superar los desequilibrios regionales, resulta fundamental superar los desequilibrios internos de una región, para mejorar su oferta territorial y consolidar su crecimiento económico con impacto social positivo.

Desarrollo Territorial y Desarrollo Local, ¿Solo un discurso político?

En los últimos años los conceptos de desarrollo territorial y desarrollo local, han tomado mayor vigor en nuestro país y en la provincia, no solo en los ámbitos académicos y de investigación, sino también en el discurso político de la gran mayoría de los funcionarios. Proporcionan evidencias de ello numeras “propagandas institucionales”, “programas, planes y proyectos”, “publicaciones en los matutinos locales”²⁹, etc.

En Argentina, las políticas ejecutadas a nivel provincial y municipal, devienen del Plan Estratégico o Plan de Gobierno que el Ejecutivo Nacional de turno dispone, reservando un espacio menor a los proyectos provinciales y municipales. Esta lógica de acción se ha modificado a partir del proceso de

²⁷Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio (...)op.cit.

²⁸Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio (...)op.cit.

²⁹Sólo a modo ejemplo citamos los siguientes artículos: Diario El Independiente, La Rioja Año XLVII, 21 de Diciembre de 2005, pp. 10, Sección Interior; Diario Nueva Rioja, La Rioja Año V, 24 de Enero de 2007 pp.15

reforma del Estado que posibilitó que los gobiernos locales tomaran mayor responsabilidad directa con la elaboración de respuestas a las necesidades que exponen los ciudadanos³⁰.

En los recientes gobiernos nacionales (actual y el anterior), se ha demostrado un interés especial por capacitar a las diferentes instancias de gobierno, (Provincia y Municipios) y ejecutar diferentes medidas tendientes a impulsar el desarrollo local y territorial desde las bases del territorio mismo. Las pruebas más evidentes las encontramos en el periodo anterior y actual de gobierno y son: “Programa Manos a la Obra”, “Programas de Capacitación Laboral”, “Emprendimientos Productivos”, “Programas de desarrollo Agrícola-Ganadero³¹”; etc.

En la actualidad el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, es quien lleva adelante la definición y puesta en marcha de una política de Estado de desarrollo territorial de la Argentina para el mediano y largo plazo favoreciendo el ordenamiento territorial. Esta política tiene como objetivo general, “guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio nacional construyendo mecanismos de intervención adecuados. Mediante la aplicación de esta política, el Estado pretende que cada organismo incorpore la dimensión territorial a su gestión y a la par de la sociedad tome conciencia como actor territorial...”

Además de los objetivos claramente formulados por este plan, resulta muy interesante que la formulación, ejecución, evaluación y reformulación de las acciones estará definida, entre otros, por el ritmo político-institucional del país, es decir que cada plan contenido en el plan mayor, coincidirá con una gestión determinada; este hecho permite que el país se posicione en una perspectiva de **planificación estratégica**.

Todo lo expuesto con anterioridad, nos habla a las claras de la existencia de intenciones reales en búsqueda de la concreción de lo ideal planteado a nivel teórico; lo cierto es que estos planes enunciados por técnicos y profesionales con gran rigurosidad, deben enfrentarse con la

³⁰María Silvana Cavalleri, “Mercosur e Impacto Social en Latinoamérica”. XIX Jornadas Nacionales de Trabajo Social, Mar del Plata, 1998. Mimeo.

³¹PROINDER (Proyecto de Desarrollo Rural de Pequeños Productores Agropecuarios); Programa Social Agropecuario; Programa Regional de Emprendimientos Sociales; Mas Ternero.

realidad de gestiones nacionales, provinciales y municipales preocupadas por una visión mayormente a corto plazo marcada por los periodos de durabilidad de las gestiones, priorizando medidas asistencialistas ya que son más efectivas para la captación de voluntades en las urnas³².

Esta situación permite valorar la necesidad de incentivar y reforzar el capital social de los territorios marginados ya que estos permanecen, no están sujetos al cumplimiento de un mandato de gobierno, y en últimas instancias son quienes deben proponer e incentivar modificaciones tendientes al desarrollo local y territorial con miras a superar los desequilibrios con respecto a otras regiones mas desarrolladas.

Conclusión:

Los desequilibrios territoriales, y principalmente la preocupación por las regiones que se encuentran más postergadas, nos impulsan a la búsqueda de soluciones integrales, viables, responsables y serias respecto de la modificación de las mismas con especial insistencia en la calidad de vida de los ciudadanos considerando su entorno ambiental, social, productivo, educativo, sanitario, cultural, etc.

La realidad política de nuestro país y su propia historia, nos muestran que repetitivamente, predominan las visiones a corto plazo; los funcionarios se muestran más preocupados por los resultados electorales que por la realización de obras publicas de envergadura que incidan en el corto y largo plazo, en la calidad de vida de los habitantes. Si a esto le sumamos la tradición de desbaratar todo lo que las gestiones anteriores realizan, estamos ante un plano que nos obliga a repensar otras alternativas que sean más sólidas con el paso del tiempo.

Consideramos que el enfoque propuesto por el desarrollo local es una alternativa apropiadas para lograr superar visiones cortoplazistas ya que enfatiza la construcción de un tejido social conciente de su responsabilidad en el desarrollo local y territorial. Desde esta perspectiva, todos los actores, individuales o agrupados (Instituciones, ONG, Actores Económicos), asumen la tarea de ser pioneros en la formulación y ejecución de propuestas

³²Moreno Andrea Soledad, Pazos Mónica Cecilia, op. cit.

resolutivas de sus necesidades como ciudadanos, garantizando una nueva cultura de hacer y de ser en relación al territorio y sus características.

El Plan Argentina 2016 se propone lograr los siguientes objetivos:

1. Desarrollar la identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia.
2. Alcanzar el progreso económico según las capacidades y proyectos particulares sin abandonar la región de origen.
3. Alcanzar sustentabilidad ambiental del territorio.
4. Participación en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.
5. Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo.

Lo que este Plan enuncia resulta muy conveniente para impulsar acciones para el desarrollo local y territorial, pero lo cierto es que muchos funcionarios, especialmente del gobierno municipal, desconocen la existencia del mismo³³. Este desconocimiento se extiende a las organizaciones de la sociedad civil y agentes económicos, aunque – en este caso – la ignorancia resulte más aceptable.

Consideramos importante resumir que a nivel local es necesario:

- Fortalecer las iniciativas de la sociedad civil.
- Trabajar en coordinación Provincia-Municipio, Municipio-Actores e Instituciones Locales.
- Capacitar al recurso humano existente en el Gobierno Municipal con miras a cumplir lo enunciado por los planes de desarrollo local y territorial.
- Fortalecer y capacitar el capital social de las Instituciones y Actores Locales
- Implementar acciones integrales y complementarias entre lo planificado a nivel Nacional, Provincial y Municipal.

³³ En la búsqueda de información para la elaboración del presente trabajo, muchos funcionarios desconocían la existencia del Plan Argentina 2016.