

RINCE - Revista de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas de
La Universidad Nacional de la Matanza

Comunicación Científica

Desarrollo local y plan estratégico territorial "1816-2016" Argentina del Bicentenario

Laura Cristina Madrid¹

1. Nombre de la Jornada, Seminario, Congreso u otro tipo de evento científico

II Congreso Internacional de Desarrollo Local y I Jornadas Nacionales en Ciencias Sociales y Desarrollo Rural.

2. Nombre de la Institución que aceptó el trabajo

Comité Científico del II Congreso Internacional de Desarrollo Local.

3. Lugar y fecha de realización

Universidad Nacional de La Matanza, San Justo, Prov. de Buenos Aires, Argentina, 14 al 17 de junio de 2010.

4. Link de acceso directo al evento y/o institución responsable de la publicación

http://www.unlam.edu.ar/download/extension/desarrollo_local_evento/segunda_circular_Marzo_2010_Congreso_DL.pdf

5. Resumen

El presente trabajo tiene como propósito revisar dos de los desafíos que plantea el desarrollo local: la necesaria articulación con el proyecto nacional y el análisis de la consistencia teórica de la política económica. A partir del relevamiento de algunas experiencias recientes y del PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL, elaborar conclusiones para ponerlas a consideración de los colegas.

El pensamiento y la acción en el desarrollo local tienen una dimensión histórica. La configuración responde al paradigma que predomina, y atraviesa los cambios

¹ Universidad Nacional de La Matanza. Departamento de Ciencias Económicas. Correo de contacto de la autora: lauramadridmartin@gmail.com

sociales y políticos en los que está situada. Las experiencias de organización de la economía social en este campo siguieron en Argentina una trayectoria similar a la de Latinoamérica, insertadas en el orden internacional: formas de participación espontánea, de canalización de demandas populares y problemáticas territoriales en asentamientos y ciudades intermedias.

Existe una nueva morfología espacial y ambiental en la que todo proyecto se inscribe: geográfica pero incluyendo aspectos sociales, políticos, económicos y culturales.

Los resultados registran bajos valores de eficiencia, equidad y efectividad. También los principales obstáculos y determinantes son recurrentes: existen limitantes estructurales que restringen el cambio y que son prioritarias en el análisis del proyecto, tales como, la desarticulación entre los niveles provincial y nacional. Superposición de jurisdicciones o unidades ejecutoras, interferencias entre los organismos intervinientes, extensos período de realización, situaciones político-económicas y contextos internacionales diversos. Las experiencias muestran que las estrategias de desarrollo no están preparadas para superar estos obstáculos.

El diagnóstico del problema que dio origen al proyecto, el diseño, el monitoreo y la concreción, están impregnados de un marco teórico determinado: ¿Cuáles son las causas del atraso económico y las asimetrías regionales y quiénes son los actores? ¿Cómo inducir la transformación económica y que es el desarrollo local? Un proyecto contiene en forma explícita o implícita una respuesta en el marco teórico del modelo explicativo. Es oportuno entonces indagar en un documento como el PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL porque en este se materializa ese marco.

La economía social y la política económica persiguen fines contradictorios lo que impone un dilema al decisor de política economía. Los desafíos que plantea la cuestión del desarrollo local son superar la fragmentación y la desarticulación, construir una innovadora gestión de desarrollo mediante la elaboración de nuevos marcos interpretativos transdisciplinarios con un instrumental adecuado a la compleja realidad.

6. Palabras claves: fragmentación- articulación-espacialidad-desafíos

**DESARROLLO LOCAL Y PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL "1816-2016
ARGENTINA DEL BICENTENARIO"**

1-Introducción

El presente trabajo aborda la problemática del desarrollo rural - local (DLR) focalizando en la cuestión de la articulación integrada entre todos los actores y niveles que intervienen en este proceso. El devenir del DLR es un complejo resultante de las múltiples corrientes teóricas que confluyen y de los diversos momentos históricos que atraviesan de manera heterogénea.

La importancia de la articulación en el diseño, gestión y evaluación del DLR reside en que las investigaciones realizadas sobre experiencias recientes muestran errores en esta área, esos errores explican en parte los escasos resultados obtenidos. Es oportuno entonces extraer conclusiones de los estudios realizados y señalar líneas de acción que permitan superar los obstáculos en este sentido.

Desde esta perspectiva, es posible alcanzar con éxito los objetivos explícitos e implícitos que el DLR se plantea.

Para desarrollar estrategias que permitan superar los desafíos, propone revisar, reflexionar críticamente y profundizar en dicho aspecto para comprender y fortalecer la capacidad organizativa, la competitividad económica, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental.

Para comenzar se explicitará el marco referencial desde el cual se desarrolla este documento. Para ello se definirá la noción de espacialidad y consecuente concepción de localidad a las que se refiere. La nueva noción de espacialidad y territorialidad que sintetiza la naturaleza de esa articulación.

Luego se caracterizará la configuración local – global en la que toda iniciativa de desarrollo actual se encuentra inserta. Lo nacional marca un escenario de nivel estructural en el cual se inscriben niveles subnacionales (regiones, provincias, municipios, ciudades y sistemas urbanos). A continuación se analizarán la necesidad de la articulación, su delimitación conceptual y las implicancias de su escaso grado de madurez. A partir de algunas experiencias en Argentina y Latinoamérica de DL, se extraen conclusiones y reflexiones relacionándolas con la articulación.

Por último, dado que la planificación constituye un instrumento potencialmente idóneo para esta articulación, y considerando las transformaciones operadas en este campo, se propone extraer enseñanzas de su instrumentación.

Específicamente las referidas a la existencia o no de mecanismos que articulen el proceso de DL.

El PLAN ESTRATEGICO TERRITORIAL (PET) se utilizará como fuente para buscar el marco desde el cual se diseña, gestiona y organiza la política de DLR.

La definición de la estructura de esta herramienta de planificación, los rasgos que caracterizan su construcción y los objetivos enunciados, permiten conocer el lugar que ocupa este y como se articula. El citado documento se analizará desde las condiciones necesarias para una eficaz articulación, que surgieron de las reflexiones anteriores.

Finalmente, se abre la pregunta acerca de la correspondencia entre planificación nacional y articulación del DRL.

2-Nueva noción de territorialidad y espacialidad. ¿Qué se entiende hoy por espacio?

Un marco teórico acerca del funcionamiento del sistema económico y dentro de este, de la presencia del desarrollo puede o no contener la noción de espacialidad-territorialidad. La noción de territorio que aquí se utiliza responde al eje en el cual se basan las nuevas propuestas de DLR.

El tratamiento del espacio se encuentra definido como una configuración espacial, desde un marco teórico que considera al *territorio* como la *trama* resultante de comportamientos institucionalizados y localizados en un determinado espacio de actores sociales y de organizaciones con diferente poder político y económico. Actores e instituciones se vinculan a través de actividades productivas y/o de consumo, en forma contradictoria, regular y continuada en tiempo y espacio, este es el significado del espacio/territorio en las ciencias sociales.

Para su análisis, se adopta una perspectiva que revisa y conjuga aportes de diferentes escuelas (la economía institucional y de la regulación)ⁱ, con las visiones interdisciplinarias que trabajan el territorio como variable-síntesis del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local. Se sostiene que esto contribuye a interpretar, identificar causas y problemas y vincular acontecimientos, procesos y transformaciones de los actores (Manzanal, 2006:29).

Un accionar referido al espacio, más explícito, sistemático y fundamentado que refiere al territorio como ámbito con potencialidad para generar nuevas formas locales de desarrollo.

Se suma a esto la nueva concepción del espacio ante el desarrollo de las tecnologías de la comunicación e información y las novedosas formas organizativas de las empresas.

Acorde con estos significados, la alternativa urbana o rural, queda superada por la complejidad de las transformaciones.

La inclusión de la variable espacio/territorio en el análisis del desarrollo socioeconómico se hace más necesaria cuanto más se reconoce las asimetrías en las condiciones de localización y movilidad de los recursos.

Los problemas espaciales como la concentración geográfica, los desequilibrios regionales y el centralismo político se incorporan a un modelo de análisis espacial, cuyo propósito es el diagnóstico, interpretación y propuestas para la acción. ⁱⁱ

Desde esta perspectiva del problema, las causas explicativas, el rol del Estado y los cursos de acción se derivan del marco teórico- analítico con el cual se interpreta el proceso de DL.

3-Global, local, *glocal*: una relación *sui generis*. ¿De qué manera se inserta lo local en un contexto global?

La profundización del proceso de globalización se caracteriza por el avance de la internacionalización y de la interacción entre individuos de distintas localidades. Esta compleja internacionalización permea las dimensiones económica, política, tecnológica, físico- ambiental, social y cultural de las instituciones y organizaciones. Precisamente, la multidimensionalidad es una característica de este fenómeno.

Es necesario señalar que esta profundización de la globalización ocurre en contextos y condiciones disímiles, por lo cual las respuestas reactivas serán también heterogéneas, de acuerdo al impacto, la percepción y el modo de inserción a la nueva globalidad que tenga cada localidad. Así algunas comunidades podrán encontrar oportunidades mientras que en otras las amenazas que significan estos cambios serán predominantes.

Como lo señala Casanova (2004:15), la marginación o exclusión, la integración subordinada, la fragmentación, el desmembramiento o la desintegración socioeconómica y el alerta ambiental, son algunas de estas amenazas a la región o territorio inscripto en lo global.

La problemática local-global, puede abordarse, entonces desde distintos lugares. Si se considera como una oportunidad para aprovechar las ventajas de una inserción activa en la lógica de la globalización, se definirá como un desafío a la capacidad de

articular lo local con lo global y para ganar en competitividad. Se pondrán en evidencia así las diferencias de los países entre sí y al interior de ellos, así como de la capacidad de adaptarse que muestran diferentes regiones y localidades.

Una de las divergencias que se señala con respecto a otros procesos previos de desarrollo local, es que dada esta diversidad, las políticas y estrategias dejan de tener matrices comunes y replicables, para plantearse como originales y recoger las peculiaridades de los territorios en los que intervienen. Un ejemplo de esto es la experiencia de VALNALÓN S.A., en el Valle del Nalón, Asturias (Casanova 2004: 19).ⁱⁱⁱ

El reconocimiento de las grandes disparidades, la complejidad y singularidad de las manifestaciones hacen que aquellas políticas que estén priorizando la uniformidad y el crecimiento económico, tiendan a generar resultados con un impacto desigual, o incluso que profundice la brecha de inequidad.

Tal como señala Mochi Alemán (2006: 151), una peculiaridad de la nueva relación local-global es que en cuanto a modelos de desarrollo, no constituyen ya un localismo autorreferencial ni una vuelta al papel de las economías autárquicas medievales. Antes bien, se trata de articular políticas globales con las nacionales y subnacionales, para atraer recursos externos de todo tipo, de manera inteligente, captando las oportunidades y potenciando competencias específicas.

Así planteadas las estrategias de desarrollo, ya no resisten a la globalización, sino sólo se rechaza aquellos elementos nocivos que conlleva.

Las condicionalidades y determinaciones que impone el proceso de globalización a las economías, justifican la existencia de vínculos fuertes y coherentes entre localidades y de estas con la política macroeconómica nacional. Esto significa reconocer que algunas de las variables que intervienen en el DL se encuentran determinadas exógenamente y que el contexto nacional e internacional impone límites y estos son relevantes para alcanzar los resultados deseados. Es afrontar las tensiones existentes entre distintos modelos de desarrollo, intereses contrapuestos y objetivos excluyentes.

La noción de desarrollo asociada a estos procesos, excede el mero crecimiento económico escindido de la sociedad, centralizado y basado en un modelo organizativo representado por la gran empresa, para pasar a uno enfocado en la especificidad y dinamismo de cada territorio, "un sistema institucional complejo territorial"^{iv}.

Más aun, se vincula con el desarrollo endógeno porque remite a las potencialidades y especificidades de cada localidad y porque resulta de la tendencia a la descentralización de su gestión.

En este nuevo escenario, el rol del Estado se reconfigura, reteniendo algunas de sus funciones específicas tales como los controles macroeconómicos y las funciones que debe garantizar, para lo cual articula desde otro lugar la administración central con los niveles subnacionales.

4-La necesidad de articulación, pero ¿quiénes la instrumentan y cuál es la modalidad de participación posible?

Las ONG han tenido un papel significativo en el ámbito rural, aunque aislado y descoordinado. Sin embargo, su rol debe ser valorizado e incorporado en un diseño acorde de política para el DLR que se genere.

Variables de desarrollo tales como la educación, la salud, la utilización de los recursos naturales, el estado del medio ambiente, la calidad y el grado del desarrollo económico y social, están estrechamente relacionadas con la calidad de vida.

Un modelo de participación que sea inclusivo implica el derecho a participar en el ejercicio del poder y acceder a un grado de nivelación entre diferentes individuos de un Estado.

Tal como lo menciona Manzanal (2004:8), uno de los rasgos que obstaculizan el fortalecimiento de las organizaciones es la ausencia de coordinación y complementación observada en los programas de desarrollo rural^v. La autora enfatiza la necesidad de un accionar coordinado y articulado, así como la modalidad con la cual los actores desempeñarán esta gestión.

Por otro lado, se observa una presencia dominante del Estado en casi todas las experiencias. Su rol consistirá cada vez más en acompañar una descentralización planificada dando lugar a la reafirmación paulatina de los procesos de interacción y articulación de las organizaciones^{vi}.

Los más recientes estudios realizados sobre la cohesión socio - territorial en nuestro país muestran que si se pretende superar el mero fin descriptivo, es necesario diagnosticar mediante indicadores construidos en un contexto determinado de situaciones concretas, lo cual permite descubrir relaciones causales y círculos viciosos. Estos indicadores son los más adecuados para diseñar políticas

sociales. Las características de la pobreza, por ejemplo, según su distribución socio-territorial se expondrán mejor desde este abordaje.

La identificación del problema de la pobreza conduce a la intervención de los gobiernos, ya sea mediante medidas coyunturales, si se trata de situaciones extraordinarias o estructurales, si se está en presencia de una transmisión intergeneracional. Su éxito dependerá tanto del grado de conocimiento que se tenga del problema y su contexto, como de las políticas públicas adecuadas.

Sólo aquellos modelos/programas de desarrollo sustentable que impliquen la intervención de equipos interdisciplinarios y la combinación local de planes nacionales, provinciales y municipales con la participación de los propios destinatarios y las organizaciones de la sociedad civil, estarán en condiciones de superar las situaciones de pobreza rural, metropolitana o de pequeñas comunidades.

La superación de la pobreza no sólo implica la superación del valor de una canasta de consumo básica, sino un conjunto de variables combinadas que den como resultado una mejora en la calidad de vida y una salida de las situaciones de vulnerabilidad social. (Sommariva, 2008: 211-212).

Acerca de la necesidad de una articulación entre los distintos niveles como condición para la viabilidad de un proyecto, esta se fundamenta en la inserción de las estrategias locales en una propuesta nacional inclusiva, sustentable e integradora. Esta propuesta será el marco de referencia y el mecanismo de articulación entre niveles e intranivel.

La recomendación consiste en ampliar y multiplicar las articulaciones entre organizaciones con objetivos y estrategias semejantes a nivel local, regional, nacional e internacional.

Las comunidades locales no son unidades cohesionadas ni semejantes, sino que tienen características disímiles y un conflicto entre actores. Ejemplos de experiencias que resultan en un fortalecimiento institucional son: Asociación de mujeres Warmi Sayajsungo, Jujuy creada en 1995, Ferias Francas, en Misiones iniciadas en 1995, Feria de Aguaray, Salta creada en 2000, Consejo Social Local de Yavi , Jujuy en 2002^{vii}

En este escenario, se hace evidente la necesidad de un cambio o transformación que de acuerdo a la propuesta de la autora, no será mediatizado por una ruptura, sino por el aprendizaje derivado de las experiencias que impulse el fortalecimiento de las organizaciones, la participación local y construya una red de articulaciones

económicas, institucionales, políticas y sociales. Los programas de desarrollo contenidos en propuestas tanto públicas como privadas deben recoger esta realidad para mejorar sus resultados (Manzanal 2006:41-43)

En relación a la necesaria interrelación funcional entre Estado, organizaciones representativas locales y sector productivo para un efectivo DRL, señala Manzanal (2004:5), las condiciones bajo las cuales esto es posible: participación social organizada, intervención del Estado nacional, provincial y municipal y desarrollo productivo local a las organizaciones:

"es importante analizar las vinculaciones que operan entre ellas porque su interrelación constituye una fuerza con potencial para impulsar el desarrollo rural-local", "las que responden a relaciones acordadas para fomentar la cooperación mutua que llamamos articulaciones. El fortalecimiento institucional, es un proceso de consolidación de las organizaciones...de sus vínculos, interacciones y articulaciones con otras organizaciones".^{viii}

Según observó Neira Alva (1972) existen asimetrías en la localización espacial, centralización política, económica, social, demográfica y territorial. Se verifica el surgimiento, por diversos motivos, de una preocupación por el desarrollo territorial y regional. Este autor, se propone examinar la experiencia latinoamericana de desarrollo regional, sus tendencias y aprovechamiento de experiencias pasadas. Basándose en estudios de caso de programas y proyectos en Argentina, Chile, México, Perú y Venezuela, observa y analiza los instrumentos, objetivos y resultados de diversas formas de desarrollo regional. Los instrumentos públicos que fueron utilizados con frecuencia eran los incentivos fiscales y recursos movilizados por proyectos de capitalización industrial.

Algunos de los instrumentos mencionados consistían en planes de organización y de división de un país en zonas geográficas y económicas, la creación de autoridades regionales con diverso grado de autonomía, las inversiones del Gobierno Central, la creación y actuación de organismos e instituciones como Superintendencia de Desarrollo del Valle de Río Sao Francisco (SUVALE), la Compañía Hidroeléctrica del Sao Francisco (CHESP) para construcción de energía, Comisión Federal para el estudio de riego y ejecución de proyectos de generación de energía, Plan Lerma.

Las variables explicativas que favorecen los procesos de desarrollo mencionadas por el autor son la creación de canales de transferencia de recursos humanos, tecnología y capital, los procesos de modernización e incorporación de iniciativas

regionales para atraer inversiones e inducir un desarrollo urbano regional, algunos de carácter coyuntural como la presencia de ventajas comparativas, o condiciones locales específicas como la existencia de elites tanto en sectores públicos como privados.

Reflexionando acerca de las políticas de promoción y los obstáculos a la planificación, señala Lindenboim (1987, p. 7) que surge del análisis una ineptitud de las políticas públicas para alcanzar la desconcentración espacial, el fortalecimiento y desarrollo regional. La causa pasa por el ámbito en el que se formulan las políticas antes que en su contenido específico. El ámbito de la sociedad y su funcionamiento global, donde se formulan y aplican las políticas que legislan, constituyen un obstáculo a los objetivos de promoción.

En cuanto a las políticas provinciales no escapan a lo anterior, se agrava la situación por la competencia que se establece entre las provincias por atraer nuevas inversiones. Como resultado de esto, se anulan mutuamente fortaleciendo las economías de aglomeración y los estímulos a nivel nacional, concluye el autor.

Dos criterios orientan la integración regional: la reciprocidad y la simetría entre actores. La presencia de ambos garantiza un modo de inserción que fortalece las relaciones entre niveles evitando la subordinación y la planificación desde arriba hacia abajo.

“Es decir, para una estrategia - país de mediano plazo, los tres niveles son necesarios y deben articularse en simultáneo: un desarrollo local protagónico, con un desarrollo nacional *sustentable e inclusivo* y un regionalismo de carácter *integral*” (García Delgado y Casalis, 2004: 17).

5-La Planificación del desarrollo: ¿puede ser hoy un instrumento para una adecuada articulación?

El pensamiento y la acción de planificar lo económico tienen una dimensión histórica. Las formas y los contenidos que adopta en cada tiempo y lugar responden a la concepción que predomina en ese momento, y atraviesa los cambios sociales y políticos en los que se encuentra situada. Es así que aparece la planificación en los comienzos de este período como una función central del Estado Benefactor, proveedor y realizador directo de todo tipo de bienes y servicios y donde el sector privado ocupa un lugar secundario en planes que priorizan objetivos como la justicia social, el bienestar de sectores crecientes de la sociedad, el acceso

irrestringido a la educación, la inclusión amplia de la población en el consumo que sostiene y asegura el mercado interno y la estabilidad.

Las experiencias en materia de planificación siguieron en Argentina una trayectoria similar a la del resto de Latinoamérica, insertadas en el orden internacional desde un mismo sitio.

El cambio de paradigma desarrollista neoliberal de la planificación desde una concepción centrada en la acción del Estado y congruente con un sistema económico basado en el desarrollismo industrialista que otorgaba al desarrollo local un lugar subsidiario, que las críticas a la política regional e industrial clásica "arriba-abajo" se ocuparon de señalar.

No todas las experiencias de organización social de la economía para la promoción del desarrollo adoptaron la forma de planes económicos como lo demuestra la aparición de nuevas formas de participación espontánea, de canalización de demandas populares y problemáticas territoriales en asentamientos, ciudades jóvenes e intermedias.

La tendencia se orienta hacia un nuevo paradigma donde la ausencia del Estado Nacional es suplida mediante la acción colectiva y un nuevo modelo de planificación centrado en la sociedad.

Precisamente esta acción supletoria del desarrollo local sumada al hecho de poder incidir sobre las políticas nacionales en los procesos mundiales son los potenciales de la participación colectiva, señalados por diversos autores que hacen hincapié en la necesidad y posibilidad de articulación.

La delegación de responsabilidades a las regiones, caracterizada por una reivindicación en torno a sus competencias y un mayor poder de decisión de las mismas. Estos fenómenos se conjugarían en tendencias hacia la descentralización y la autonomía regional.

Los aspectos que caracterizan *lo local* son: particularidad cultural, conocimientos prácticos o tácitos, pero es la contradictoria articulación con lo universal, la que mejor define la complejidad del entramado en el que se inscribe y el desafío que los gobiernos locales cuentan en su agenda. Se trata de una asociación entre sociedades locales en redes, sociedades inteligentes en el sentido que se sumergen en un proceso de aprendizaje, sociedades del conocimiento (Coraggio, 1989)

Lejos de resultar superada, la planificación estratégica, constituye una propuesta potencialmente estratégica y económicamente necesaria en las actuales condiciones del DL.

Los rasgos distintivos del planeamiento territorial argentino actual surgen de la construcción que se explicita en la publicación en 2008 del texto titulado: 1816-2016 Argentina del Bicentenario – PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL.

Es un documento que contiene las tareas de reconocimiento y relevamiento realizadas desde el Gobierno en sus distintos niveles, para una nueva organización territorial. El propósito de la misma es inducir un crecimiento integrado y sostenible a largo plazo. El desarrollo local es un instrumento clave de la política de ordenamiento del territorio nacional.

Las áreas de gobierno que han intervenido en su construcción son:

Presidencia de la Nación, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, las Subsecretarías de Coordinación y Control de Gestión, Legal y Técnica, de Planificación Territorial, de la Inversión Pública, de Obras Públicas, de Energía, de Transporte, de Comunicaciones y de Minería.

El mismo consta de cuatro partes:

1. políticas públicas para el desarrollo del territorio
2. modelo actual del territorio
3. modelo deseado del territorio
4. modelo actual y modelo deseado de las jurisdicciones federales
 - Epílogo: realizaciones y perspectivas

En la primera de ellas se exponen sus objetivos generales, el marco conceptual, el alcance y contenidos del Plan Estratégico Territorial y el proceso de construcción del mismo.

La segunda parte expone el Modelo Actual del Territorio Nacional, reseñando la evolución histórica, el contexto regional en el cual se inserta y caracterizándolo mediante cuatro dimensiones: el medio construido, la dimensión económica, la dimensión social y la dimensión ambiental.

En la tercera parte se sintetizan los grandes rasgos del Modelo Deseado de Territorio junto con las estrategias para lograr ese modelo.

A continuación se menciona el conjunto preliminar de iniciativas, programas y proyectos de infraestructura y equipamiento, para alcanzar la reestructuración física y productiva del territorio nacional. Esta es el resultado de la evaluación de solicitudes provinciales, de la compatibilización y complementación de políticas sectoriales de distintos organismos y de iniciativas propuestas desde distintos ámbitos de proyección de la integración regional.

En la cuarta parte se sintetiza el Modelo Actual y el Modelo Deseado para cada jurisdicción territorial, desde una concepción colectiva y federal.

En el epílogo se expone una selección de proyectos de infraestructura en marcha considerados estratégicos porque se orientan a superar el patrón heredado de organización del territorio nacional. También se incluyen aquí los programas, estudios en curso y por iniciarse, con el propósito de garantizar la continuidad del plan.

El marco referencial en el que se inscribe este documento reconoce la existencia de diferencias y desequilibrios territoriales en el país resultado de un proceso de formación histórica.

Las áreas periféricas y poco integradas son el emergente de un ordenamiento territorial que es necesario conocer y transformar. Impulsa un nuevo modo de organización territorial en el que el Estado, en sus distintos niveles y junto al resto de las organizaciones, tiene un rol integrador de iniciativas mediante la planificación.

Se explicita así una clara ruptura con la concepción neoliberal que reformuló el papel del Estado ausente de la planificación territorial y de la promoción del desarrollo local. La planificación retoma su función como instrumento para explicitar objetivos, coordinar esfuerzos e integrar regiones y niveles de gobierno.

Con respecto al Gasto Público, se considera su potencial productivo y específicamente el destinado al Gasto Social es tratado como una inversión.

La resignificación de la expresión inversión pública queda ligada al diseño, ejecución y mejoramiento de obras de infraestructura consensuadas con el resto de los actores sociales y con un perfil de inclusión social.

Los ejes que completan esta configuración del espacio son: la consideración del ambiente como un recurso a proteger, el énfasis en los intereses nacionales, el carácter federal de la organización y la integración con la comunidad de las Naciones en los objetivos de Desarrollo del Milenio.

Esta es la manera en la que se inserta la planificación territorial y la inversión pública.

La presentación de la "Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial" durante el 2004 constituye su antecedente inmediato.

Conclusiones

La problemática actual del DL y la planificación surgen de un heterogéneo cúmulo de conceptos, con vertientes y procesos de transformación en distintos periodos. Las propuestas que coexisten son difíciles de diferenciar, ya que presentan zonas comunes de conceptos en variables, criterios y estrategias. Estas heterogeneidades y transformaciones, con cruces de corrientes e ideas, definen una característica compleja, fragmentaria, desarticulada y ambigua.

De lo expuesto surgen algunas tendencias recurrentes en los procesos de DRL:

Un bajo nivel de complementariedad entre instituciones, organizaciones y actores a todos los niveles. Su consecuencia inmediata es una dispersión de esfuerzos, duplicación de instrumentos y superposición de iniciativas.

La ausencia de un programa de intervención integral que involucre a todos los agentes, construya consensos e incluya desde la diversidad los factores de cambio. Una escasa o nula interrelación entre unidades planificadoras y ejecutoras de proyectos.

La desarticulación o fragmentación es el resultado de la ruptura de un modelo de planificación desde arriba hacia uno de descentralización también desde arriba, y la aparición posterior de una política social formulada y gestada desde abajo o localmente.

La planificación del desarrollo implica una estrategia de coordinación y articulación de esfuerzos donde el Estado cumpla un rol proactivo de intervención para promover la cultura de la participación organizada.

No es posible escindir el análisis de la planificación de los motivos que originaron esta acción del Estado Moderno. Los antecedentes de planes económicos dan cuenta de motivos tales como moderar el ciclo económico, estabilizar variables macroeconómicas, reducir efectos no deseados del crecimiento o la falta de un desarrollo equilibrado y sostenido.

Algunas de las inconsistencias que se señalan acerca de objetivos explícitos e implícitos, y entre propósitos y resultados, tienen su correlato en esta contradicción.

Existe una divergencia entre lo aparente, lo formal y lo real, los argumentos explícitos y los implícitos: los planes constituyen un conjunto de anuncios e intenciones, que o bien no están sustentados en recursos fiscales específicos o existiendo estos, los resultados no logran beneficiar a los destinatarios originales. El

presupuesto público y la ley de coparticipación federal constituyen instrumentos que dan fuerza de ley a esas intenciones.

El objetivo de mejorar el empleo está casi siempre presente, pero está pensado desde la ortodoxia económica, aparece como una consecuencia lógica y necesaria del crecimiento económico y/o como la manera de neutralizar consecuencias sociales indeseables en su aplicación, pero ignorando los estudios acerca del mercado de trabajo, las experiencias de planes de empleo en otros países y las características específicas de las economías en América Latina.

Por estos motivos, quizá sea una de las áreas en donde menos resultados se obtuvieron, sino más bien se registraron retrocesos, mayor precarización e informalidad.

Numerosos trabajos dan cuenta de la escasa efectividad en cuanto a resultados, cuando no que estos planes mantuvieron o incluso profundizaron las condiciones preexistentes de desequilibrios regionales, regresividad en la distribución del ingreso y precariedad en el empleo (Lindenboim y Manzanal, 1985).

También concluyen que la búsqueda de equidad y justicia regional traducida en una inclusión oportunista de sectores menos favorecidos, no es tal a la luz de un análisis pormenorizado de las estadísticas de los resultados. Los planes consolidaron el modelo dominante beneficiando en la práctica a los grandes intereses económicos locales e internacionales. Es pertinente preguntarse porqué los resultados no acompañaron las iniciativas instrumentadas.

El diagnóstico del problema que dio origen al proyecto, el diseño, el monitoreo y la concreción, están impregnados de un marco teórico determinado: ¿Cuáles son las causas del atraso económico y las asimetrías regionales y quiénes son los actores intervinientes? ¿Cómo se induce la transformación económica y que se entiende por desarrollo regional? ¿Para qué y para quien planificar? La experiencia muestra que las estrategias de desarrollo no están preparadas para superar obstáculos con sectores de mayor poder político, económico y otros fines. Las estrategias de desarrollo y la política económica no persiguen fines complementarios sino contradictorios lo que impone un dilema al decisor de política economía y al planificador (Coraggio, 1989).

El diseño de un proyecto contiene en forma explícita o no una respuesta a estos interrogantes, es el marco teórico desde el cual se inicia como modelo explicativo de una realidad, a partir de identificar el problema, las variables que intervienen, las causas, y las probables consecuencias. En este conjunto de decisiones que

toma el planificador está expresando no sólo su concepción del desarrollo sino también el rol del Estado y de cada uno de los actores sociales intervinientes. Pero a la vez excluye u omite otras variables y protagonistas de este proceso (por ejemplo el sentido y uso que los pueblos originarios dan a los recursos naturales y sus derechos de propiedad) o bien adopta como variables independientes, factores que en realidad surgen como resultantes de los planes de infraestructura.

Otra dimensión olvidada en la planificación y en el modelo explicativo que la inspira es la hipótesis de comportamiento de los distintos grupos sociales involucrados ya que de las observaciones surgen relaciones sociales conflictivas, contrapuestas y competitivas antes que cooperativas como habría de esperarse de los presupuestos teóricos.

En los casos analizados, los elementos que obstaculizaron la realización de las metas previstas fueron los conflictos de intereses y la constatación de que los instrumentos creados para alcanzar los fines perseguidos generan intereses autónomos a la finalidad de su creación. Existe, entonces, una inadecuación entre los objetivos proyectados y el sistema social en el que se insertan.

Las innovaciones en materia de organización de la producción, el trabajo y las comunicaciones obligan a reformular la noción de espacio, sociedad y estrategia.

Es así como se piensa en espacios de poder, sociedad del conocimiento y configuración espacial. Este es uno de los mayores desafíos que plantea la cuestión del desarrollo regional: construir una innovadora teoría de la participación inclusiva en el proceso de DL, de la elaboración de nuevos marcos interpretativos, un instrumental adecuado a la nueva realidad y enfoques explicativos que den respuesta suficiente a la transformación en el alcance de estas expresiones: Política económica nacional y regional para el desarrollo sustentable de localidades inteligentes.

Bibliografía citada

Casanova, Fernando (2004) *Desarrollo local, tejidos productivos y formación. Abordajes alternativos para la formación y trabajo de los jóvenes*. Montevideo: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, Cinterfor- Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Delgado García, D y Casalis, Alejandro (2006) " Desarrollo local protagónico y proyecto nacional" en *El desarrollo local en el eje de la Política Social*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires.

Lindenboim, Javier (1987) "Desarrollo regional y leyes promocionales", en *Informes de investigación del CEUR 5*, PISPAL-CEUR, Buenos Aires, Argentina.

Manzanal, Mabel (2006) "Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural", en *Desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. MANZANAL Mabel, NEIMAN Guillermo y LATTUADA Mario, Comp. Editorial CICCUS, 1ª ed., Buenos Aires.

Manzanal, Mabel (2004). "[Instituciones, territorio y gestión del desarrollo rural-local \(teoría y praxis desde la realidad del norte argentino\)](http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/publicaciones.htm)", <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/publicaciones.htm>

Neira Alva, Eduardo (1978) "Las políticas de desarrollo regional en América Latina", *Planificación regional y urbana en América Latina*, ILPES-ILPIS, Siglo XXI Editores, México.

Roccatagliata, Juan Alberto. Coord. (2008) *Argentina, una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial*. Emece1ª Edición, Buenos Aires.

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008) *1816-2016 Argentina del bicentenario. Plan estratégico territorial. Avance 2008: proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional, mediante la formación de consensos, para el despliegue territorial de la inversión pública.*-1ª ed. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Buenos Aires.

Sommariva, Graciela (2008) "Población y Desarrollo Humano", en Roccatagliata, Juan Alberto. Coord. (2008) *Argentina, una visión actual y prospectiva desde la dimensión territorial*. Emece1ª Edición, Buenos Aires.

Bibliografía consultada

Alburquerque, Francisco y Cortés, Patricia comp. (2001) *Desarrollo económico local y descentralización fiscal en América Latina*, CEPAL/GTZ, Santiago de Chile.

Carmona, Rodrigo (2006) Instrumentos de política industrial y fomento productivo en el desarrollo económico local - 1a ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.

Coraggio, José Luis (2007) *Economía social, acción pública y política (hay vida después del neoliberalismo)* Editorial CICCUS, Buenos Aires.

Coraggio, José Luis (1989) "Los términos de la cuestión regional en América Latina" ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre La Cuestión Regional

en América Latina (1978), realizado en México, publicado por CIUDAD, Quito, Ecuador.

Mochi Alemán, Prudencio (2006) "Globalización, desarrollo local y descentralización. La importancia del conocimiento y la formación de recursos humanos en estos contextos", en *Globalización, desarrollo local y descentralización*
www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/est_edu/pdf/mochi.pdf

Notas

ⁱ Institucionalismo en el sentido de Douglas North. Al respecto puede consultarse North, D. (1995), "The new institutional economics and the third world development", in Harris and others, *The new institutional economics and the third world development*, Routledge.

ⁱⁱ En Manzanal (2006:22-27) se encuentra un análisis pormenorizado de la evolución de la noción de territorio y las distintas perspectivas interpretativas.

ⁱⁱⁱ Al respecto puede consultarse también: *Estudio sobre la evolución de los Centros de Empresas Públicos en el Principado de Asturias*, en <http://www.aceppa.es/noticias/Toc27545505>

^{iv} Tal como lo trabaja Monchi Alemán, este sistema institucional complejo se caracteriza por un ambiente local innovador que interactúa y compite con otros territorios. Aquí se hace necesario coordinar políticas y orientar esfuerzos entre localidades y empresas, p.159

^v Algunos de esos programas de desarrollo rural dependientes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGYP) son Proyecto Forestal De Desarrollo. Componente Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPICA), Proyecto Nacional de Turismo Rural (Pronatur), Proyecto de Promoción de las Exportaciones de Agroalimentos Argentinos (Proargex), Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) y Apoyo a la Mejora de la Competitividad de las PYMES del Sector Forestal Industrial en Argentina (COMPYMEFOR) disponible en http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/economias_regionales/index.php

^{vi} Casos como la Red Puna originada en 1995 en Jujuy con el propósito de coordinar acciones en un intento por contrarrestar la atomización y desarticulación de las políticas públicas en <http://www.imagine.com.ar/redpuna/>

^{vii} Al respecto puede consultarse Manzanal (2006)I donde se vuelcan los resultados de las investigaciones entorno del complejo de interrelaciones generadas por estas iniciativas de participación colectiva.

^{viii} La frase ha sido parafraseada de Manzanal, Mabel (2004).