

Publicado en:

Realidad Económica 179, IADE, Buenos Aires, p. 104-122, 2001, ISSN 0325 1926

UNA PROPUESTA DE POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL PARA LA ARGENTINA

(alternativas en el contexto de las restricciones macroeconómicas)

Mabel Manzanal*

Introducción

En un contexto de ajuste macroeconómico, y de dominio neoliberal en la concepción del funcionamiento económico, la escasez de recursos para el desarrollo regional es una constante, especialmente cuando entendemos dicho desarrollo como un proceso necesario de redistribución de ingresos. Aún así y más allá de los recursos, hay acciones posibles, actividades combinadas entre distintas instituciones públicas y privadas que, en el presente, es evidente que no están en la agenda de interés del accionar público. Más bien existe una total indiferencia respecto a todo lo vinculado con la problemática regional, y esto sucede desde hace ya más de una década. Sólo se prenden las “luces de alarma” cuando los conflictos sociales en determinadas provincias amenazan con interrumpir la “paz social”.

Entonces, para quienes nos preocupamos por los problemas del interior argentino, se nos presenta el dilema sobre la factibilidad o no de producir acciones progresivas de cambio socioeconómico, ¿corresponde intervenir en este contexto neoliberal con acciones particulares? ¿ó todo accionar está destinado al fracaso?. Creemos que la respuesta no es taxativa, ni única. Por ello abogamos por la búsqueda de alternativas, que asimismo coadyuven al cambio de modelo económico favoreciendo el crecimiento del mercado interno, a través de políticas activas orientadas a incrementar la producción, la productividad, la competitividad, y la inserción laboral de la enorme masa de desocupados del presente.

No esta de más volver a insistir que las políticas de ajuste fiscal, que venimos sufriendo los argentinos desde hace más de un cuarto de siglo, han demostrado por sí solas su inviabilidad para producir desarrollo económico, entendido como crecimiento redistributivo a favor de los sectores postergados social y económicamente. Por cierto, que una política de desarrollo regional en un contexto neoliberal de mero ajuste fiscalista no es factible de partida por los propios principios que fundamentan la concepción neoliberal.

* Economista, Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -CONICET- Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires -FFLL/UBA-.

Entonces, corresponde explicar por qué estamos pensando en alternativas dentro del modelo vigente. En primer lugar, porque a este modelo hay que cambiarlo desde adentro y desde el accionar político de la mayoría de la población argentina. Y ese accionar político se gesta desde la participación y desde una transformación del modelo de solidaridad social (que son nuestras propuestas). En segundo lugar, porque a través de la praxis (que actúa en los espacios que, por descuido o ignorancia, el régimen dominante no ocupa) es posible avanzar en el proceso de descomposición del modelo. Y en tercer lugar, porque la ortodoxia neoliberal no es el fin de la historia. Este modelo, como tantos otros, tiene principio, auge y fin. Y comenzó la cuenta regresiva. Pero al mismo tiempo, no podemos desconocer que el país que nos toca vivir ha sido transformado, es otro.

Es desde esta nueva realidad que tenemos que pensar un modelo de desarrollo, que produzca crecimiento, que redistribuya, que comprometa políticamente a la población, creando capacidades y conciencia sobre la realidad del presente, sus causas y consecuencias. Para que en el futuro la población en su conjunto pueda descubrir el trasfondo de campañas y propagandas engañosas sobre nuestro “ingreso al primer mundo”, o sobre las enormes riquezas de Argentina que no sabemos aprovechar, o sobre las múltiples ventajas para la población en general de privatizar los servicios “deficitarios y desquiciados” por la burocracia estatal.

Solidaridad y focalización en la gestación de políticas específicas de desarrollo regional

La profunda brecha socioeconómica existente entre la población localizada en las provincias norteñas e incluso patagónicas y las pampeanas es una realidad por demás conocida.

El crecimiento económico, del producto interno y regional de la primera mitad de los '90, no trajo aparejado desarrollo en las economías regionales de la Argentina. El aumento de la desocupación en los aglomerados provinciales es una prueba. El desempleo pasó de un dígito histórico a dos dígitos al promediar los '90 y desde entonces se mantuvo (salvo escasas excepciones). Esto fue el resultado del impacto social negativo de las reestructuraciones de las empresas públicas y privadas, que llevó a una creciente tecnificación con desocupación. Sumándose además, el incesante deterioro de la situación fiscal y de endeudamiento de los estados provinciales, que los sucesivos ajustes nacionales y provinciales no solucionaron.

A esto se agrega la generalizada pérdida de rentabilidad y competitividad en la mayoría de las actividades regionales. Sus causas son: (i) la continuada apreciación del peso, por su fijación al dólar, en relación a las monedas de otros países con los que mantenemos vínculos

comerciales -como el euro, el yen, el marco alemán, la libra esterlina, el real-, (ii) la deflación de precios del principal socio del Mercosur (luego de la crisis financiera de Brasil producida el segundo trimestre de 1999) (iii) las altas tasas de interés en términos reales, (iv) el incremento de tarifas y peajes posterior a las privatizaciones de los servicios públicos, y (v) la caída de la mayoría de los precios de los productos regionales. Estos condicionamientos llevan a la baja de la rentabilidad en las actividades transables en general y restringen el crecimiento productivo de las provincias. El impacto inmediato es el aumento de la desocupación (con su consecuente polarización social).

El atraso socioeconómico de las economías regionales de la Argentina es un hecho indiscutible. Y si bien hay explicaciones semejantes para las distintas jurisdicciones (vinculadas a su origen y carácter histórico-estructural) las realidades provinciales tienen particularidades propias y en muchos casos bien diferenciadas.

Numerosos indicadores dan cuenta del alto grado de diferenciación regional existente (entre otros el de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-, tasa de mortalidad materna, población sin cobertura de salud, población de 15 años y más que no completó el nivel primario, PBI/habitante, deuda provincial/habitante, recursos tributarios provinciales/habitante, grado de afectación de la coparticipación/habitante). Pero es suficiente con detenerse en uno de ellos, la incidencia de pobreza urbana y rural sobre la población total: en casi la mayoría de las provincias del noreste y noroeste (Misiones, Catamarca, Salta, Tucumán, Salta, Jujuy, Formosa, Santiago del Estero, La Rioja) los porcentajes de población pobre (sea por ingresos o por NBI) alcanzan valores cercanos al 50% de los respectivos totales de población y más que duplican las cifras de provincias como Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé, La Pampa.

Entonces, en este contexto de restricciones en los recursos y fuerte polarización social y regional, encarar una *“política de desarrollo regional”* significa *promover instrumentos basados en la solidaridad para con los ciudadanos que nacen y viven en las regiones, en las provincias, en las zonas menos desarrolladas y más rezagadas del contexto nacional*. Lo cual significa, a su vez, reconocer que: *una “política regional” no es una política de igualdad territorial sino de desarrollo “focalizado y diferencial” tendiente a lograr una mayor igualdad social*.

En otras palabras, enfrentar el cambio operado en la economía global conlleva a plantearse nuevos paradigmas en la temática regional. La inserción en el proceso de creciente competitividad internacional de un país como Argentina, subdesarrollado y desarticulado territorialmente y en un marco de continuada restricción de recursos fiscales, obliga a: (a)

adoptar conductas colectivas con participación y consenso de las provincias, (b) focalizar el accionar en territorios rezagados o marginales por el predominio de actividades en sectores productivos con menores recursos económicos y tecnológicos y con fuerte presencia de sectores sociales pobres o empobrecidos, (c) diferenciar las acciones, según demandas y necesidades locales y según que la oferta productiva sea tecnológica y económicamente viable.

Esto nos lleva a *políticas específicas*, que no sólo partan de un profundo conocimiento de cada realidad regional sino que también, y fundamentalmente, se gesten a partir de la participación de los diferentes sectores provinciales interesados en ellas. Lo cual no es contradictorio con que también importa que dichas políticas se enmarquen en criterios básicos y comunes, resultantes de una única estrategia de desarrollo regional nacional.

Principios básicos en la formulación del diagnóstico

Para diseñar una propuesta específica de política regional se necesita un diagnóstico previo que contenga y contemple los procesos que históricamente han sido la causa de las restricciones del desarrollo territorial. Para que una política regional tienda hacia un desarrollo, con crecimiento económico, redistribución de ingresos y mejoras sociales, en la formulación del diagnóstico deben incorporarse y estar presentes los siguientes análisis:

1. Indagar las causas que favorecen al modelo de evolución histórica que han tenido las economías regionales de la Argentina (similar al operado en el orden nacional) caracterizado por inversiones sin desarrollos innovadores. A las etapas de expansión le han sucedido otras de estancamiento y crisis, sin haberse dado previamente incorporación de métodos y técnicas que implicaran inversiones de capital de riesgo por parte del sector empresario.

El crecimiento de las actividades económicas regionales ha estado, centralmente, vinculado al aprovechamiento de las opciones blandas: el motor de la inversión de capital fue la obtención de rentas de privilegio, el aprovechamiento de ventajas excepcionales (subsidios estatales, créditos blandos, promoción industrial, renta del suelo diferencial). Y esto ha sido prerrogativa, no de los pequeños y medianos productores, sino de los grandes inversores que supieron y pudieron participar de aquellos sectores productivos que gozaban de preferencias en cada momento histórico (producción agroindustrial -tabaco, azúcar, fruticultura, algodón, yerba mate-, cereales en la frontera agropecuaria -sorgo, soja, oleaginosas en general-, armado de aparatos de electrónica, actividad petrolífera, minería, transporte de cargas).

2. Reconocer y analizar las características y alcance de las profundas modificaciones operadas recientemente en las economías regionales como resultado de los procesos socioeconómicos de la década del 90. Nos referimos a los efectos territoriales de: las privatizaciones y reestructuraciones de actividades que eran eje del desarrollo en muchas zonas y en sus localidades, los notables incrementos productivos vinculados a grandes inversiones en tierras (favorecidas por los bajos precios de las mismas), los destacables procesos de reconversión productiva para posibilitar la integración con Brasil y el anclaje al Mercosur, las grandes inversiones urbanas (shoppings, hipermercados, barrios privados) operadas en las principales ciudades del interior, las importantes inversiones mineras que han sido las mayores de la historia nacional.

3. Identificar a nivel de las provincias y localidades a los sectores sociales y productivos que lideraron y lograron beneficios extraordinarios con la reestructuración económica operada, para actuar con justicia redistributiva en el accionar regional, aplicando con certeza distintos instrumentos, como pueden ser los impuestos progresivos. Cabe preguntarse por ejemplo. ¿quiénes fueron los beneficiarios de las privatizaciones de los servicios públicos provinciales –aguas, bancos- o de los diferimientos impositivos o créditos subsidiados?. El crédito, ¿a quién se dirigió? ¿fueron beneficiarios privilegiados los sectores con acceso facilitado al poder político y al sector financiero?.

4. Reconocer las particularidades de la situación socioeconómica y organizacional de los grupos de población que han sufrido una marginación creciente, profundizada en el último lustro como consecuencia de la política económica del período que llevó a muchos de ellos a la desocupación y a la quiebra. Este conocimiento es un requisito para promover el fortalecimiento, institucional y organizacional de los trabajadores y pequeños y medianos productores y empresarios ó para impulsar una política territorial de mayor igualdad social.

5. Promover, en forma paulatina y creciente, la participación de los sectores provinciales y/o regionales (a partir de sus organizaciones, representantes o instituciones) en la elaboración del diagnóstico. Porque desestructurar las limitaciones históricas de estas economías para beneficio de la mayoría de su población, exige solidaridad, compromiso y asunción de responsabilidades. Y el camino para lograrlo es dotar de poder, de habilidades y de conocimientos a los involucrados directos de los procesos de cambio que se buscan implementar.

Un programa regional- institucional distributivo, con participación y consenso

En Argentina, además de las desigualdades regionales preexistentes, debe tenerse en cuenta que la integración en el Mercosur favorece la tendencia hacia mayores desequilibrios. Si bien, la integración económica en el Mercosur es un requisito de la inserción en el mundo global del presente, es sabido que tanto ésta como otras integraciones profundizan las desigualdades preexistentes, de no existir formas compensatorias para los efectos regresivos hacia las provincias y regiones más pobres.

Además, la misma “integración” no es viable en un ambiente de extrema polarización económica y social y frecuente o permanente conflicto social. Precisamente, la necesidad de avanzar hacia una mayor “cohesión social” ha sido profusamente analizado y experimentado en la Unión Europea, dónde se tiene plena conciencia que, en caso contrario, se pondría en peligro la viabilidad del proyecto de integración, en términos específicamente económicos.

En cambio, en Argentina está todo por hacer al respecto. Empezando por tomar conciencia de la necesidad de ocuparse de la problemática regional, definiendo su alcance territorial, sectorial y social en un contexto de ajuste macroeconómico y de restricciones financieras.

En el presente, posiblemente hasta el nombre resulte ambicioso, o no sea el adecuado. La definición política de “desarrollo regional” es un concepto conocido, un término técnico acuñado, pero quizá por esto mismo convenga otra denominación que muestre tanto la renovación de la propuesta como la *focalización* de la misma: ¿Política de cohesión económica social, como en la Unión Europea?, ¿Política de fortalecimiento institucional territorial?. ¿Programa de prioridades territoriales?.

Toda política demanda un sistema de planificación y programación. Y al respecto vale recordar que “funcionamiento del mercado” no significa, en absoluto, ausencia de planificación. Y, precisamente, en el caso de las zonas más rezagadas es necesario encarar acciones compensatorias frente al frecuente funcionamiento del mercado a favor de sectores productivos, sociales y ámbitos espaciales con mayor poder económico y político.

Conformar una “Política o Programa nacional de desarrollo regional o de desarrollo institucional – territorial” implica alcanzar *acuerdos básicos* que establezcan metas, prioridades temáticas y espaciales y sectores sociales y productivos beneficiarios; para luego coordinar acciones interinstitucionales en el orden nacional, provincial y local.

Este programa debería ejecutarse preferiblemente a través de un institución creada para tal fin (una Agencia Nacional de Desarrollo, por ejemplo), pero en las condiciones de viabilidad

actuales es mejor pensar en la reconversión de dependencias existentes. En cualquier caso, el funcionamiento institucional en red debe ser la base de su estructura organizacional, para concentrar los esfuerzos desperdigados en los diferentes ámbitos territoriales y sectoriales y posibilitar la interacción, coordinación y flexibilidad de acciones entre los diferentes sectores e instituciones involucrados o interesados en esta área de actividad.

El acento en lo “institucional” (en la renovación y conformación de redes y en la concentración de esfuerzos) se vincula con el rol activo de las instituciones en sentido amplio (públicas y privadas, formales e informales). En primer lugar, porque la *dimensión institucional conforma el territorio* en su interacción con la dimensión productiva y socioeconómica. Y en segundo lugar, porque en el contexto del ajuste macroeconómico y de congelamiento del gasto hasta el 2005 (acordado entre Nación y Provincias, el 20-11-2000) un programa, para las zonas y sectores sociales y productivos más rezagados requiere consenso para la fijación de objetivos solidarios, para la reasignación del gasto y para un adecuado aprovechamiento de los recursos existentes.

La participación de los sectores representativos de las provincias y municipios
Es en las provincias dónde se tiene mayor y mejor conocimiento de las necesidades y posibilidades de desarrollo de las áreas y sectores marginales. Por ello, debe reconocerse y aprovecharse la capacidad existente en las mismas provincias para el diagnóstico y para la formulación de propuestas vinculadas con el desarrollo regional. No está de más recordar que esto lo ha sostenido incluso un reciente ex Ministro de Economía, José Luis Machinea, quien en oportunidad del “Encuentro sobre alternativas para el Desarrollo Regional” (realizado el 10 y 11/9/1998 pretendiendo sentar las bases de la futura política regional de la Alianza) sostuvo al respecto: “Las políticas tienen que venir de abajo hacia arriba, las propuestas tienen que partir de alguna manera de las regiones...”.

Lo anterior también implica que la presentación de los proyectos específicos sea hecha desde los ámbitos locales (proyectos particulares de una zona o área, como obras de saneamiento, de depuración de aguas, de carreteras, de transporte, de vialidad).

La participación, discusión y negociación con los representantes de los gobiernos provinciales, sus instituciones y organizaciones sociales, productivas y políticas, involucradas y representativas, se hace a partir de un *plan o* esquema básico de metas y prioridades. Y es la condición previa para lograr el consenso para la Política o Programa.

La solidaridad del conjunto de las provincias

Además de la participación de los involucrados, se necesita de *la solidaridad del resto de las provincias y de la Nación como un todo*; porque para que el accionar del Programa se pueda concretar *sólo en determinadas áreas y sectores*, **es imprescindible** comprensión sobre la necesidad de una *política focalizada y diferencial*.

A favor del consenso y de la solidaridad también juega la voluntad política de favorecer efectivamente: (a) la participación de los actores y beneficiarios y (b) la transparencia de las acciones en general, a través de la difusión amplia de objetivos, métodos y procedimientos, durante todas las etapas (formulación, ejecución, seguimiento y evaluación).

Es importante, asimismo, formar conciencia de que una política regional es en sí misma, por definición, discriminatoria territorialmente. Pero a esto se suma el contexto de restricción que obliga a una mayor selección y focalización de los casos a atender. Sin embargo, este procedimiento diferencial de la política regional, esta concentración en unos pocos casos o a favor de las provincias o zonas con menor desarrollo, debe ser discutido y resuelto por y con la participación del conjunto de representantes de todas las provincias en un ámbito federal propio (como podría ser el Consejo Federal de Inversiones). Ya que sólo a partir de la comprensión de sus características es posible evitar las discrepancias y el riesgo político implícito en un accionar que **atiende** sólo algunos casos seleccionados.

Finalmente, el consenso y la solidaridad también se ganan cuando se reconoce que existe un verdadero compromiso por parte de los sectores y provincias beneficiarias por llevar adelante el plan. Y un instrumento al respecto son los fondos de contraparte. El compromiso de realizar aportes de recursos incrementales desde los territorios o ámbitos beneficiarios muestra la valoración e interés en participar en el esfuerzo solidario del resto de las provincias y de la Nación.

La focalización territorial y sectorial

La convocatoria y la discusión entre actores e instituciones involucradas parte de un *plan mínimo de metas y prioridades* (esquema básico cuya elaboración surge de alguna institución nacional, Secretaría, y/o Dirección, vinculada al desarrollo regional). El “plan mínimo” necesita **de** una *primera focalización* territorial y sectorial y **de un primer consenso** obtenido a través de los contactos interinstitucionales. Con esta base, recién se estará en condiciones de iniciar la discusión y avanzar con los acuerdos, el consenso, el análisis técnico y la negociación política del Programa.

Sería conveniente, para facilitar el acuerdo y consenso posterior, que la primera focalización territorial y sectorial fuera resultado de la aplicación de indicadores objetivos y actualizados. Sin embargo, esto no siempre es posible en Argentina, dada la escasa atención que recibe la producción de información de base. Dos ejemplos bien representativos dan cuenta de ello: la información censal más actualizada del sector agropecuario nacional fue relevada hace más de 10 años (1988) cuando todavía el país, y en especial el agro, no habían sido impactados por las profundas transformaciones resultantes de la política de ajuste neoliberal. Y del mismo modo, los datos de producto bruto geográfico por provincia no tienen regularidad anual ni comparabilidad entre sí, precisamente a raíz de la desregulación operada en el organismo que los relevaba -Consejo Federal de Inversiones-. Desregulación que fue una consecuencia de la misma política neoliberal.

Para la focalización el *criterio central es la distribución y la incidencia de la población pobre, no el territorio*. No importan los kilómetros cuadrados que tiene un área respecto a otra, sino cuántos habitantes viven en el territorio y la incidencia de la pobreza urbana y rural a nivel provincial, departamental y/o municipal. Este criterio después se corregirá con otros datos secundarios, como puede ser la prosperidad relativa, el desempleo, la situación educativa, la salud.

Otro indicador de utilización recurrente en los más variados medios académicos e institucionales por su poder de síntesis es la renta (PBI) por habitante. Se lo aplica en la política regional española y también en la Unión Europea, para determinar la inclusión o exclusión en la distribución de los fondos compensatorios de los diferentes programas de desarrollo regional. Por ejemplo, en la Unión Europea se entiende por “regiones menos desarrolladas” las que tienen una renta por habitante inferior al 75% de la media europea. Del mismo modo se podría trabajar para el caso argentino seleccionando, por ejemplo, a todas aquellas provincias cuyo PBI per cápita sea inferior al 75% de la media nacional, o a todas las que tiene un porcentaje de población con NBI superior al 30% de la población respectiva. Y luego, en una siguiente instancia de diagnóstico, determinar las zonas provinciales y los sectores productivos seleccionados, también partiendo de indicadores compuestos.

Una vez sistematizada la información anterior, se estará en condiciones de diseñar el *mapa territorial de las provincias y/o regiones* que integrarán la política o programa de desarrollo regional-institucional. Este mapa se construye a partir de datos y *reglas o criterios* previamente acordados (primer consenso). Es decir, para llegar a determinar la focalización a aplicar se requiere:

Primero, *determinar el universo de casos y las escalas* que caracterizan las diferentes situaciones provinciales de atraso o de desarrollo desigual entre regiones, recurriendo a un indicador compuesto con variables económicas y sociales.

Segundo, acordar *reglas consensuadas* que determinen la inclusión o exclusión en cada caso.

Tercero, operar con *flexibilidad*, es decir las zonas pueden resultar en ámbitos de distinto carácter jurídico-administrativo (en algunos casos se tratará de provincias, en otros de municipios, en otros será una sumatoria de municipios o departamentos y en otros localidades). Lo importante es *la magnitud absoluta y relativa de la población afectada y la viabilidad socioeconómica* que ofrece la unidad seleccionada para encarar un proceso de transformación y desarrollo regional.

De todos modos, debe reconocerse que en países como la Argentina, establecer prioridades en función de criterios objetivos conlleva a varias dificultades. Porque se requiere: (a) disponibilidad de información confiable y actualizada de orden provincial, en primer lugar y luego, más desagregada a nivel departamental, para identificar las zonas provinciales sujetas a atención; (b) suficiente tiempo para la negociación con los representantes políticos e institucionales de las distintas provincias y zonas (en la Unión Europea la negociación multilateral -entre países- ocupa un período que puede oscilar entre año y medio y dos años hasta alcanzar la formulación del plan). Ambas condiciones, es obvio, que no conciben ni con las posibilidades, ni con los “tiempos políticos” comunes en la Argentina del presente.

Aún así, producir y reconvertir las instituciones, el conocimiento y la base informativa es una necesidad para ejecutar una política de desarrollo regional. Y, de algún modo, este cambio puede irse encarando con la colaboración entre instituciones públicas, privadas y académicas, donde las áreas de ciencia y técnica (nacionales y provinciales) promuevan programas de investigación y desarrollo en estas temáticas.

Una focalización espacial y sectorial alternativa y provisoria

Utilizando diagnósticos previos y recurriendo a la secuencia histórica seguida por el desarrollo regional es posible, paralelamente a lo anterior y mientras condiciones más acordes y confiables se vayan produciendo, comenzar a trabajar con el conocimiento existente sobre las provincias que consensualmente se reconocen como las más rezagadas en términos sociales y económicos. Ellas son las localizadas en el noroeste (Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero) y en el noreste (Misiones, Chaco, Corrientes y Formosa).

Del mismo modo, es factible identificar en estas provincias los sujetos sociales que requieren mayor atención:

- En primer lugar, los pequeños productores agropecuarios en su mayoría pobres.
- En segundo lugar, los trabajadores rurales y urbanos desocupados a causa de las innovaciones tecnológicas de la última década, que desplazaron numerosos contingentes de mano de obra transitoria y permanente.

Estos dos casos a veces coinciden en un mismo sujeto (en alguien que es a la vez pequeño productor y trabajador transitorio) y en un mismo sector productivo (caña de azúcar, tabaco, yerba mate, hortalizas, etc.). Por ello, para la focalización, es factible localizar zonas y sectores productivos dónde la población pobre (pequeños productores, trabajadores transitorios y permanentes) es más significativa en términos absolutos. Casos de departamentos provinciales dónde se da una alta subdivisión parcelaria concomitante con importantes desarrollos productivos (con actualizada tecnología expulsora de mano de obra). Situaciones frecuentes en las actividades de: caña de azúcar y tabaco en Tucumán, algodón en Chaco, Santiago del Estero, y Formosa, y algodón y tabaco en Corrientes, hortalizas en Jujuy y en algunas áreas de Salta, yerba mate y tabaco en Misiones.

- En tercer lugar, se deberían agregar los habitantes de las localidades (y sus zonas de influencia) afectadas por el proceso de privatizaciones de empresas públicas nacionales y/o por la quiebra de algunas grandes empresas locales, gestadas durante la etapa de industrialización sustitutiva del estado de bienestar (ej. Gral Mosconi y Tartagal en Salta, Palpalá en Jujuy).

- En cuarto lugar, los trabajadores informales y las empresas micro, pequeñas y medianas – mipymes- afectadas por la reestructuración económica de los '90 y la recesión del último quinquenio, muchas de ellas en quiebra o en cesación de pago. Debe tenerse en cuenta que las mipymes es un sector con importante generación de empleo, que resulta prioritario para el desarrollo regional de numerosos ámbitos provinciales.

En estos otros dos casos, la focalización puede desembocar en un ámbito provincial (municipios de las capitales provinciales) ó en sectores productivos en sí mismos (desmotadoras de algodón, ingenios de azúcar, secaderos de tabaco). La decisión final dependerá de la mayor o menor presencia de empresas pequeñas y medianas en un determinado ámbito, o de la mayor o menor articulación con actividades o zonas agroindustriales, o con localidades afectadas por las privatizaciones (es decir de su

articulación con zonas o sectores previamente focalizados como sujetos de atención del programa regional). Para encarar las acciones de reconversión o compensación de estos sectores corresponde articularse con la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Nación (además del sector bancario, las sociedades de garantías recíprocas -SGR-, las cámaras empresariales respectivas, y las empresas vinculadas al sector beneficiario por encadenamientos hacia atrás o hacia adelante).

Las instituciones responsables del desarrollo regional

A partir de las pautas señaladas y si realmente el Estado argentino se decidiera a afrontar la resolución de la problemática regional, entonces correspondería poner **en funcionamiento alguna institución específica al servicio de la política regional.**

En las actuales condiciones económicas y político – institucionales de Argentina proponemos que se llegue a esta “institución” a partir de la fusión, reorganización y reasignación de áreas de la burocracia estatal preexistentes en los distintos ministerios y secretarías de la Nación. Y de este modo gestar un “único ámbito” responsable a nivel nacional de la formulación, coordinación y ejecución de la política regional.

Proceder de esta manera potenciaría el accionar hacia las provincias y municipios, que en el presente se diluye entre numerosas actividades descoordinadas llevadas a cabo por diferentes reparticiones públicas. En efecto, existen numerosas dependencias en los Ministerios y Secretarías y en los Programas de Desarrollo que se ocupan de relaciones con las provincias y problemas regionales y que funcionan sin coordinación entre sí, sin una política común, por lo cual sus resultados son limitados y a veces hasta superpuestos y contradictorios.

Aspectos de la política regional son encarados por instituciones como el Consejo Federal de Inversiones -CFI-; la Secretaría de Relaciones con las Provincias; la Subsecretaría de Programación Regional; las Direcciones del Ministerio del Interior responsables de Municipios, Provincias y Desarrollo Regional; la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa a través de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo; la Secretaría de Agricultura de la Nación; el Ministerio de Promoción Social a través de sus Programas de Desarrollo Social; el Ministerio de Trabajo con sus Gerencias de Empleo distribuidas a lo largo de todo el país.

Entonces, la racionalización del aparato estatal que se viene postulando no puede ignorar la necesidad de conformar un área que tenga a su cargo la formulación y ejecución de la política

regional y la coordinación de aquellas acciones dirigidas a provincias y municipios que necesariamente deben continuar operando en otros ámbitos del sector público.

Dependiendo de la reorganización que se dé, la misma puede estar a nivel de Subsecretaría, Dirección Nacional o como ámbito de acciones compartidas entre distintos ministerios. Por ejemplo, entre el de Economía y el de Desarrollo Social, ocupándose de la política regional pero coordinando y utilizando la infraestructura creada para el accionar de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y la prometida Agencia Nacional de Desarrollo Social.

Se trataría de una dependencia del sector público resultado del rediseño de otras existentes y cuya principal función sería formular y ejecutar una política regional focalizada con participación de los sectores provinciales involucrados (y también de las diferentes dependencias nacionales interesadas en la cuestión). Además, tendría a su cargo la administración de un Fondo de Compensación Regional a crearse, que tratamos más abajo. Asimismo, le correspondería participar en la formulación y coordinación de otras políticas sectoriales ligadas a la cuestión regional (pequeña y mediana empresa, desarrollo social) para fijar las prioridades regionales.

Esto último facilitaría y potenciaría la ejecución de la política regional, en tanto podría aprovechar los recursos y el equipamiento existente a nivel nacional y en las provincias con fines semejantes (promoción social y de la pequeña y mediana empresa).

Un ámbito como el que se propone, con una perspectiva volcada al desarrollo regional y a favor de sectores pequeños y medianos, puede funcionar también como el sector público que nuclea, organiza y potencia el efecto de diferentes actividades vinculadas con las provincias y los municipios.

Para encarar estas actividades deberá: (a) funcionar a partir de áreas de actividad (por ejemplo atendiendo a cuestiones prioritarias del desarrollo regional como podría ser la reconversión e innovación productiva, la comercialización –ver punto siguiente); (b) crear una red de trabajo y vinculación entre instituciones provinciales y municipales destinada a la atención de las problemáticas prioritarias del desarrollo regional y sistematizar y encaminar (hacia las áreas donde corresponda) las demandas de las provincias, regiones y sectores productores; (c) articularse con las instituciones de investigación y financiamiento para la conformación de una base de datos provinciales confiable y comparable, formular proyectos conjuntos con áreas del sector público y privado para la promoción de actividades de comercialización,

reconversión, infraestructura y turismo en las zonas y ámbitos declarados de atención prioritaria.

Por otra parte, para que la participación de los productores y empresarios beneficiarios sea efectiva se necesita *descentralizar la toma de decisiones a nivel local y municipal* en las áreas y competencias que vayan incorporándose paulatinamente a la capacidad decisoria local, de productores, empresas, oficinas y municipios.

Lo anterior significa, por otra parte, que en las provincias que resulten sujetos de acciones de la política regional se necesitará también un rediseño de dependencias (posiblemente en el área de los Ministerios de la Producción) para gestar en ellas ámbitos especializados en la cuestión regional y cuyo accionar se articule con el nacional.

El proceso de descentralización de las decisiones a nivel local se da a partir de etapas sucesivas y progresivas. Un aspecto de la política de desarrollo regional es, precisamente, encarar los procesos de renovación y reorganización institucional y su correspondiente capacitación, como mecanismos para que en los gobiernos provinciales y municipales también se conformen áreas dedicadas a la problemática regional. Es decir, la mentada “descentralización y participación local” no significa sólo que los municipios sean receptores de las demandas de productores y pequeñas y medianas empresas o que faciliten los trámites en general o provean información, sino que en ellos también existan responsables de la formulación y gestación de acciones de desarrollo local-regional.

Tampoco existe actualmente un Fondo de Compensación Regional, y no es posible pensarlo como resultado de un incremento presupuestario. En el corto plazo debería basarse en una reasignación de gastos, teniendo en cuenta que se ha firmado en noviembre del 2000 el pacto fiscal con los gobernadores de todas las provincias (excepto Santa Cruz) por el cual se han comprometido a congelar el gasto primario (sin intereses de la deuda) por 5 años (hasta el 2005). Y, a pesar que se ha destinado un monto extra para ayuda social, esta decisión supone que de aquí en más todas las partidas incrementales para desarrollo o crecimiento (atención a la producción a la educación, a la salud) deberán provenir de una disminución del gasto o de una modificación de la distribución previa.

Sin embargo, las graves crisis socioeconómicas que atraviesan numerosas provincias, (explícitas a partir de cortes de rutas, piquetes y otros conflictos sociales manifiestos) llevaron al gobierno nacional a fines del 2000 a aumentar en \$574 millones el presupuesto del 2001 para atender urgencias sociales: \$225 millones en planes de empleo (precisamente

resultado del pacto fiscal con los gobernadores) y el resto para actuar contra las inundaciones (\$67 millones), obras viales (\$82 millones), desarrollo social (\$50 millones); habiéndose creado una partida especial de \$50 millones para desarrollo regional (Clarín, 26-11-00).

Entonces, hay aquí un monto posible (aunque “excesivamente exiguo”) para comenzar a conformar un Fondo regional compensatorio. Por otra parte, también pueden aprovecharse y surgir recursos de un accionar articulado con otros sectores del gobierno, aquéllos vinculados con demandas o necesidades sectoriales provinciales o regionales (vialidad, turismo, inundaciones, pymes, asistencia social).

De todos modos, en tanto este Fondo implica una acción solidaria entre las distintas provincias, requiere un acuerdo participativo y consensuado, dónde las provincias y ámbitos más desarrollados acepten su uso a favor de algunas y no de otras y no planteen problemas por quedar excluidos y, por el contrario, comprendan la importancia para el conjunto y colaboren en su ejecución.

España al respecto es un ejemplo. Allí existe un fondo de estas características, es el Fondo de Compensación Interterritorial, FCI, cuyo monto no puede ser inferior al 30% de la inversión pública incluida anualmente en los presupuestos generales del Estado. El mismo se distribuye prioritariamente (alrededor de un 70%) entre las comunidades autónomas de menor desarrollo de acuerdo con criterios como renta per cápita, saldo migratorio en los últimos 10 años, diferenciales entre tasa de paro regional y tasa de paro nacional, superficie y distancia del territorio peninsular.

Las acciones estratégicas para el desarrollo regional

En la medida que se necesita focalizar en ámbitos espaciales, también hay que hacerlo con las acciones públicas o privadas, seleccionando aquéllas que se consideren estratégicas. Precisamente, al momento del consenso participativo con las provincias, se debería acordar cuáles son los parámetros que determinan que un accionar es estratégico o no lo es.

A nuestro entender, son estratégicas a aquellas actividades que: (a) han sido detectadas como de mayor demanda por parte de los productores y pymes; y (b) generan una dinámica económica con efectos multiplicadores hacia diversas y múltiples actividades económicas. Esto también implica que los sujetos económicos y sociales de las actividades de promoción regional son las pequeñas y medianas empresas en general (agropecuarias, agroindustriales, comerciales, de servicios). Y, dado que la presencia de pequeñas y medianas empresas en el

interior argentino es significativa, la política para este sector (de la Secretaría de Pymes) debe articularse con el área responsable de llevar a cabo el desarrollo regional nacional

Acciones en el área de *reconversión y comercialización*, en *infraestructura* de transporte, irrigación y agua potable y en *turismo* son las demandas que surgen con mayor frecuencia de parte de los actores locales y provinciales, y de las consultas a informantes calificados (cuando se los indaga acerca de las actividades con mayor impacto para el desarrollo de sus ámbitos de actividad). Son también las que suelen reconocerse como de mayor efecto multiplicador por parte diagnósticos y estudios de investigación sobre el tema.

1. Reconversión productiva y promoción de la comercialización agraria y agroindustrial

Atender la problemática de la comercialización y la reconversión de la producción primaria. implica trabajar en dos ámbitos: (a) promover la investigación tecnológica en el área productiva; y (b) desarrollar formas alternativas de colocación de la producción regional en los mercados internos y externos, a partir de mejoras en la información y en el desarrollo de proyectos productivos y agroindustriales.

En el caso del apoyo en el área de investigación tecnológica para la reconversión productiva pareciera que se está proponiendo algo a contramano de los procesos que se están dando en la Argentina, dónde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria está en riesgo de perder sus funciones tradicionales y dónde la investigación en general está permanentemente sometida a fricciones y restricciones.

La idea es promover investigaciones ligadas a lo productivo y empresarial y guiadas por la demanda. **El ámbito estatal dedicado a la política regional puede tener un sector dedicado a inducir al cambio técnico en las empresas, a partir de un proyecto presentado desde las propias empresas.** Es posible articular y realizar convenios y asociaciones con instituciones de investigación -Universidades, Conicet, INTA, INTI, etc- buscando el financiamiento tanto en grupos empresarios como en la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (por ejemplo para la aplicación de los fondos -FONCYT- destinados a proyectos de desarrollo). Y a través de este tipo de actividades plantear acciones concretas de diversificación de la oferta exportable.

En el caso chileno, la Fundación Chile fue la que posibilitó el desarrollo del cultivo del salmón, de los berries, de los espárragos, de distintos tipos de manzanas, de duraznos, de muebles -ligado al desarrollo forestal-. También participó en la generación de grupos de

gestión tecnológica y en las giras, financiando a las empresas para que contraten consultoras en el tema de gestión.

En cambio, para la promoción de la reconversión y comercialización de los productores regionales y locales, la dependencia responsable de la política regional (asociada, en caso que exista, a la Agencia de Desarrollo Productivo respectiva) puede desarrollar actividades dirigidas a promover los productos regionales y locales de las provincias y sectores beneficiarios, produciendo información, ampliando mercados y consolidando los existentes. Asimismo, participando y asesorando en la gestión de estudios de mercado, programas de promoción, giras, participación y organización de ferias; e integrando en estas actividades a diversas instituciones del sector público y privado. Es posible también que una institución de este tipo obtenga recursos para cofinanciar algunas tareas, como misiones comerciales, campañas de posicionamiento de productos, etc.

Se trata de acciones combinadas entre el Estado y el sector privado para intervenir en la generación de oportunidades comerciales con un modelo de funcionamiento distinto al histórico -traducido en un Estado que subsidia y en un empresario carente o limitado en su capacidad innovadora-.

Tomando el caso chileno nuevamente, las actividades de Pro-Chile pueden ser un ejemplo. Pro Chile funciona como una oficina de comercio del sector privado de Chile en el exterior (tiene oficinas comerciales en 35 países) y actúa siguiendo a la demanda. Es importante señalar que más que trabajar de acuerdo a su propia propuesta, lo hace a partir de la demanda de los productores o de las organizaciones de productores. Su tarea fundamental es proveer información sobre mercados internacionales, porque tiene capacidad de procesamiento y de sistematización de la información adecuada y requerida para determinado tipo de decisiones comerciales.

En el caso argentino, el ámbito estatal responsable del Desarrollo Regional puede operar, en principio, desde la demanda de sectores sociales y productivos definidos como beneficiarios prioritarios por la respectiva política. El método de trabajo consistiría en discutir directamente con los productores locales (de hortalizas, pimiento para pimentón, tomate, yerba mate, té, tabaco, arroz, etc.) sus problemas y modos de enfrentarlos. Y esto debe organizarse, promocionarse y ejecutarse a través del funcionamiento en red con los respectivos gobiernos municipales y ámbitos locales (y con otras reparticiones públicas nacionales y provinciales, como el CFI, las Agencias de Desarrollo Productivo y las de Desarrollo Social, si existieran). Las directivas generales, las capacitaciones y el apoyo técnico provendría del ámbito nacional.

La importancia del vínculo directo con los productores tiene que ver con las políticas específicas, que implican soluciones diversas. A veces se tratará de armar un consorcio de exportación, otras sólo se necesitará asesoramiento en gestión bancaria, o en gestión de exportación, en otras se promoverán asociaciones de productores locales para la transformación agroindustrial.

2. *Desarrollo de obras de infraestructura*, red vial y ferroviaria de transporte de pasajeros y carga y obras de irrigación y producción de agua potable

En el país existen alrededor de 30.000 kilómetros de rutas nacionales que no son sujetos de peaje porque no son rentables. Sin embargo, por ellas y por todas las provinciales sale, o debería salir, la mayor parte de la producción regional. Las dificultades de comunicación y transporte son, junto a la comercialización, las restricciones más importantes para ampliar y acceder a los mercados. Más allá de la necesidad de reconocer también otras carencias (como son las obras de irrigación en zonas áridas, las de contención de inundaciones en bajos y esteros) que también dificultan la colocación adecuada de los productos pero que son menos generalizadas.

Actualmente, el presupuesto para infraestructura nacional no alcanza ni para el mantenimiento de las rutas nacionales que no tienen peaje, esto constituye un grave problema para las economías del interior. Y sin embargo, para mejorar el tema de la competitividad y la inserción en el Mercosur y en el mundo, difícilmente se pueda avanzar sin solucionar estos problemas. Entonces, la alternativa nuevamente pasa por establecer redes institucionales que a través de la participación de los sectores interesados conlleven a compromisos y acuerdos públicos y privados y a la concentración de recursos a través de mecanismos de colaboración entre el sector privado y el público. Y en esto es fundamental el trabajo coordinado con los gobiernos provinciales, buscando financiamiento y mecanismos para concentrar los esfuerzos públicos hacia el aumento del gasto en infraestructura.

Es en estas actividades, realizadas necesariamente con transparencia y participación, dónde la gestación de deuda a largo plazo (con el BID, Banco Mundial) tiene justificación y resulta crucial, por sus efectos positivos sobre el resto de la economía.

3. Desarrollar una *política de turismo* como alternativa productiva es posible en numerosas regiones del país. Depende de: (a) la creatividad con que localmente se encare la presentación de los recursos naturales, culturales e históricos, (b) la indagación sobre la particularidad local de dichos recursos y su correspondencia con la demanda nacional e internacional para los mismos. Esta es una actividad de la política de desarrollo regional que requiere una fuerte

correspondencia con las áreas que tienen a su cargo la política de desarrollo turístico nacional y provincial.

Es singular como, desde las provincias, aparece repetidamente la demanda del aprovechamiento integral de sus recursos para la oferta turística. En la Argentina hay muchos lugares de alto atractivo turístico, pero en general están descuidados, mal aprovechados, o mal utilizados. El turismo es una fuente no sólo de ingreso de recursos - en general empleos - sino también un modo de articulación entre la población de las distintas áreas del país. Hay también un sector con fuerte potencial de desarrollo y generación de empleo que es el turismo social.

Queda por último mencionar la necesidad que todas estas actividades sean objeto de *seguimiento, evaluación y difusión pública de los resultados* (utilizando Internet como el medio de mayor alcance y viabilidad). Si bien es posible afirmar que, en el presente, existen muchas actividades públicas que han sido objeto, por lo menos, de seguimiento y evaluación, queremos enfatizar aquí que nos estamos refiriendo a un proceso diferente, donde se asegure un aumento en la confiabilidad, veracidad y divulgación *completa y amplia* de estos procedimientos. Porque la transparencia es un valor y condición del ejercicio de la democracia: es *la* manera de asegurar, fortalecer y dar continuidad a la participación de los sectores interesados y beneficiarios. Y como tal debe aprehenderse y construirse progresivamente. Y hoy día a través de Internet existen posibilidades ciertas de encarar estos procedimientos.