

## POLÍTICA Y TERRITORIO EN ARGENTINA

*Oscar Madoery<sup>1</sup>*

### RESUMEN

La Argentina, desde 1983 está recuperando un patrón institucional democrático y desde 2003 está profundizando un modelo de crecimiento económico con inclusión social. La agenda actual requiere tanto de la consolidación de esos dos procesos, como de la configuración de una nueva matriz territorial de políticas, basada en un nuevo balance de poder entre las esferas nacional, provincial y municipal de gobierno. A diferencia de los postulados neoliberales predominantes en las últimas décadas del siglo XX en Argentina, un nuevo enfoque territorial de políticas requiere como condición base del fortalecimiento institucional y de gestión de la esfera central del Estado, al tiempo que un aumento real de capacidades de las esferas sub-nacionales.

**Palavras-Chave:** Territorio. Argentina. Matriz Territorial de Políticas.

### ABSTRACT

Since 1983 Argentina has recovered a democratic institutional pattern and, since 2003, has intensified a model of economic growth with social inclusion. The present agenda requires both, the consolidation of these two processes, and the configuration of a new territorial matrix of policies, based on a new balance of power between the national, provincial and municipal government. Unlike the prevailing neoliberal postulates in Argentina of the last decades of twentieth century; a new territorial approach of policies is required as a condition for institutional and management strengthening of the core state's areas, at the same time of a real enhance in capacity of sub-national areas.

**Keywords:** Territory - Argentina - Territorial Matrix of Policies

### INTRODUCCIÓN

La Argentina comienza el siglo XXI de un modo turbulento, con una crisis económica de una profundidad inédita en nuestra historia y una situación social desesperante. Institucionalmente, la democracia estaba sometida a una prueba de estabilidad y fortaleza. En

---

<sup>1</sup>Doutor em Ciências Sociais, professor e Diretor do Centro de Estudos Desenvolvimento y Territorio da Universidad Nacional de Rosario (AR), Coordinador Geral da Red de Desenvolvimento Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe (Red DETE/ALC) e Diretor Acadêmico da Maestría en Desarrollo Local (Universidad Autónoma de Madrid). Argentina. E-mail: [madoeryoscar@yahoo.com.ar](mailto:madoeryoscar@yahoo.com.ar)

la base de toda esa situación, lo que estaba colapsando era un modelo de fundamentalismo del capital y sociedad de exclusión.

Desde mediados de los años setenta, se había configurado un orden social cuyo patrón de acumulación establecía la primacía de la lógica económico-financiera como eje ordenador de las relaciones económicas y una modalidad de acción política que reflejaba la pérdida del sentido ético y social de la vida pública. Las consecuencias laborales y sociales fueron tremendas: incremento de la desocupación abierta y la precariedad del empleo, inequidad distributiva, flexibilización laboral, ampliación de la economía informal y de subsistencia, marcada exclusión social y aumento en el grado de heterogeneidad estructural de la sociedad.

A partir de la recuperación democrática en 1983, se produjo un doble proceso tan paradójico como relevante: por un lado la reestructuración institucional que se caracteriza por la concentración de capacidades decisorias en la esfera central de gobierno, es decir la centralización de resortes institucionales clave, en medio de un proceso de desconcentración hacia las provincias y municipios de funciones históricamente radicadas en el estado nacional. Pero por otro lado, un tiempo de reorientación de las demandas sociales hacia las esferas locales de gobierno, de regionalización de procesos económicos, sociales e institucionales muy singulares, y de territorialización de la política y del conflicto social.

La combinación de todos estos fenómenos plantea la necesidad de una nueva geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo, que acompañe los avances económico-sociales plasmados en márgenes crecientes de inclusión laboral y social y que permita una profundización democrática efectiva.

La hipótesis es que nuestro país necesita una reconstrucción territorial del Estado y una institucionalización del balance de poder, en cuanto a atribuciones entre las esferas gobiernos central, provincial y municipal de gobierno. Esto no supone un debilitamiento de la esfera central de gobierno, sino su pleno fortalecimiento para recuperar el lugar de lo público en el desarrollo nacional. Pero también requiere una re-estructuración del Estado-Nación en su conjunto, en lo central, lo federal y lo territorial.

El nuevo proyecto de desarrollo con inclusión iniciado en 2003, contiene un claro componente territorial expresado a través de diferentes programas. El artículo señala algunos de ellos y analiza particularmente los Acuerdos Territoriales de Empleo. El objetivo es destacar los avances y limitaciones de esa experiencia, para la consolidación de un nuevo enfoque territorial de políticas que fortalezca el proceso democrático y potencie el proyecto de desarrollo con inclusión social.

## **UN DESARROLLO HISTÓRICO TERRITORIALMENTE FRAGMENTADO**

Argentina es un país que establece constitucionalmente un sistema federal de gobierno, pero que a lo largo de su historia ha atravesado tensiones centralizadoras.

Durante la etapa de consolidación del Estado-Nación en el siglo XIX, la articulación regional fue configurando un centro-periferia, donde las provincias federales del interior – luego de largas disputas y guerras civiles-, fueron perdiendo dinámicas sociales y productivas

propias, pasando a ser funcionales a los intereses unitarios del gobierno de Buenos Aires. El gobierno central se encargaba de garantizar la articulación con el mercado mundial y la integridad de todo el territorio nacional.

Cada etapa histórica fue configurando una particular relación entre gobierno central y provincias, otorgando mayores márgenes de acción a éstas o concentrando potestades en la esfera nacional. Aunque la tendencia a considerar las provincias como territorios subalternos a un proceso de acumulación centralizado fue profundizándose, particularmente en épocas de gobiernos militares y civiles proclives a defender los intereses económicos más concentrados y los sectores sociales privilegiados. En ellos, el estilo de intervención pública obedecía a una matriz de articulación estatal-social, basada en la “sobreutilización” de medios estatales y en la “desconfianza implícita”, tanto en la capacidad productiva de las sociedades territoriales, como en la potencialidad creadora de los pueblos del interior. La omnipresencia pública era la contracara de una cierta debilidad de las estructuras sociales provinciales. La contracara del Estado central tenía como denominador común de la “cobertura pública” como protección social, como promoción sectorial, como compensación territorial, como demanda asegurada.

El ajuste estructural a partir de las últimas décadas del siglo XX, representó una transformación sustancial que se tradujo en el cambio en el papel histórico del sector público como promotor y articulador de un conjunto de relaciones económicas, sociales, políticas e institucionales con los territorios sub-nacionales. La flexibilización en la organización de los factores productivos, la reducción de los esquemas proteccionistas, el debilitamiento del actor público como agente económico y espacio articulador de políticas, como secuelas derivadas del ajuste estructural, constriñeron el campo de actuación pública e inauguraron un tiempo de primacía de mercado.

La pérdida de protagonismo del Estado central generó fuertes desequilibrios sociales y territoriales y profundizó la crisis del Estado como gestor social por la creciente desconfianza de la sociedad civil respecto de la capacidad estatal para responder eficazmente a sus demandas. Se debilitó su rol de compensador de asimetrías y se debilitó progresivamente su papel distribuidor.

En ese marco, los escenarios territoriales emergentes se gestaron por el creciente protagonismo del capital privado en los procesos de acumulación, en detrimento del actor público<sup>2</sup>, conformándose “circuitos productivos regionales” (ROFMAN, 2000) cuya dinámica fundamental no necesariamente era generada internamente, sino que provenía de la dinámica general de funcionamiento del sistema económico-social tanto a nivel nacional como internacional.

Las políticas neoliberales, al favorecer una atención prioritaria hacia la búsqueda de equilibrios entre los grandes agregados macroeconómicos, desvincularon la economía de los ámbitos territoriales específicos y, al colocar al mercado como regulador de las relaciones sociales, desligaron la política del territorio y desconocieron el papel y las capacidades de los actores locales. La dimensión “meso-económica”, es decir, el marco social e institucional regulatorio de las relaciones territoriales fue omitida o contemplada sólo de manera tangencial, y el espacio geográfico pasó a ser un mero soporte de una actividad económica, reducido al

---

<sup>2</sup> Se produjo una virtual desaparición de la presencia empresaria, promotora y reguladora del estado nacional en el ámbito sub-nacional, por transferencia de funciones, privatizaciones de empresas públicas, reducción o desaparición de organismos reguladores de economías regionales.

rol de variable exógena en los procesos económico-sociales fundamentales y expresión de desequilibrio y polarización<sup>3</sup>.

## **LA RELACIÓN NACIÓN-PROVINCIAS-MUNICIPIOS**

Sostiene Oszlak (2001) que a fines de los años ochenta, la distribución de competencias de gestión pública entre el Estado central y los Estados sub-nacionales recortaba, más o menos nítidamente, esferas de actuación autónomas. De hecho, el funcionamiento público se caracterizaba por un alto grado de desconcentración que, hasta fines de la década de los ochenta, se expresaba en una presencia muy fuerte de instituciones y funcionarios federales en el orden provincial. Administraciones de puertos, ferrocarriles, escuelas, hospitales, oficinas de recaudación, sistemas de elevación de granos, servicios de sanidad agropecuaria, delegaciones de empresas públicas, entre muchos otros organismos, poblaban un extenso mapa institucional con escasa superposición con la burocracia provincial.

Las administraciones provinciales eran relativamente reducidas, y la gestión estatal en ese nivel se limitaba a la recaudación de impuestos de su jurisdicción, al mantenimiento de catastros, a la ejecución de obras públicas y a ciertas prestaciones sociales de alcance más bien limitado. Tanto en términos de empleo público como de ejecución presupuestaria, los alcances de la intervención estatal en los órdenes nacional y provincial tenían magnitudes significativamente diferentes.

Más limitado aún era el rol de los gobiernos municipales, cuyos presupuestos cubrían, esencialmente, el mantenimiento de vías secundarias, la recolección de residuos, la habilitación y control de comercios e industrias o ciertos servicios sociales básicos. Ello ha sido denominado como el modelo ABL (alumbrado, barrido y limpieza) de gestión local.

A partir de los años noventa, la situación se modificó drásticamente. El proceso de reforma del Estado argentino estuvo enmarcado en las llamadas “reformas de primera generación”, orientadas a la apertura y estabilización económica y a adecuar el tamaño y nivel de intervención del Estado a las condiciones generadas por la globalización económica y financiera.

Este conjunto de políticas transformó sustantivamente el rol del Estado en la Argentina y produjo una fuerte transferencia de funciones hacia el mercado (a través de las políticas de privatización y desregulación económica), hacia el nivel regional (con la constitución de espacios supra-regionales como el Mercosur), hacia la propia sociedad (a partir de la generalización de programas sociales focalizados para los sectores de menores recursos) y, especialmente, hacia los ámbitos sub-nacionales (provincias y municipios) a través de la transferencia —de hecho y de derecho— de funciones y competencias que antes se encontraban en el nivel nacional, como salud y educación.

### **Cuadro 1 - Asignación de Responsabilidades por Nivel Gubernamental**

---

<sup>3</sup> Se marcó, en nuestro país, una fuerte oposición entre espacios urbano-rurales integrados a lógicas económicas internacionales y espacios urbano-rurales desconectados de toda dinámica económica.

Gobierno Nacional	Gobierno Nacional y Provincial	Gobierno Provincial y Municipal	Gobierno Municipal
Defensa	Educación superior	Agua/Saneamiento	Mercados
Asuntos exteriores	Salud preventiva	Rutas regionales y locales	Cementerios
Asuntos interprovinciales	Desarrollo económico	Protección contra incendios	Recolección y disposición de residuos sólidos
Transporte	Justicia, Vivienda y seguridad social	Electricidad y gas	Planeamiento y reglamentación de tierras (**)
Regulación del comercio	Terminales de carga y pasajeros	Educación primaria(*)	Calles locales
Correo y télex		Educación secundaria(*)	Alumbrado público
		Salud (*)	Drenaje
			Plazas

(\*) En unos pocos casos provisto por municipalidades.  
(\*\*) En unos pocos casos provisto por provincias.

Origen: Elaboración propia

La aplicación de un programa de reforma del Estado concebido sobre una lógica “fiscalista”<sup>4</sup> transfirió competencias y funciones desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales y locales, contribuyendo a una “sobrecarga” de las agendas de los gobiernos locales y la consecuente ampliación de las demandas y expectativas que la ciudadanía dirige hacia esta instancia de gobierno.

### Desvirtuación de roles en la época neoliberal

Las políticas predominantes durante el ajuste estructural, al considerar la macroeconomía como la única dimensión relevante, desligaron la economía de los ámbitos locales. Al colocar al mercado como regulador de las relaciones sociales, desengancharon la política del territorio. La matriz teórica que inspiró el cambio estructural señalaba un desconocimiento de la dimensión local, interpretada siempre como una variable condicionada (fuerzas supra-nacionales condicionan al Estado-Nación, y éste condiciona a los gobiernos sub-nacionales). Y las iniciativas ligadas al territorio (políticas regionales y provinciales, básicamente) surgidas desde el poder central tuvieron una lógica funcional a los ajustes macroeconómicos, donde la dimensión meso-económica, como marco social e institucional regulatorio de las relaciones territoriales, sólo fue contemplada tangencialmente.

Con la política social, por su parte, se hicieron intentos de acercamiento al territorio, pero con predominio de una visión “desde arriba”, sin consideraciones endógenas, como fue el caso de las políticas de desconcentración adoptadas durante los años noventa. La transferencia total de servicios de salud y educación, en primer lugar, y la desconcentración parcial de servicios varios más adelante, implicaron simultáneamente la reducción del aparato estatal central y la correspondiente expansión de las administraciones provinciales y, hasta cierto punto, municipales.

<sup>4</sup> Encaminada a mejorar las capacidades de recaudación y administración, antes que a lograr una reforma institucional que dotara a las diferentes escalas de la administración (Nación, provincias y municipios) de capacidades institucionales más adecuadas a nuevos desafíos y brindara racionalidad al proceso de desconcentración administrativa.

Por su parte, “las reformas de segunda generación” pretendieron la reconstrucción del aparato estatal y el fortalecimiento de las instituciones de gobernabilidad a partir de una nueva concepción del papel del Estado en el proceso reformador, que pretendía fortalecer sus lazos con la sociedad civil. Implicaba introducir nuevas modalidades de gestión, modificar conductas, inducir nuevos valores y, sobre todo, asumir compromisos políticos firmes en cuanto a sostener en los hechos las reformas programáticamente adoptadas. La crisis de fines de los años noventa y principios de 2000 echó por tierra esas aspiraciones.

En definitiva, los cambios operados durante el ajuste estructural han sido de tal magnitud que, a principios del siglo XXI, la estructura del Estado, sus modos de intervención, sus culturas, las relaciones entre instancias, etc., resultaban totalmente diferentes a las imperantes durante décadas anteriores (ESTESO y CAO, 2001).

Los cambios en el cuadro institucional regulatorio presentaron, en el período analizado, serias consecuencias que afectaron la geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo:

- Consecuencia I:** cada transferencia de responsabilidades de gestión implicaba, por lo general, la retención y, sobre todo, el fortalecimiento de capacidades centralizadas de formulación de políticas, planificación, información, evaluación y control de gestión por parte de la instancia estatal que decide dicha transferencia. Así como esto se verifica en la relación nación/provincias, también puede advertirse en el vínculo provincias/municipios.
- Consecuencia II:** el Estado central se convirtió, fundamentalmente, en un aparato orientado a funciones políticas y coercitivas. Las instituciones sectoriales del Estado, vinculadas a la actividad económica y al desarrollo social, pasaron a tener una significación mucho menor frente al notable crecimiento registrado en las instituciones políticas del estado nacional, especialmente la Presidencia y el Ministerio del Interior. Luego del proceso de transferencias de facultades y funciones, el Estado Nacional quedó a cargo de las funciones estatales esenciales (Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Justicia y Seguridad Federal) y del desarrollo de políticas globales que tenían que ver con la estabilidad macroeconómica (negociación de la deuda externa, la relación con los organismos multilaterales de crédito, la parte principal de la política tributaria, etc.). Las provincias, por su parte, quedaron a cargo de la gestión de los complejos sistemas que daban cuenta de casi todas las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos en su vida cotidiana y, en alguna medida, de las funciones de promoción de la producción, sobre todo, con la generación de condiciones “ambientales” —seguridad jurídica, capacitación y calidad de la fuerza de trabajo, ambiente cultural, etc.
- Consecuencia III:** se produjo una virtual desaparición de la presencia del Estado central en el ámbito sub-nacional, por transferencia de funciones, privatizaciones de empresas públicas, etc. Entre ellos, la desestructuración o desaparición de los entes o regulaciones que permitían el desarrollo y/o el mantenimiento de ciertas economías regionales (ESTESO y CAO, 2001)<sup>5</sup>. Si bien estas políticas fueron parte de un

---

<sup>5</sup> Los autores citan los casos de la Dirección Nacional de Azúcar, Comisión Reguladora de la Comercialización de Yerba Mate, Comisión Reguladora de la Producción Vitivinícola, etc., la privatización o liquidación de bodegas e ingenios azucareros estatales (Cavic, Giol, Las Palmas, Compañía Nacional Azucarera S.A., etc.).

proceso gradual, iniciado en algunos casos hacia mediados de los años sesenta, éste definía su orientación hacia mediados de los años setenta y tenía una importante aceleración a partir de una serie de medidas tomadas en ocasión de iniciarse la convertibilidad monetaria en 1991. Señalan los autores que este proceso adquiriría una importancia vital pues, como consecuencia de esta situación, la referencia de los históricos actores sociales regionales en el nivel nacional perdía buena parte de su sentido. En efecto, en el nivel federal, dejaban de tomarse decisiones claves para las economías provinciales y, así como algunos de estos elementos pasaban a la órbita provincial, de igual manera se re-direccionaba el interés de los actores económicos hacia esta jurisdicción. Se produjo, entonces, una separación de actores y decisiones respecto de los territorios.

- Consecuencia IV:** en el período se produjo una “fuga” de empleo público del estado central hacia los estados sub-nacionales (OSZLAK, 2001). Alrededor de 1950, el gobierno nacional contaba con 3,4 empleados por cada 100 habitantes y las provincias con 1,25. Hacia fines de los años ochenta, el volumen absoluto del empleo creció en ambas jurisdicciones, el incremento provincial fue más acelerado y alcanzó una dotación similar a la nacional (2 empleados cada 100 habitantes). En los años noventa, el empleo público provincial llegó a ser 5 veces mayor que el nacional.
- Consecuencia V:** la Argentina presentó, en el período, uno de los más bajos índices de correspondencia fiscal del mundo. Piffano (1999) formula un diagnóstico político del fuerte centralismo tributario en la Argentina, donde un aparente “mayor federalismo” derivado de la descentralización de servicios, en alguna medida compensada por un aumento de la participación de las provincias en la distribución primaria, condujo, en rigor, a un esquema federal de fuerte injerencia del gobierno central. La derivación de la responsabilidad de la prestación de los servicios hacia las jurisdicciones provinciales, sin avanzar en la descentralización de los recursos tributarios, provocó un debilitamiento del principio de imputabilidad (*accountability*). La muy baja correspondencia fiscal de los gobiernos sub-nacionales de la Argentina, a pesar de tratarse de un país formalmente federal, dista de compadecerse con la situación internacional, que incluye una gran mayoría de países unitarios. Además, ha primado, durante el ajuste estructural, una política tributaria sin objetivos de progresividad, de promoción de actividades productivas o de articulaciones regionales.<sup>6</sup>
- Consecuencia VI:** el papel desempeñado por el Estado central argentino en relación con la problemática del desarrollo local fue muy débil. A través de distintas áreas de la administración nacional (básicamente Ministerio del Interior, Economía y Desarrollo Social) se impulsaron, a lo largo de la década, programas nacionales específicos para municipios, con el propósito explícito de promover el fortalecimiento municipal. Sin embargo, todos ellos estuvieron sesgados por la “lógica fiscalista” del proceso de desconcentrador, y se encaminaron más a mejorar

---

<sup>6</sup> La experiencia internacional demuestra que el traspaso de responsabilidades a los gobiernos subnacionales con la concomitante “retención” de ingresos tributarios no ha resuelto el problema del desequilibrio fiscal del gobierno central, al tiempo *que ha generado un proceso de agudo endeudamiento de los gobiernos subnacionales*, así como actitudes tendientes a desarrollar otras fuentes extrapresupuestarias. Piffano (1999) menciona algunas lecciones de la experiencia de las economías en transición (casos de Rusia y Hungría), donde las consecuencias fueron similares.

las capacidades locales de recaudación que a lograr un tipo de reforma institucional más cercana a promocionar la gestión exitosa de políticas de desarrollo local.

### **Las “reales” capacidades sub-nacionales**

Un resumen de las consecuencias que el cambio en la relación Nación-Provincia-Municipios, demuestra que:

1. Los gobiernos provinciales debieron hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido, sin haber adquirido las capacidades de gestión requeridas, e incrementaron su dependencia de la coparticipación impositiva, las transferencias y adelantos del gobierno nacional y un creciente endeudamiento (OSZLAK, 2001).
2. Se inicia una tendencia hacia el progresivo aumento formal de la capacidad de decisión de los municipios, por consagración de la autonomía municipal en la Constitución Nacional de 1994, en la mayor parte de las constituciones provinciales, así como su instrumentación a través de la sanción de cartas municipales (como en la Provincia de Córdoba).
3. La mayoría de las provincias desarrolló algún tipo de traslado de potestades tributarias a los municipios; sin embargo, los montos transferidos siguieron siendo inferiores a los recursos recaudados directamente por los gobiernos locales. Los montos transferidos por las provincias (medidos por habitantes en valores absolutos) se multiplicaron por 2,5 en los años noventa. Las provincias derivaron hacia los municipios los recursos que recibían desde la órbita nacional, con lo cual ataron a los municipios a la coparticipación desde la Nación (OSZLAK, 2001).
4. Esta importante desconcentración del gasto hacia los ámbitos sub-nacionales no estuvo acompañada por una descentralización equiparable de las potestades tributarias, ni tampoco por cambios institucionales dentro de las relaciones inter-jurisdiccionales que suplieran tal asimetría (nueva ley de coparticipación, por ejemplo). Los municipios argentinos presentaban una limitada capacidad de recaudación de recursos propios (BANCO MUNDIAL, 2002).
5. Aumento del gasto y de los ingresos de los gobiernos sub-nacionales (provincias y municipios) y aumento del empleo público provincial y municipal. Pero la posibilidad de que los ámbitos sub-nacionales financien sus gastos con recursos propios siguió descendiendo, hasta convertirse en crecientes tomadores de crédito.

A su vez, los municipios argentinos se fueron convirtiendo, paulatinamente, en foco de nuevas y crecientes demandas sociales. Se erigieron en el lugar de la protesta social, y los ciudadanos comenzaron a demandarles cuestiones que antes canalizaban hacia la Nación y las provincias, como temas de empleo, seguridad, promoción económica, etc. La “expansión de la agenda municipal” no se correspondía ni con sus competencias reales, ni con una tradición municipalista argentina, ni con un porcentaje significativo de los recursos públicos totales en lo municipal.

## UN NUEVO PROYECTO DE DESARROLLO NACIONAL-POPULAR

La situación que se inicia con la devaluación en 2002 pone fin a un ciclo de alrededor de 25 años (1976-2001) de fuerte preeminencia de políticas neoliberales orientadas a provocar un ajuste estructural profundo en la economía y la sociedad argentina.

A partir de 2003 se inicia un nuevo período de recuperación económica, con fuerte impacto social y laboral. Las políticas implementadas dieron lugar a un nuevo régimen de acumulación productiva con inclusión social, donde se destacan la mayor importancia del mercado interno, la progresiva reindustrialización y mayores requerimientos unitarios de trabajo. Algunos de los pilares del nuevo modelo de desarrollo han sido el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo; el sostenimiento del superávit fiscal, sin ajuste recesivo; la regulación de sectores clave de la economía, con retenciones, compensaciones y acuerdos de precios, el apoyo al desarrollo de la negociación colectiva y el aumento del salario mínimo vital y móvil; la renacionalización del sistema previsional, aumento y mayor cobertura de las jubilaciones y pensiones; el incremento del salario indirecto, universalización de las asignaciones familiares y multiplicación de programas de asistencia e inclusión social<sup>7</sup>.

El nuevo ciclo expansivo de la economía permitió la re-dinamización de actividades productivas capital intensivo y actividades mano de obra intensiva y una significativa recuperación del empleo, con tasas elevadas de ocupación. La evolución del empleo y de las remuneraciones indujo a una importante reducción de los índices de pobreza e indigencia y la elasticidad empleo-producto promedio en estos años alcanzó niveles altos que no se habían dado en otras fases expansivas<sup>8</sup>.

En ese escenario se presenta la necesidad de pensar una nueva “geografía” de responsabilidades públicas para el desarrollo, de un estado activo en todas sus escalas (nacional, provincial y local), que se interrogue sobre la escala de gobierno más adecuada ante determinadas problemáticas y de la manera de construir capacidades territoriales. Es decir, institucionalizar el balance de poder, en cuanto a atribuciones tributarias, fiscales, institucionales, entre el gobierno central, los provinciales y municipales. Precisamente, el concepto de autonomía implica siempre la existencia de un poder superior que reconoce a una entidad autónoma, facultades de obrar en una determinada esfera; es decir que no excluye, sino que por el contrario, explica la unidad del Estado.

El componente territorial del nuevo proyecto de desarrollo está presente en diversas iniciativas, como el Plan Estratégico Territorial del Ministerio de Planificación Federal, las Agencias de Desarrollo Local del Ministerio de la Producción, los Acuerdos Territoriales de Empleo del Ministerio de Trabajo o los Centros Integradores Comunitarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En ellos lo que se busca es fortalecer roles de planificación y promoción centrales, al tiempo que dinamización de actores territoriales.

Ellos son antecedentes válidos de un nuevo enfoque territorial de políticas que reconoce que el Estado Nación no es solo estado central, sino, multi-escalar. Que fortalecer territorios no implica debilitar la esfera central, por el contrario, potenciar el estado en su conjunto, ya que los desafíos contemporáneos requieren de renovadas capacidades centrales

---

<sup>7</sup> Narodowski, Patricio y Demian Panigo (2010, p. 15).

<sup>8</sup> Kosacoff, Bernardo, Guillermo Anlló y Adrián Ramos (2007).

de orientación estratégica, de promoción social y sectorial, de control de monopolios, de compensación de asimetrías territoriales, de innovación tecnológica, de integración regional, de regulación de variables económico-sociales-institucionales clave, de garantías de diversidad, de sustentabilidad y preservación ambiental, etc.

Por su parte, las provincias, las ciudades, los territorios rurales y las micro-regiones, con sus diferentes atribuciones, constituyen ámbitos donde se ejercitan con mayor vigor las demandas y presiones sociales, donde se manifiestan y difunden los fenómenos de innovación productiva e institucional, las experiencias de organización y profundización democrática, de reafirmación cultural y donde surgen esfuerzos singulares de gobernabilidad y reivindicación popular. A su vez, son espacios estratégicos para la articulación entre actores diversos (públicos, privados, sociales), que permita exponer tensiones, canalizar conflictos y establecer acuerdos que impulsen el desarrollo territorial.

Este enfoque reclama ver a los territorios locales no en el sentido de unidades con coherencia y estabilidad interna, sino como realidades sociales ancladas a un lugar. Realidad social construida a partir del juego de relaciones entre una multiplicidad de actores diferenciados por su particular inserción en los sistemas productivo-laborales, jurídico-institucionales y socioculturales-simbólicos; diferenciados por su incidencia sobre los procesos territoriales; diferenciados también por la interpretación que sobre la realidad, la historia y la proyección territorial tienen, pero identificados por la común pertenencia al lugar.

En esa tensión identificación-diferenciación se producen las dinámicas colaborativas, confrontativas, cooptativas y de otra índole que pueden darse entre los diferentes actores. Por lo tanto, el territorio no es una unidad compacta con rasgos pre-establecidos, sino una construcción social a partir de relaciones de poder cimentadas en el tiempo y re-significadas en el presente.

Esas relaciones sociales no son sólo locales, en el sentido que siempre un territorio forma parte de un contexto situacional que lo prefigura y lo condiciona (de alcance regional, nacional y/o global). Ningún territorio es una isla que pueda desarrollarse al margen de los contextos de los que forma parte. Pero tampoco es un mero recipiente de lógicas externas que explican todo lo que ocurre en cada ámbito, sea urbano o rural. El territorio tiene vida y tiene rasgos propios que lo identifican y lo diferencian, lo singularizan: un determinado ambiente, una historia, perfiles productivos característicos, una cierta dotación de infraestructura, un perfil institucional y un modo de convivencia, una sociedad local con expectativas y ambiciones, con líderes, referentes, vínculos, desafíos, sueños.

Descubrir, procesar, organizar y proyectar esos rasgos son los desafíos iniciales de una política de desarrollo territorial.

### **Un ejemplo del Enfoque Territorial de Políticas: Los Acuerdos Territoriales de Empleo en Rosario**

Las políticas orientadas a fomentar el empleo y la cohesión social impulsadas a partir del año 2003, han pasado por diferentes momentos y características, desde el fomento de la creación de oportunidades de inversión y mercados, hasta programas de economía social y mecanismos de ayuda económica a sectores vulnerables bajo el compromiso de

contraprestación laboral, pasando por mejoras en los marcos legales que regulan los mercados de trabajo y en las capacidades institucionales de los ministerios de trabajo.

Todos estos programas han tenido desempeños diversos y no siempre fueron diseñados e implementados de manera coordinada. Más aún, que ello haya ocurrido ha sido una excepción antes que una regla, generando numerosos problemas de superposiciones y vacíos de gestión. Y si bien la aproximación territorial ha formado parte de los fundamentos de varios de los programas implementados, no siempre ha logrado plasmarse en acciones concretas. Sin embargo, cuando este enfoque ha orientado las acciones, ha permitido ampliar su alcance, al tiempo de incorporar otros actores con nuevos roles. Así se evidencia en algunas experiencias concretas en la región.

El caso de los Acuerdos Territoriales de Empleo en Rosario, Argentina (2004-2007)

Los Acuerdos Territoriales de Empleo fueron una iniciativa promovida por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, apoyado por el Programa AREA de la Organización Internacional del Trabajo e Italia Lavoro, y la participación del Gobierno Municipal de Rosario, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la Confederación General del Trabajo seccional Rosario, varias asociaciones empresarias y la Universidad Nacional de Rosario.

Su objetivo fue promover la inserción laboral y el fomento empresarial mediante una estrategia de desarrollo económico local, en un marco de apertura por parte del gobierno central y negociación y acuerdo entre actores territoriales. Se estructuró en base a cuatro componentes:

a) Observatorio de empleo, para brindar información estratégica sobre la estructura productiva local, así como información desagregada sobre el mercado laboral del territorio, permitiendo conocer las características de la demanda y oferta de la mano de obra local para apoyar la toma de decisiones de actores públicos y privados.

b) Capacitación a medida, identificando perfiles profesionales requeridos por las empresas de la región. El elemento innovador de este componente radicaba en que su ejecución se hacía posible gracias a acuerdos suscritos entre todas las partes involucradas. También fue impulsado un Diplomado en Desarrollo Local, orientado a la promoción de agentes de desarrollo local encargados de promover estos procesos en toda la región.

c) Programa Integral de Emprendedores Locales, brindando asistencia técnica productiva, administrativa y contable, promoción en ferias comerciales, apoyo financiero, formación de redes de emprendedores e impulso a productos con identidad territorial.

d) Oficinas de Empleo, espacios de intermediación y asesoramiento para la búsqueda de empleo. Las oficinas fueron creadas en los distritos descentralizados existentes en la ciudad.

El aporte fundamental de esta experiencia fue que contribuyó a generar capacidades territoriales de desarrollo, sobre la base de un proyecto planificado y gestionado por los actores locales. Pero también permitió comprobar algunos límites, dados por la permanencia en el tiempo de los compromisos asumidos. Efectivamente, los acuerdos de empleo tuvieron vigencia hasta finales del año 2007. Al cambiar el escenario político nacional y provincial (cambios de gobierno y nuevas alianzas políticas), cambiar el escenario económico (enfriamiento coyuntural de la economía argentina desde principios de 2008 y posterior impacto de la crisis internacional) y al desmejorar el clima de colaboración reinante, la experiencia fue perdiendo continuidad, los compromisos se tornaron más laxos y se recortaron presupuestos. La enseñanza es que tanto modificaciones en el contexto externo, como en el ambiente interno, son factores que afectan las políticas territoriales, demandando permanentes actualizaciones y renovaciones de objetivos y alcances.

El ejemplo demuestra que cuando se amplían las responsabilidades de decisión y gestión por parte de los actores territoriales, se induce a una mayor participación y se produce esa “*activación de energías sociales*” que fortalece las políticas y amplía el campo de lo posible. Se trata entonces de cotejar dos modelos de políticas para el empleo y la cohesión social:

–El modelo de Política hacia el Territorio, que presenta una direccionalidad “arriba-abajo” y concibe a los territorios como meros ámbitos de aplicación o “teatro de

operaciones” de la política. En ese marco, los actores territoriales son receptores pasivos y gestores subordinados de decisiones concentradas en la esfera central de gobierno.

- El modelo de Política Territorial, que tiene una direccionalidad “abajo-arriba”, y concibe a los territorios como lugares de identidad, coordinación y proyección. En ese marco, los actores territoriales son protagonistas de dinámicas endógenas articuladas con lo central, pero protagonizadas desde lo local.

La Política Territorial se posiciona como una manera distinta de hacer política de desarrollo en Argentina y como tal debe ser definida conjuntamente entre responsables nacionales, regionales y locales. El gobierno central asume nuevas y renovadas funciones de desarrollo, al tiempo que habilita espacios de poder y gestión a los ámbitos regionales y locales. No se trata de una perspectiva de suma cero (sacarle a uno para darle a otro), ni de debilitamiento institucional, como las experiencias de desconcentración funcional de los años noventa, orientadas por ajustes fiscales; sino de suma positiva y fortalecimiento de lo público para ampliar el horizonte de posibilidades de acción.

### **¿Qué brindan estas prácticas de articulación?**

La articulación y coordinación de políticas económico-sociales es un proceso político complejo, atravesado por tensiones sociales, protagonizado por personas interesadas, por sujetos situados, por instituciones con misiones y valores predefinidos. Es una práctica que aspira a provocar sinergia de acciones en temas estratégicos.

Sinergia entendida como cooperación, concurso activo y concertado de varios órganos para realizar una función. Surge de las interacciones de las partes y se logra cuando el resultado alcanzado por un conjunto es mayor al que se consiguiera de los aportes de cada una de las partes. En términos sociales, es una capacidad colectiva de arraigar compromisos.

La coordinación requiere de determinadas condiciones que resultan necesarias para que la interdependencia acontezca: una problemática cuya singularidad se interpreta como de tratamiento conjunto, reglas formales e informales que canalicen el conflicto social, incentivos a cooperar, voluntad política de quienes detentan poder e influencia sobre el sistema institucional y confianza social entre los diversos actores involucrados en el proceso, la adaptación de los recursos y habilidades al entorno.

El desarrollo tiene siempre lugar en un territorio, esto es, en un lugar concreto donde existe una cultura, unas determinadas circunstancias medio-ambientales y geográficas, una población y bases productivas determinadas, así como organizaciones e instituciones sociales y políticas.

Con la idea de desarrollo territorial se trata de incorporar una política de empleo orientada por estrategias territoriales, de desarrollo productivo y empresarial, consensuadas entre los diferentes actores locales, públicos y privados en torno a una visión compartida del territorio, orientándose por el diagnóstico de sus necesidades concretas en los ámbitos fundamentales de la producción, la capacitación de recursos humanos según los requerimientos locales, y la investigación y desarrollo para la innovación local.

En este sentido, hay que reconocer el papel estratégico de las regiones y territorios para crear condiciones favorables a la incorporación de innovaciones productivas, organizativas, sociales e institucionales, en el seno del tejido de microempresas y de pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) locales, que constituyen la inmensa mayoría del tejido de empresas en Argentina.

Los problemas relacionados con la adecuada calificación de las personas para el empleo, así como los relativos a la necesaria introducción de las innovaciones tecnológicas y medioambientales necesarias, sólo pueden tratarse adecuadamente desde el nivel territorial. El énfasis en la participación de los diferentes actores locales resulta esencial en este enfoque, al ser éstos los protagonistas principales de las estrategias e iniciativas de desarrollo local.

Ahora bien, la generación de nuevas oportunidades productivas, resultado de las políticas de fomento empresarial, es una condición necesaria -pero no suficiente- para generar empleos de calidad. Por ello se requiere incorporar, en las estrategias de desarrollo económico territorial, una preocupación especial por la calidad del empleo, incluyendo el diseño de políticas activas de empleo a la medida de las específicas necesidades del sistema productivo local.

Por ello, el fomento de las estrategias de desarrollo económico territorial para el empleo debe conjugar una combinación eficiente de políticas de nivel estatal y de nivel territorial, de modo de poder enfrentar la compleja fase de cambio estructural en la que nos encontramos: un contexto de mayores exigencias competitivas y medioambientales en medio de una profunda crisis provocada por la desregulación financiera internacional.

También el desempleo tiene una incidencia muy desigual de acuerdo a territorios y grupos de personas (según diferencias de edad, género, etnia o nivel educativo, entre otras). Y las situaciones de desempleo permanente son una de las causas de problemas sociales tales como la marginación, la violencia ciudadana o la discriminación, entre otros. Las autoridades locales perciben de forma directa estos problemas relacionados con el empleo y deben darles respuestas, que no pueden ser genéricas ya que deben referirse a las peculiaridades específicas de cada territorio.

Así pues, el diseño de las políticas de empleo debe basarse en una aproximación territorial, dando con ello utilidad al concepto de mercado de trabajo local. Ello exige la flexibilidad suficiente de los actores y, en especial de las autoridades locales, para coordinar sus actuaciones en los distintos ámbitos territoriales.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Un aspecto importante del escenario argentino actual es la paulatina recuperación de la dimensión territorial como relevante en los procesos de desarrollo. En numerosos trabajos académicos e institucionales y en planes de gestión, se plantea como estrategia productiva el fortalecimiento de las economías regionales. Existen mayores coincidencias en favorecer el desarrollo local y regional mediante el fortalecimiento de distritos industriales, *clústeres* y cadenas de valor a través de diversos tipos de instrumentos: financieros, impositivos, de asistencia tecnológica y de capacitación.

Asimismo, se vuelve a pensar en términos de fuerte presencia pública en la sociedad, de un Estado más activo y de una modernización horizontal y vertical de éste. Esto enlaza con nuestra argumentación que el desarrollo requiere tanto de impulsos “arriba-abajo”, como de impulsos “abajo-arriba”.

Ello, si bien representa un hecho auspicioso, requiere todavía de una mayor profundización en la discusión de la distribución de responsabilidades públicas para el desarrollo. Las dinámicas políticas desde los territorios interiores no alcanza a conformar aún un tema de agenda política prioritaria. En la Argentina no existe suficiente debate respecto de la realidad generada en las últimas décadas con la concentración de capacidades decisorias en la esfera central, así como con la desconcentración de gestión en las esferas sub-nacionales, junto con la reorientación de las demandas sociales en la esfera local. Esto es parte de una herencia del proceso de ajuste estructural y representa serias limitaciones para las políticas de desarrollo, ya que no existe correspondencia en las esferas federal, provincial y municipal de la administración pública, entre sus capacidades institucionales, tributarias y gestionales reales, y los roles específicos que le competen en el nuevo escenario del desarrollo.

Está claro que no hay desarrollo sin Estado sano y fuerte en todos sus niveles. Por lo tanto, resulta imperioso incorporar en la discusión del desarrollo temas clave como correspondencia fiscal, descentralización, regionalización y autonomía municipal. Será necesario reconocer que los procesos de desarrollo dependerán crecientemente de la efectiva vigencia de estos principios. No hay pleno desarrollo local sin ámbito local apropiado, sin ámbito territorial con potestades y capacidades institucionales adecuadas a las funciones crecientes que las ciudades tienen que desarrollar. La ampliación y superación del modelo tradicional de gestión local (administrador, proveedor de servicios públicos, ejecutor de obra pública) reclama efectivos y novedosos instrumentos legales, administrativos y financieros.

Este proceso permitirá una mejor consolidación de otros ámbitos de interacción y de espacios políticos originales, con los que necesariamente las políticas nacionales deberán articularse. La reforma del Estado, como eje de las políticas de adaptación institucional en nuestra sociedad, implica su reconstrucción en sus diferentes niveles, del central al local, para que pueda desempeñar completamente sus funciones en relación a la sociedad y los territorios.

Hay espacio para una relación integral, no de opuestos, entre local y supra-local (provincial, nacional, global), entre público y privado, entre economía y sociedad, entre competencia y cooperación. La aproximación endógena y territorial del desarrollo nos indica que el contexto situacional del desarrollo no es sólo local, y requiere de un Estado activo en todas sus escalas, central, provincial y municipal.

La política territorial, finalmente, es una manera distinta de hacer política de desarrollo en Argentina y, como tal, es definida conjuntamente entre responsables nacionales, regionales y locales (articulación vertical) y entre actores públicos, privados y sociales (articulación horizontal). Esta doble articulación permite aumentar las capacidades que explican porque se desarrollan los territorios, cómo se transforman a partir de sus propias dinámicas organizativas, creativas, emprendedoras; de la forma cómo utilizan los recursos exógenos y aprovechan las oportunidades del contexto; de la manera cómo se organizan, cómo gestionan los conflictos y cómo definen las estrategias territoriales.

La Argentina está perfilando un nuevo proyecto de desarrollo, que revierte los pilares de la sociedad de mercado y otorga primacía a lo público como valor y lo político como ámbito de transformación. La discusión de la matriz territorial de este proceso, es parte de la agenda prioritaria de los tiempos por venir.

## BIBLIOGRAFÍA

1816-2016 - Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial. República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2008

ALBURQUERQUE, Francisco; MEGLIO, Roberto Di; MADDOERY, Oscar. El enfoque territorial en las políticas de empleo y cohesión social en América Latina, EUROsocial-Emplo, 2009.

ÁLVAREZ, Carlos (Coord.). El desarrollo económico de la Argentina en el mediano y largo plazo. Hacia la construcción de consensos. Buenos Aires: CEPES, Prometeo libros, 2005.

BANCO MUNDIAL. Argentina: Provisión de Servicios Municipales. Temas y Opciones, Informe n. 23685-AR, v. 1, 28 de jun. 2002, Unidad de Gestión de País, LCC7C, Unidad de Gestión de Financiamiento, Sector Privado e Infraestructura, Región de América Latina y El Caribe.

ESTESO, Roberto; CAO, Horacio. La reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda, Congreso Nacional de Administración Pública, AAEAP, Rosario, 2001.

GARRETÓN, Manuel. El actual contexto histórico de la representación política. Santiago, 1999. [mimeo]

Informe Nacional sobre el Impacto social de la Globalización en Argentina 2009, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires, 2009.

KOSACOFF, Bernardo, ANLLÓ, Guillermo; RAMOS, Adrián. Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. Naciones Unidas, Buenos Aires: CEPAL, 2007.

MADDOERY, Oscar. Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones. Buenos Aires: UNSAMedita, 2008. (Serie Desarrollo y Teritorio)

NARODOWSKI, Patricio; PANIGO, Demian. El nuevo modelo de desarrollo nacional y su impacto en la Provincia de Buenos Aires, Cuadernos de Economía Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, n. 75, La Plata, julio de 2010. ISSN 1853-1954.

ORLANSKY, Dora. Las políticas de descentralización; en Revista Desarrollo Económico, Buenos Aires, n. 142, 1996.

OSZLAK, Oscar. El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina, 1º Congreso Nacional de Administración Pública. Rosario: AAEAP, ago. 2001.

PIFFANO, Horacio. Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria federal en Argentina, Documento 27, Consejo Empresario Argentino (CEA), 1999.

ROFMAN, Alejandro. Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos productivos del petróleo, del carbón y del azúcar Buenos Aires: Ed. Ariel, 1999.