

LAS MICRORREGIONES: ARTICULACIÓN PÚBLICO - PRIVADA PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Pablo Checura¹
Manuel González²

RESUMEN

Los autores han asesorado el proceso de sensibilización y construcción de experiencias de alianza territorial interinstitucional en el ámbito microrregional, involucrando a diversos municipios argentinos en distintas provincias. El artículo reflexiona en torno a la estrategia utilizada en el proceso de creación e internacionalización de las microrregiones, de igual manera toma en cuenta las lecciones aprendidas de las importantes experiencias de asociación, capacitación e inversión, llevadas a cabo en los territorios.

Palabras clave: microrregión, desarrollo regional, territorios, participación, cooperación.

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo hemos querido reflexionar sobre algunos criterios utilizados en la construcción participativa de las asociaciones de municipios e instituciones público-privadas presentes en el territorio, que hemos denominado Microrregiones, presentando los principales resultados alcanzados en la estrategia de constitución e internacionalización, así como las acciones impulsadas con el fin de potenciar el desarrollo de la cultura empresaria local.

El artículo pretende servir de base para intervenciones en el territorio, reflexionando para ello, en algunos elementos a tener en cuenta en la aplicabilidad de estrategias de este tipo. Hemos considerado que no abordaremos la totalidad de los componentes necesarios para dar garantías de un funcionamiento exitoso en realidades históricas y socioculturales diferentes, como las presentes en las distintas regiones de nuestro país. Incluso en nuestra experiencia, hemos debido generar adecuaciones en la aplicabilidad de las estrategias que aún funcionando exitosamente en determinada micro región no lo fueron al aplicarlas en regiones culturalmente diferentes de nuestro país.

Las microrregiones en Argentina se constituyen como espacios territoriales ampliados, a partir de la asociación voluntaria de municipios, gobiernos locales e instituciones del territorio, siendo en este sentido mayormente de tipo público-privadas, y tendientes a la generación participativa de proyectos estratégicos para el desarrollo de la región. Estas asociaciones intentan contrarrestar la debilidad de los gobiernos locales pequeños y medianos para generar alternativas de promoción del territorio, y potenciar sus capacidades conjuntas, en vistas de una planificación y gestión del ámbito territorial más equilibrada y consensuada. En Argentina, al menos cincuenta por ciento de los gobiernos locales cuenta por debajo de dos mil habitantes, lo cual ha llevado a diversas reflexiones teóricas sobre la aplicabilidad de modelos de desarrollo. Ante esta realidad,

¹ Especialista en Desarrollo Local y Economía Social.

² Ing. Químico. Especialista en Desarrollo Productivo, Planeamiento Estratégico y Proyectos de Inversión a nivel local.

muchos municipios han desarrollado diversas estrategias asociativas, con diferentes resultados.

A lo largo de poco más de una década de trabajo en diversas regiones, hemos podido identificar algunas precondiciones favorables que posibilitarían dar inicio a procesos de asociativismo y construcción de regiones. En especial podemos señalar que se destacan aquellos territorios donde existe un cierto liderazgo en el ámbito de los municipios participantes, una fuerte identidad local o regional, ligada normalmente a hechos históricos, a raíces culturales comunes; una forma de organización comunitaria que favorezca la generación de conocimientos y nuevas capacidades, una sentida necesidad de generación de mayor riqueza y trabajo, una marcada preocupación por el futuro de las nuevas generaciones y su permanencia en el territorio, entre otros elementos.

Después de muchos años buscando la mejor manera de pensar y generar alternativas de intervención más viables y más efectivas, hemos reflexionado en este artículo en torno a cuáles prácticas contribuyeron más eficientemente al proceso de desarrollo, y a la vez hemos identificado qué caminos transitamos exitosamente y cuáles con pobres o nulos resultados. En este escenario debemos reflexionar, además, en torno a los contenidos culturales que se encuentran presentes en la construcción cotidiana de la vida productiva del mundo rural y de sus productores locales.

2. LA CONSTRUCCIÓN DE EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL Y LA CONFORMACIÓN DE MICRORREGIONES EN ARGENTINA

Varios autores describen cómo el intento de forjar una configuración espacial alternativa, capaz de generar una acumulación local con singularidades propias en un escenario globalizante, presenta su sustento conceptual a partir de la capacidad propia o endógena que tiene cierta localidad por generar mecanismos de creación de riqueza, sobre la base de sus recursos específicos (Arocena 1999, Albuquerque 2001). Esta perspectiva, que para otros autores se denomina desarrollo local (Fernández y Gaveglio 2000, Vázquez y Madoery 2001), o más específicamente en el ámbito rural se la suele designar como desarrollo territorial rural (Schejtman y Berdegué 2003), presenta una concepción del desarrollo como algo generado a partir de las capacidades de los propios agentes locales (Madoery 2000). Esto es lo que muchos autores denominan capacidades sociales para el desarrollo, y es sobre algunas de ellas que trataremos de reflexionar en el presente artículo.

Si se habla de la conformación de microrregiones en Argentina, esto constituye una estrategia fundamental en el marco de fuertes heterogeneidades y desequilibrios territoriales. Como resultado de diversos procesos históricos, el territorio argentino se encuentra en la actualidad fuertemente fragmentado, y sus recursos de distinto tipo, particularmente económicos y humanos, distribuidos en forma muy heterogénea. Tenemos, por un lado, una gran cantidad de gobiernos locales pequeños y medianos sin capacidad de gestión ante las demandas y funciones crecientes que deben afrontar, y sin escala de producción y mercado suficientes para el desarrollo económico y productivo. Por otro lado, gran parte de la población se concentra en grandes ciudades y áreas urbanas. Es a partir de ello que se plantea como necesidad para muchas localidades la asociación y la planificación del desarrollo a una escala mayor, de tipo regional o microrregional, como una estrategia potencial para el desarrollo.

Las características particulares de Argentina —grandes extensiones y desequilibrios poblacionales, económicos y sociales— hacen del ámbito microrregional un espacio favorable para un desarrollo más equilibrado y sustentable. Así, podemos definir el objetivo principal de la constitución de microrregiones del siguiente modo: *se trata de constituir instancias de desarrollo, concertación y articulación, en el ámbito intermunicipal, con el fin de incrementar la capacidad institucional de cada uno de los gobiernos locales y el potencial productivo del territorio a través de la promoción de oportunidades existentes en la micro región, que solo pueden ser aprovechables a partir del abordaje conjunto y la asociatividad municipal.*

3. LAS MICRORREGIONES: MARCO HISTÓRICO CONTEXTUAL DE LA EXPERIENCIA

Es importante resaltar que en el proceso de construcción de las Microrregiones, un punto central a tener en cuenta es la combinación de aspectos históricos y culturales que necesariamente deben contemplarse, ya que representan y son el punto de partida del pensar y sentir de un territorio. Otro aspecto importante que también hemos tenido en cuenta es la tradición de participación que mantienen en la región los gobiernos locales, lo que posibilita identificar liderazgos naturales o procesos asociativos que se han generado con anterioridad.

Un factor más, sumamente relevante, incorporado al contexto histórico cultural que tomamos en cuenta en las microrregiones, son los orígenes de sus principales corrientes migratorias, que permite recuperar y valorar una serie de principios, vinculados a los pioneros, que rescatamos permanentemente en el proceso de creación de las microrregiones: esfuerzo, sacrificio, honradez, confianza, asociativismo y espíritu emprendedor, entre los principales. En este marco, las inversiones y las alianzas para la internacionalización de las regiones se realizaron principalmente a través de empresas e instituciones fuertemente vinculadas con este pasado común, como por ejemplo para el caso de la Microrregión del Sur de Entre Ríos y la región del Véneto en Italia, lo que posibilitó el desarrollo de proyectos e inversiones conjuntas.

Otro elemento a tener en cuenta, son las experiencias regionales asociativas a mayor escala, como por ejemplo la creación de la Región Centro, conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, que posee gran dinamismo y constituye un avance significativo en cuanto a la gestión organizada y consensuada del territorio en Argentina.

4. MARCO CONCEPTUAL Y ENFOQUE DE LA EXPERIENCIA

La experiencia desarrollada conservó y consolidó la voluntad de impulsar opciones de desarrollo integrales e integradas a las realidades de cada una de las comunidades, incorporando visiones estratégicas de desarrollo, profundizando en la búsqueda de la cohesión social y económica —acompañada por una nueva política de cohesión territorial—; en la coordinación y cooperación para concebir y gestionar mejor la colaboración entre diferentes jurisdicciones y administraciones; y en la complementariedad y diversidad para que las acciones intergubernamentales e intersectoriales no compitan entre sí, sino que rescaten las ventajas comparativas y competitivas de las mismas, se potencien sus fortalezas y puedan ir más allá de las puramente locales e incluso regionales.

Para ello se trabajó incorporando diferentes conceptos, como los de desarrollo local o las diferencias entre desarrollo y crecimiento económico, con un criterio de sustentabilidad; la importancia de la pertenencia e identidad de la comunidad con los propósitos y resultados de las transformaciones a realizar; la necesaria existencia de liderazgo y confianza de los diferentes actores del territorio para ser conductores de este proceso de transformaciones; el grado de participación de todos los actores del territorio en cada una de las etapas del proceso; el papel protagónico de la coordinación en las articulaciones verticales y horizontales de las políticas públicas entre el gobierno local y los otros niveles de gobierno, y de cada uno de los niveles de gobierno con todos los actores representativos de la comunidad, entre los aspectos más relevantes.

La instrumentación de todas las acciones contempladas en las microrregiones tiene cuatro líneas de acción diferenciadas: a) Lo indelegable, propio del ámbito municipal, comprende lo fijado por la carta orgánica municipal y las constituciones nacional y provincial. b) Lo coordinado, donde el gobierno local, como administrador del territorio, abarca la coordinación de acciones, programas y proyectos con los diferentes niveles de gobierno y poderes del Estado. c) Lo concertado, con el sector privado y social para el desarrollo de proyectos concretos en el ámbito municipal. d) Lo inducido, impulsa actividades y promueve acciones de inducción, tendiente a que los esfuerzos y el comportamiento que asuma la comunidad se complementen y canalicen en dimensiones similares a los esfuerzos de la gestión municipal.

Conceptualmente, esta visión transformadora de la gestión municipal, como método de gobierno, facilitó la organización del trabajo y las tareas de las diferentes áreas del Ejecutivo municipal, y permitió incorporar a la visión pública los objetivos y actividades de los sectores social y privado. Así entendido, el modelo de gestión aplicado no es solo un proceso técnico de tareas de decisión, elección de alternativas y asignación de recursos, seguimiento y control de la gestión, evaluando también los resultados, sino que además constituye fundamentalmente una nueva concepción de gestión política.

Gestión política sustentada en un proceso de activa participación social, en el que la conciliación de intereses, la concertación de acciones y la unión de esfuerzos públicos, privados y sociales, permiten el logro de objetivos validados por todas las comunidades de las microrregiones.

5. REFLEXIONES FINALES. CREANDO MICRORREGIONES, DIFICULTADES Y DESAFÍOS

La creación de microrregiones como estrategia de desarrollo, en el sentido del despliegue de capacidades humanas, no solo es definida por un territorio —local— delimitado, sino que además está conformada por un sistema de relaciones de grupos interdependientes, donde se generan relaciones de poder. El desarrollo local se da allí donde existe riqueza producida localmente, misma que redundará en una mejor calidad de vida de sus habitantes, donde cada individuo se identifica con una historia en común, con un proyecto compartido a futuro, y donde existe una serie de manifestaciones culturales con las que se identifican.

No importa qué tan rico sea el territorio que conforma una micro región; si no se fortalecen las capacidades humanas existentes y la organización comunitaria e interinstitucional de las mismas, no habrá desarrollo posible para la propia sociedad local.

Se trata de un proceso de organización, comunicación, participación y compromisos crecientes por parte de los actores locales, quienes con el apoyo técnico y financiero necesarios pueden llevar adelante el proyecto de desarrollo territorial de forma exitosa y sostenida. Pero más aún, en el compromiso deben incluirse también los niveles de gobierno provincial y nacional, en una suerte de gobierno «multinivel» que posibilite un marco normativo institucional imprescindible para el sostenimiento y fortalecimiento del proceso

Otro elemento central a tener en cuenta en este tipo de estrategias es la discusión sobre los efectos de la globalización en los contextos locales y regionales, en términos de oportunidades y desafíos. En consecuencia las microrregiones no pueden ser ajenas a la complejidad de los procesos globales contemporáneos, por ello deben buscar la manera de capitalizarlos en función de sus propios fines de desarrollo.

Entendemos que el proceso debe ser desde el inicio consensuado y participativo, lo que genera mayores niveles de sensibilización, apropiación local y compromiso, por parte de los actores protagonistas de la experiencia. La cooperación público-privada y la articulación interinstitucional, tanto para la realización de diagnósticos, el diseño de políticas y proyectos, como para la implementación de los mismos, constituye a su vez una pieza clave del proceso, con el fin de aunar visiones, esfuerzos y recursos que de otro modo resultarían escasos e inconexos. La articulación y concertación de acciones y visiones en este sentido es otro elemento fundamental.

Además, el proceso debe presentar la flexibilidad necesaria para adaptarse a diversos contextos espaciales y temporales con el propósito de lograr una sustentabilidad en el mediano y largo plazo, lo cual resulta necesario en los procesos de desarrollo. Por último, desde nuestra concepción la visión del desarrollo debe ser integral, no es sustentable una visión meramente económica. Para lograr cierto desarrollo económico es fundamental atender al mismo tiempo las variables sociales de salud, vivienda, educación, etc., de acuerdo con las necesidades de cada territorio; las políticas, impulsando procesos participativos y legítimos, consensuados por la población; ambientales, planteando un uso sustentable de los recursos y de equilibrio con el medio ambiente; y culturales, atendiendo especialmente la identidad y diversidad que existe en las comunidades locales y regionales.