

EL PROCESO DE MICRO-REGIONALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DEL DESARROLLO LOCAL UN ESTUDIO EN LA PROVINCIA DEL CHACO

María del Socorro Foio* – Ana María Pérez Rubio**

Resumen

El artículo analiza la experiencia de desarrollo llevada a cabo por el gobierno del Chaco, Argentina, entre los años 2000 y 2007 mediante la organización del territorio provincial en micro-regiones. El énfasis ha sido puesto en los aspectos participativos y el sentido que el proceso adquirió para sus propios actores. La noción de territorio, en su vinculación con el término campo de Bourdieu, constituyó un concepto relevante a los efectos del análisis.

En primer lugar se explicitan los ejes teóricos del discurso oficial que origina y promueve el proceso: la opción por el desarrollo sustentable, la perspectiva de integración de lo económico con lo social, y la generación de espacios participativos para la gestión de las políticas públicas.

En la descripción de la experiencia se identifican las tensiones, actores y lógicas subyacentes: iniciativas y razones para la creación de cada micro-región, modalidad de la participación, consecuencias y obstáculos.

El análisis realizado muestra que la tensión entre intereses económicos de los sectores productivos más estabilizados y las expectativas sociales de los sectores vulnerados no logra dirimirse, por lo cual la voluntad asociativa discurre en el marco de esta lógica.

El Estado no puede ser un actor prescindente. Estos procesos deben contribuir a afirmar la identidad cultural y el sentido de pertenencia desde

* Licenciada en Sociología. Magíster en Epistemología y Metodología de la Investigación Científica. Profesora titular de Sociología de las Organizaciones, Universidad Nacional del Nordeste

** Psicóloga. Master en Ciencias Sociales. Investigadora del CONICET. Directora del Centro de Estudios Sociales (CES-UNNE) de la Universidad Nacional del Nordeste

una perspectiva que reconozca la diversidad, pero no legitime la desigualdad. Se destaca la importancia en este contexto de abrir espacios que permitan nuclear a la población de las distintas jurisdicciones para la discusión de ejes, la definición de políticas y la construcción de consensos que incluyan el reconocimiento del otro como igual, fortaleciendo los mecanismos de cohesión social.

Palabras claves

planeamiento territorial - gestión participativa - equidad - desarrollo sustentable

Summary

This article discusses the development experience made by the Government of the Chaco, Argentina, the years 2000-2007 through the Organization of the provincial territory in micro-regiones. The emphasis has been put in participatory aspects and the sense that the process acquired for their own actors. A relevant for the purposes of analysis concept has been the notion of territory, in its link with the notion of field proposed by Bourdieu.

Firstly the theoretical axes of the official discourse that creates and promotes the process made explicit: the choice of sustainable development, the prospect of integration of the economic aspects with social aspects, and the generation of participatory spaces for the management of public policies.

Description of the experience identifies tensions, actors and underlying logic: initiatives and reasons for the creation of each micro-región, modalities of participation, consequences and obstacles.

The analysis shows that the tension between economic interests of the more stabilized productive sectors and social expectations of excluded

sectors fails to resolve is, accordingly the associative will runs within the framework of this logic.

The State cannot be an absent actor. These processes must contribute to assert cultural identity and the sense of belonging a perspective that recognizes diversity, but not legitimizing inequality. It's necessary to open common spaces for the people of different jurisdictions to discuss axes, define policies and build consensus that include the recognition of the other as equal, to strengthen the mechanisms of social cohesion.

Keywords

territorial planning - participatory management - equity - sustainable development

1 - INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la incapacidad del sistema mundial de dar respuesta a los problemas derivados de la globalización de los mercados y la descentralización del estado llevó a la emergencia de un discurso acerca del desarrollo y la profundización de la democracia que propicia la igualdad y la equidad mediante la incorporación de la participación ciudadana. El mismo se hace visible en casos impulsados desde el estado, como los del presupuesto participativo de las ciudades de Porto Alegre, en Brasil, o Rosario, en Argentina, y en otro tipo de acciones vinculadas a movimientos sociales, tales como el MOCASE, los Sin Tierra, el movimiento por el agua en Bolivia, la lucha por la Amazonia en Perú, o las fábricas y empresas recuperadas en nuestro país. Sin embargo, se trata de un discurso polisémico que en la práctica escasamente alcanza los logros previstos.

En consonancia, nosotras hemos estado trabajando en torno a esta temática en experiencias argentinas, considerando en particular el componente participativo del desarrollo¹.

La importancia adquirida por las cuestiones de escala local -frente al proceso de globalización-, concitó la adhesión a una nueva lógica de la planificación -el planeamiento estratégico situacional- procedente de la gestión de las empresas y que aplicada al desarrollo local planteaba la competencia entre ciudades como recurso para conquistar inversiones, mediante el diseño e implementación de proyectos locales de desarrollo sustentable que contemplaran las características identitarias y culturales de las distintas localidades en su relación con el medio natural y social.

Otro enfoque, se posicionó en el territorio interpretado como un *continuum* compuesto de un conjunto de normas, modalidades de acceso, de uso y de gestión de los recursos naturales y humanos que son expresión de una organización social y de sus relaciones con el ambiente y los recursos² y, en tal sentido, configurado como un espacio geográfico apropiado para lograr consenso respecto a las estrategias de desarrollo sustentable, mediante la participación de la comunidad y el sector político-económico.

Por último, un tercer enfoque a partir del planteamiento de formas de organización no capitalistas del desarrollo, otorgando importancia central al principio de solidaridad social: la economía solidaria. En este caso se atribuye particular relevancia a los procesos de participación genuina para avanzar hacia la inclusión y democratización de la sociedad frente a la imposibilidad de la economía liberal para garantizar la igualdad social.

¹ Proyecto en Red PAV 103, "Trabajo, desarrollo, diversidad".

²Groppo, P., Clementi, S., y Ravera, F. (2003)

A propósito de estas consideraciones, el presente artículo apunta a analizar específicamente una experiencia de desarrollo basada en la planificación descentralizada, que se llevó a cabo en la provincia del Chaco durante los años 2000 y 2007. La misma se produjo a partir de la sanción de una norma legal que organizó el territorio en ocho micro-regiones, poniendo el énfasis en los aspectos participativos y la perspectiva de los actores.

Para ello, en una instancia de reconstrucción desarrollada en entrevistas y talleres realizados entre septiembre y diciembre de 2008, los actores involucrados –pertenecientes tanto al sector público y privado como a los distintos niveles territoriales- examinaron críticamente los procesos de micro-regionalización en el ámbito provincial. A partir de esta producción fue posible identificar qué tensiones y actores se definen y cuáles han sido las lógicas que subyacen. A continuación se presentan la caracterización de la experiencia desarrollada en la provincia, los lineamientos teóricos que aportan a la comprensión de la propuesta y algunas conclusiones en torno al análisis.

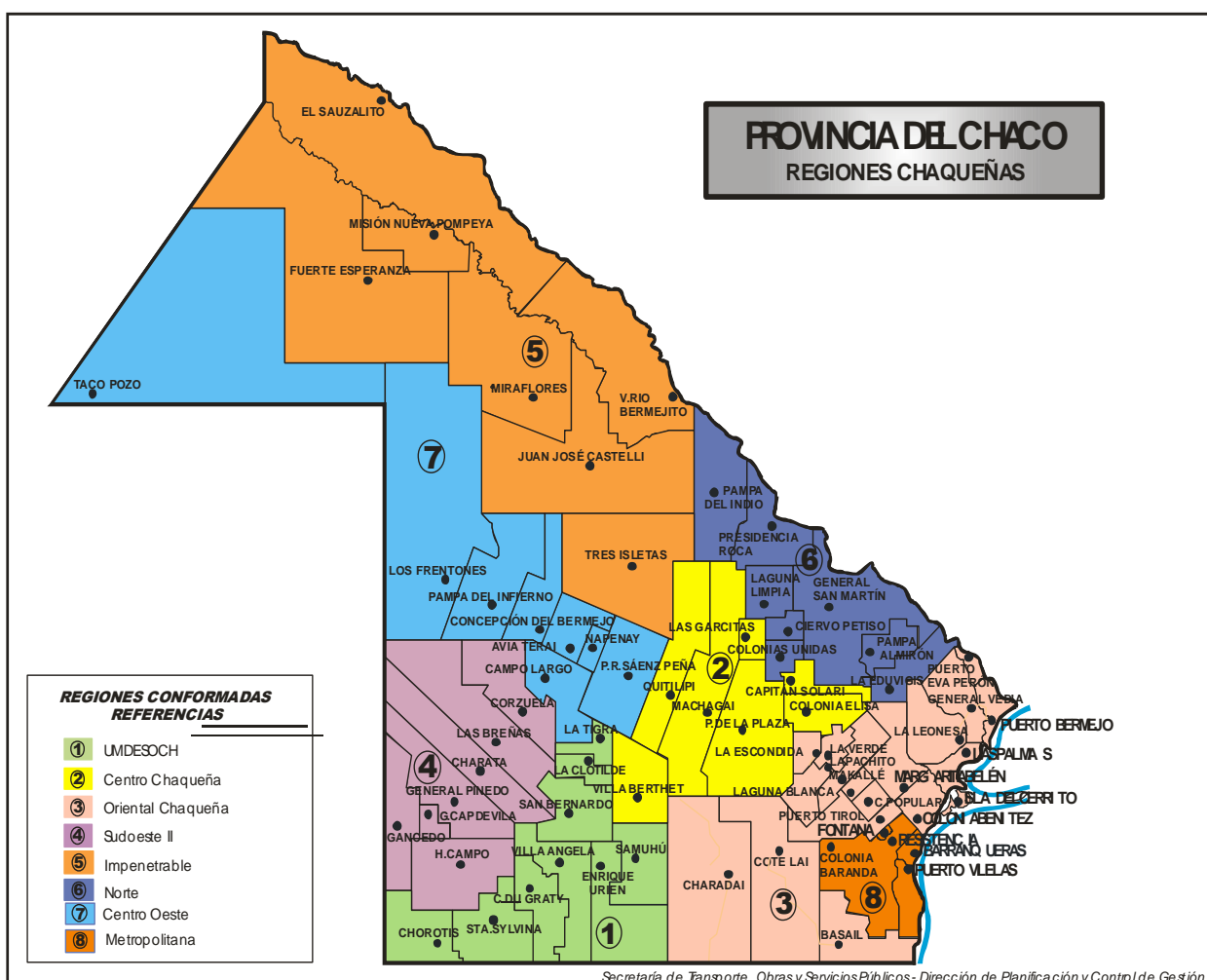
2. LA MICRO-REGIONALIZACIÓN: DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

La provincia del Chaco, ubicada en la región nordeste de Argentina, se ha caracterizado por el insuficiente desarrollo de sus estructuras socioculturales, productivas y laborales, presentando, históricamente, índices de pobreza (55.6%) e indigencia (30%) superiores a la media nacional: 31.4 y 11.2% respectivamente³.

El debilitamiento de las economías regionales y la intensificación de los procesos de exclusión social derivados de la globalización, impulsaron al

³ INDEC, Encuesta Permanente de Hogares 1º Semestre de 2006

gobierno provincial a promover el fortalecimiento de los procesos locales, como estrategia de intervención para favorecer la asignación de los recursos para el desarrollo económico y social con equidad territorial. Durante el período 2000/2007 se impulsa el proceso de micro-regionalización asentado –según las propias declaraciones oficiales- en dos pilares fundamentales: el desarrollo endógeno y la descentralización política, teniendo en cuenta, además, las características eco-ambientales, la identidad y la cultura de cada territorio⁴. Se conformaron, así, ocho micro-regiones.



⁴ La información que se presenta en esta sección proviene conjuntamente de fuentes secundarias orientadas a reseñar el marco institucional del proceso y describir la actividad productiva de cada una de las regiones, y de la reconstrucción del discurso de distintos actores que a partir de entrevistas y talleres contribuyeron a la caracterización del proceso de micro-regionalización.

El marco jurídico institucional para la micro-regionalización lo prestó la Ley N° 5.174/03, que instituye el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados y establece los siguientes órganos: el Consejo Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados; la Unidad Coordinadora Central; las Unidades Sectoriales y los Consejos Regionales de Planificación (CRP). Además, las Agencias Regionales de Desarrollo, integradas por una red de gerentes y promotores locales, organizaciones comunitarias, delegaciones de las agencias provinciales y nacionales. La presidencia del consejo regional es ejercida –en casi todos los casos- por un intendente, mientras que en cada localidad se constituye el Consejo Local de Planificación (CLP)⁵. El financiamiento se ha realizado través del Fondo de Desarrollo Regional (Ley N° 5.267/0), aplicado preferentemente a micro-emprendimientos que produzcan o procesen materias primas e insumos de origen local o generadoras de mayor empleo, y/o promuevan el asociativismo y el empleo de jóvenes.

De actores y tensiones

El proceso de micro-regionalización se produjo a partir de diferentes factores y características, y por el concurso y decisión de distintos actores (Ver: Tabla de caracterización de las micro-regiones, en pág.8).

En algunas de ellas **la iniciativa** fue asumida por el sector privado –en particular las organizaciones económico-productivas y comerciales- a las que se sumaron, *a posteriori*, las autoridades del gobierno local, asumiendo, finalmente, la responsabilidad política de dicha conformación (MR1). Los actores del sector privado resultaron más relevantes en regiones con uniformidad de intereses y mayor dinamismo.

⁵ Ver: Nievas, M. y otros (2007).

| Micro-región | Municipios integrantes | Actividades productivas |
|-----------------------------|--|--|
| 1. UMDesoCH | La Tigra - La Clotilde - San Bernardo - Villa Angela - Enrique Urien - Samuhú - Cnel. Du Graty - Santa Sylvina - Chorotis | Predominio de pequeños productores y minifundios, dedicados a la agricultura y la ganadería. La poca sustentabilidad lleva a rotar los cultivos (del algodón, al girasol y la soja). En su interior se identifican tres sub-áreas: una, con menor nivel de integración de las localidades; otra, que representa un sector de fuerte desarrollo agroindustrial y potencialidad productiva, y la última, eje impulsor de esta micro-región, con incipiente actividad industrial (textil, carne, madera, miel). |
| 2. CENTRO CHAQUEÑA | Pcia. de la Plaza - Colonia Elisa - Capitán Solari - Machagai - Quitilipi - Villa Berthet - Las Garcitas | Prevalencia de pequeñas y medianas empresas, vinculadas con la explotación forestal. Los principales sectores productivos son el maderero y el ganadero y el cultivo del algodón. El sector maderero ha crecido en los últimos años, Machagai, Presidencia de la Plaza y Quitipli forman un eje de desarrollo de los aserraderos. Un tema recurrente lo constituye la reforestación y los condicionamientos que implica en términos de la producción. |
| 3. ORIENTAL CHAQUEÑA | Charadai - Cote Lai - La Escondida - Basail - Colonia Popular - Las Palmas - Laguna Blanca - Lapachito - La Verde - Puerto Tirol - Colonia Benítez - Makalle - Margarita Belén - Isla del Cerrito - La Leonesa - Puerto Bermejo - Gral. Vedia - Puerto Eva Perón - | Preponderancia de la agricultura fundamentalmente sobre la Ruta Nacional Nº 11: hortalizas, en las zonas más próximas a Resistencia, tabaco, algodón, y arroz en la zona de Puerto Bermejo, Las Palmas, General Vedia y Puerto Eva Perón. La producción ganadera se concentra sobre la ruta 16 (entre 50 y 200 cabezas por productor). Puerto Tirol presenta cierta relevancia para el sector industrial. |
| 4. SUDOESTE II | Corzuela - Las Breñas - Charata - General Pinedo - Gral. Capdevila - Gancedo - Hermoso Campo | Es la zona más importante en crecimiento de superficie sembrada y tecnología empleada; con alta productividad y posibilidades de diversificar los cultivos, sustituye el algodón por oleaginosas - soja y girasol- y cereales. La producción agraria prima por sobre la ganadera. Asimismo ocupa el tercer lugar en la actividad extractiva de madera y de consumo de energía en la provincia. |
| 5. IMPENETRABLE | Tres Isletas - Juan José Castelli - Villa Río Bermejito - Miraflores - Fte. Esperanza - Misión Nva. Pompeya - El Sauzalito | La actividad predominante corresponde al sector primario, en particular la ganadería, con explotaciones sin límites definidos. La actividad agrícola es reducida; se destacan los cereales y los cultivos industriales -algodón, soja y oleaginosas-, en particular en el Departamento de Maipú. La producción de carbón es importante en Tres Isletas y Gral. Güemes. |
| 6. NORTE | La Eduvigis - Pampa Almirón - Colonias Unidas - Ciervo Petiso - Laguna Limpia - Gral. San Martín - Presidencia Roca - Pampa del Indio | Los sectores productivos son: madera, apicultura, fruti-horticultura (cítricos, hortalizas), tabaco y ganadería. La agricultura fue sustituida por la ganadería, por ser más rentable. Las actividades productivas sufren el impacto de la emigración de población rural hacia las áreas suburbanas de la localidad de San Martín. Las mayores dificultades refieren a la falta de agua y energía eléctrica. |
| 7. CENTRO OESTE | Taco Pozo - Los Frentones - Pampa del Infierno - Avia Terai - Napenay - Concepción del Bermejo - Campo Largo - Pcia. Roque Saénz Peña | En la producción primaria las principales actividades son las ganaderas, las forestales y las agrícolas; en estas últimas se destacan los cultivos de oleaginosas (soja y girasol), algodón y cereales (maíz, sorgo, trigo, arroz de secano). La economía de la zona se forjó en base a la producción de los recursos naturales, por lo tanto se requiere implementar una política de reconversión productiva, que incluya un componente de capacitación de los productores. |
| 8. METROPOLITANA | Comandante Fontana - Resistencia - Puerto Vilelas - Barranqueras | Los sectores productivos predominantes son la ganadería vacuna en pequeña escala, criaderos de cerdo, huertas comunitarias y ladrillerías y las actividades de servicio en la ciudad de Resistencia. La ganadería es incipiente y la producción hortícola, escasa, al igual que la ictícola. La micro-región se destaca por la importancia del sector gráfico y la significativa participación del sector textil (prendas de vestir). Igualmente, se incrementó la participación de los locales de la industria del mueble, el sector de la producción y reparación de autopartes. |

La decisión de conformar la micro-región, en otros casos correspondió al gobierno provincial y a los gobiernos municipales inducidos desde el nivel central, a los que se agregaron entidades productivas y organizaciones de la sociedad civil (MR2), dando origen a un conjunto de alianzas entre sectores. Finalmente, en una micro-región el proceso se desencadenó por el impulso de un gobierno local, frente a la crisis del año 2001, en tanto que las diferentes localidades se fueron incorporando paulatinamente (MR4).

En general, problemáticas comunes, sumadas a la presencia de recursos económicos similares –por caso la madera en las regiones del centro de la provincia- contribuyeron a la consolidación de una idea de región o propiciaron la difusión de estas ideas en otras localidades. Con independencia de las escasas experiencias cooperativas que se han producido con anterioridad, el proceso contribuyó a movilizar el surgimiento de ideas proclives a la participación y el asociativismo.

Las razones que incidieron en la conformación de las micro-regiones varían a partir de distintas circunstancias, en unos casos la proximidad geográfica de las localidades integrantes (MR4), operó como un elemento relevante, así como la conciencia de adscribir a una identidad étnica y cultural determinada (MR5). En otros casos, la similitud económico-productiva constituye el aspecto de mayor consideración, al igual que la identificación de problemáticas comunes (MR1). También hubo regiones conformadas exclusivamente a partir de criterios establecidos por el gobierno provincial (MR2 y MR8).

De este modo, los factores que generaban identidad entre las diferentes localidades impulsaron la integración entre municipios que no

necesariamente se correspondían con las divisiones jurisdiccionales, sino más bien con afinidades de otro tipo –fueran éstas productivas, geográficas, culturales, etc.-. Por el contrario, cuando la convocatoria no se asentó sobre algún elemento compartido, el proceso devino carente de viabilidad y con el tiempo fracasó; éste ha sido el caso de Las Palmas/Basail, en la MR3. Profundas asimetrías al interior de la región, en relación con el desarrollo comparativo tendieron a generar resistencias al proceso de integración (caso Pcia. R. Sáenz Peña, MR7).

En algunas micro-regiones, y dependiendo de la configuración y posicionamiento de los distintos sectores, las estrategias se orientaron alternativamente hacia la resolución de urgencias o a la consolidación de obras de infraestructura que habilitaran el desarrollo de los sectores económico-productivos y pudieran ser financiados por el FDR. En otros casos, se apuntaba a asistir a los sectores más vulnerables, en particular aquellos que no tienen acceso al crédito y/o serias dificultades para acercarse a las instituciones y participar activamente en la comunidad. En cualquier situación, el principal objetivo se orientaba hacia el mejoramiento de la calidad de vida.

La gestión de los procesos participativos resultó igualmente versátil en las distintas micro-regiones en función de los sectores involucrados y los temas que se abordaban, o de las decisiones y estrategias asumidas por los CRP (MR3). En general, la participación integrada de todos los miembros de una micro-región estuvo condicionada al interés particular de cada municipio.

Sin embargo, mientras en algunas se definieron ordenanzas para respaldar la participación de las localidades (MR1), al mismo tiempo se restringieron

las posibilidades a ciertos aspectos específicos (MR1) dependiendo, en ocasiones, del mayor involucramiento de los distintos sectores –las ONGs más grandes y con mayor vinculación con el gobierno, por ejemplo (MR7)- o de la falta de articulación que privilegió el tratamiento de temas de orden local y no regional.

Finalmente, algunos informantes han rescatado la importancia de estos procesos participativos. Tal fue el caso de la MR5 en la que los miembros de pueblos originarios se sumaron al proceso, valorando la oportunidad de realizar una planificación participativa que los llevó a organizar su propio Consejo de Desarrollo Regional con normativa similar, aunque ello implicó funcionar en forma separada al consejo regional integrado por pobladores blancos.

Las consecuencias derivadas de la experiencia de micro-regionalización variaron en función de los distintos contextos; en algunas de ellas se reorientó la actividad productiva, con frecuencia debido a factores externos y en otras por propia decisión de la misma micro-región, como ejemplo se cita la MR2, que cambia de la producción de algodón hacia una intensificación de la producción maderera. El proceso de sojización también ha tenido consecuencias en relación con la ampliación de la frontera agropecuaria, el desmonte, el arrendamiento de los minifundios que lleva a los campesinos a abandonar su propiedad y su espacio de residencia, incrementando los residuos tóxicos empleados en las plantaciones. Si bien esto ha generado el crecimiento económico en la zona, no se ha verificado un proceso de real desarrollo, ni se han mejorado las condiciones sociales de vida.

Los mayores obstáculos, en casi todos los casos, estuvieron asociados a cuestiones de funcionamiento, por caso, la falta de fondos para hacer frente a la organización y movilidad de los actores participantes (MR3).

Otro factor operante ha sido la filiación partidaria de las autoridades locales, jugando en contra en caso de no coincidencia, o por el contrario a favor, en situaciones de afinidad. En efecto, la heterogeneidad de los cuadros políticos y la preponderancia de los intereses partidarios limita la realización de acuerdos sobre proyectos comunes.

En cuanto a los promotores locales, si bien en muchas micro-regiones revistieron importancia como movilizadores del proceso, también encontraron dificultades para financiar los gastos de organización de las respectivas reuniones. Finalmente, su consideración como representantes del gobierno provincial, debilitó la idea de descentralización que se pretendía imprimir al proceso.

A esta enumeración hay que sumar los problemas derivados de la implementación de las políticas sociales en aquellas micro-regiones más deprimidas (MR5): el alto grado de fragmentación de los programas y su obligación de incorporar instancias participativas a través de los consejos consultivos derivó en la realización de multiplicidad de reuniones y un estado de *asambleísmo* que resultó en algunos casos paralizante.

Finalmente, la gestión de los fondos provinciales y el posicionamiento asumido en relación con este aspecto deben ser igualmente contabilizados, en particular en aquellos lugares en que se sobrevaloró la dependencia con respecto a ese tipo de financiamiento por sobre las posibilidades de potenciar los propios recursos de la región (MR7).

La definición de problemas y propuestas que no son satisfechas, ya sea por la falta de recursos o de capacidad para dar respuesta a las demandas, actúa como un factor que desalienta los procesos. Al igual que la posibilidad de descentralización que no se concreta -v. gr. relación directa entre el municipio y el poder central, delegados del Ministerio de la Producción privilegiando en sus intervenciones su carácter de funcionarios provinciales...- que opera también como un elemento que contribuye a desestimar la experiencia.

Asimismo, se cuestiona la conformación de micro-regiones de las que participan localidades que no son reconocidas como parte de una identidad común, ya sea por motivos culturales, de pautas de vida o actividad económica predominante. Por el contrario, se asigna relevancia a la participación de las figuras políticas locales como modo de demostrar el compromiso que se siente en relación con el proceso, aunque, en el mismo sentido, se desapruere la intervención de intereses partidarios en los procedimientos⁶.

3 - LINEAMIENTOS TEÓRICOS PARA LA COMPRENSIÓN DE LA POLÍTICA DE MICRO-REGIONALIZACIÓN

Tres ejes discursivos aparecen reiteradamente en la normativa legal así como en los documentos oficiales que originaron y promovieron las acciones gubernamentales referidas al proceso de micro-regionalización: la opción por el desarrollo sustentable, la perspectiva de integración de lo económico con lo social, y la generación de espacios participativos para la gestión de las políticas públicas.

⁶ Es muy discutida la falta de continuidad y compromiso de las instituciones del Estado provincial en el proceso.

La opción por el desarrollo sustentable

En el mundo actual la revolución tecnológica, la degradación ambiental, la polarización social, la ampliación de la brecha entre ricos y pobres dentro de los países, dan cuenta de muchos cambios que están anticipando distintos escenarios futuros⁷.

Uno es el escenario reformista, en el cual las tendencias del consumo material no sufren modificaciones sustanciales, aunque se implementan políticas para apoyar la sustentabilidad. Pero existiría, en este caso, una posibilidad de caída hacia escenarios de degradación, con el aumento generalizado de problemas ambientales y sociales y una intensificación de las desigualdades, o bien con los países ricos atrincherados en burbujas de riqueza, marginando al resto de la humanidad.

Entre los escenarios positivos está el nuevo paradigma de sustentabilidad que usa la tecnología en armonía con la naturaleza. Éste depende de la inclusión de elementos éticos y de la voluntad política y social de promover los cambios, con una conciencia clara de lo que es posible o no realizar.

El discurso de la política de mediano plazo formulada en el año 2000 por el gobierno del Chaco apostaba a este último escenario, en función de la imagen objetivo de una provincia competitiva de cara a la globalización con una visión de desarrollo humano. Para ello declaraba el compromiso del Estado de facilitar, articular y posibilitar la gestión participativa que permitiera diseñar y poner en marcha un proceso de desarrollo provincial integrado y sustentable. La sustentabilidad se visualiza, así, como eje permanente de aquel discurso.

⁷ Gallopin, G., 2002

Esta noción, en su definición, articula dos dimensiones claves que deben tener, en su realización práctica, el mismo peso: a) la posibilidad de mantener procesos productivos y sociales durante lapsos generacionales, obteniendo de dichos procesos iguales o más recursos y resultados que los que se emplean en realizarlos y b) la distribución de dichos resultados y recursos debe discriminar positivamente a los discriminados negativamente, hasta alcanzar una situación de desarrollo equipotencial de los seres humanos, en términos de mejora sustantiva de los niveles y calidad de vida⁸.

La presencia de esta segunda dimensión de la sustentabilidad ha sido formalmente expresada por la política de desarrollo local y regional del Chaco en su propósito de superar los problemas de exclusión social y debilitamiento de las economías regionales. Ello, a su vez, fundamentó la decisión de adoptar como estrategia de intervención el desarrollo local constituyendo, cada micro-región, el espacio territorial de aplicación enfocado hacia la potenciación de los recursos endógenos, el fortalecimiento de las competencias existentes y la complementariedad inter-regional para el aprovechamiento de las oportunidades.

La perspectiva de integración de lo económico con lo social

De la conceptualización del desarrollo sustentable se desprende que toda iniciativa en pos del cambio socio-económico con equidad requerirá asumir una definición de riqueza que, basada en la calidad de vida, en la autorrealización -más que en el consumo mercantilista- genere un sentido importante de solidaridad social. La insuficiencia del modelo capitalista

⁸ Calvelo Ríos, J.M., 1998

global demanda una articulación entre las dimensiones socio-política y socio-económica.

Las organizaciones de la economía social -que abarcan tanto aquellas sin fines de lucro, como las cooperativas y las mutuales- adquieren una dimensión protagónica al momento de desarrollar colectivamente experiencias innovadoras. En lugar de definir proyectos de transformación listos para ser puestos en práctica en el marco de las estructuras tradicionales se trata de pensar formas de organización alternativas al modelo de empresa capitalista, que permitan construir una economía de solidaridad que rescate, desde una configuración macro-política, la primacía de lo social y la construcción de la ciudadanía. La emergencia de la economía de solidaridad posibilita trascender el *ethos* del mercado presente en cualquier modo de organización de lo social sustentado en la negación de las relaciones de poder en los distintos sectores, bajo el supuesto de la homogeneidad de la sociedad⁹.

En la provincia del Chaco, la promulgación de la norma jurídica institucionalizando el proceso que habilitaba en las distintas micro-regiones un espacio de construcción y definición de sus propias alternativas de desarrollo legitimó el propósito de asegurar la instalación -en cada territorio- de las capacidades técnicas necesarias para un proceso dinámico fundado en la identidad cultural y el sentido de pertenencia. Precisamente, la creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados sentaba las bases para el planeamiento estratégico ascendente de políticas específicas desde la perspectiva de integración de lo económico con lo social.

⁹ Ver: Marcelo Matellanes, 1999; también: Carlos Prieto, 1996

La relevancia de la participación para la gestión de las políticas públicas

La crisis económica global, entre otros efectos, también dio cuenta del quiebre de la disposición como ámbito de negociación de los conflictos sociales por parte de los espacios estatales constituidos, poniendo en cuestionamiento la función central del estado moderno a través de sus estrategias de acumulación (estabilización de la producción capitalista), confianza (estabilización de las expectativas ciudadanas) y legitimación o hegemonía (lealtad de las distintas clases sociales hacia la gestión estatal de oportunidades y riesgos)¹⁰. Un proceso generalizado de pérdida de confianza de la ciudadanía y de deslegitimación del poder político fue poniendo en evidencia la necesidad de renovación del contrato social para contrarrestar la proliferación de la lógica de la exclusión.

Esta renovación implica la reconstrucción de la tensión entre democracia y capitalismo, una nueva concepción redistributiva con el involucramiento tanto del estado como de las esferas no gubernamentales y el surgimiento de espacios institucionalizados de interacción de sectores públicos y privados, nacionales, locales y globales articulados por el estado.

Acorde con las exigencias renovadoras, el Estado provincial puso en marcha una estructura de gestión participativa a través de la coordinación entre actores sociales y territoriales para la formulación e implementación de las políticas públicas; ello refiere a la institucionalización de espacios de encuentro e intercambio entre actores en la esfera pública, en tanto relación

¹⁰ De Sousa Santos, B., 2005

y práctica que producen algún tipo de incidencia en el contexto y en los sujetos¹¹.

En este caso, el contexto más significativo estuvo conformado por el territorio, y específicamente por los actores sociales e institucionales - históricos o emergentes- que viven o interactúan en el mismo y aceleran, frenan, consolidan o modifican dinámicas territoriales ya definidas, o ponen en marcha nuevas.

Desde esta perspectiva, el peso recae en la relación sostenible entre el territorio y los actores, las ideologías, las percepciones, los proyectos políticos y los intereses personales, la articulación y coherencia entre los diversos sectores sociales (Groppo et al. 2003)¹². A través de sus prácticas se ha creado una identidad común y contribuido a la evolución del territorio. Por cierto, si los intereses son compartidos, llevan a acciones de cooperación colectivas, y si son opuestos, pueden ser causas de conflictos. Por configurar un sistema abierto, fuerzas exteriores afectan al territorio; cambios políticos, sociales, ambientales determinan su posición con respecto al espacio global y las vinculaciones internas y externas de sus actores (Randazzo, 2006)¹³.

Reconocer la complejidad del territorio como sistema significa admitir que las relaciones que operan en el mismo no son estables, pueden ser variables y sin duda, diversas; conforman, por tanto, interacciones que en determinado espacio-tiempo modifican estructuras y construyen formas de

¹¹ Rosenfeld, M., 2005

¹² Groppo, P., Clementi, S., y Ravera, F., op.cit.

¹³ Randazzo, M., 2006

mirar el mundo. En el marco del encuadre que venimos planteando, es interesante ligar este punto con la noción de campo de Pierre Bourdieu¹⁴.

De acuerdo con Bourdieu, el mundo social se constituye por espacios de lucha y poder –campos- donde intervienen actores interesados. El campo es definido en cada momento por el estado de las relaciones de fuerza entre los protagonistas de la lucha, es decir por la estructura de la distribución del capital específico (cuya provisión es desigual), resultado de anteriores luchas -que se encuentran objetivadas en las instituciones y las disposiciones- y que dirigen las estrategias y las posibilidades objetivas de los diferentes agentes o instituciones en las luchas presentes.

En el caso del Estado, la lucha se centra en el monopolio de la violencia simbólica. La violencia simbólica ejerce su fuerza mediante el sentido subjetivo acerca de los límites objetivos, que impone la aceptación de la realidad social. Los dominados tienden de entrada a atribuirse lo que la distribución les atribuye, rechazando lo que les es negado, contentándose con lo que se les otorga y midiendo sus esperanzas por sus posibilidades¹⁵.

Las transformaciones de la estructura resultan de las estrategias de conservación o de subversión cuya orientación y eficacia está determinada por la posición interna de los que las producen.

El proceso de descentralización territorial impulsado por el Estado provincial habría respondido -bajo ciertas condiciones fijadas por la norma legal y el sistema político- a una decisión sustentada en la posibilidad de construir un campo con reglas de juego propias que configuren espacios de articulación entre agentes e instituciones, transitando posiciones desiguales y franqueando las tensiones derivadas de las mismas, para el diseño y

¹⁴ Bourdieu, P., 1993

¹⁵ Bourdieu, P., 1998

ejecución de las políticas públicas. Aunque, como el mismo Bourdieu afirma, la construcción social nunca será producto de una acción totalmente consciente, resultado de una voluntad, intención o proyecto; cuestiones de poder, disputas por el manejo de recursos se harán presentes mediante las reglas del juego con las que esos asuntos se arbitran en cada uno de los campos¹⁶.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES EN TORNO AL PROCESO

La micro-regionalización ha surgido como un proceso de descentralización territorial en tanto requisito para promover el desarrollo endógeno. La noción de territorio, en su vinculación con el término campo de Bourdieu, se constituye en un concepto relevante para la consideración de dicho proceso. En un campo hay luchas, por lo tanto historia, y en él los agentes y las instituciones se enfrentan siguiendo las regularidades y las reglas constitutivas de ese espacio con distintas posibilidades de éxito para apropiarse de los beneficios específicos. El territorio se constituye, así, en un lugar de relaciones de fuerza y luchas tendientes a transformarlo y, por lo tanto, en un lugar de cambio permanente¹⁷. Dentro de ese campo hay que distinguir los diferentes agentes-actores -Estado, organizaciones de sociedad civil, empresas privadas, etc.- que lo componen.

En general, los actores han atribuido una valoración positiva al proceso de micro-regionalización, especialmente por la posibilidad de redefinir las configuraciones pre-establecidas que no siempre se ajustan a la lógica y la

¹⁶ Rosenfeld, op. cit.

¹⁷ En este punto radica una de las diferencias que Bourdieu hace entre campo y sistema: La coherencia que puede observarse en un estado dado del campo, su aparente orientación hacia una función única son el producto del conflicto y de la competencia, y no de una suerte de autodesarrollo inmanente de la estructura. Nosotros apostamos a que estas dos características pueden ser complementarias.

especificidad de las distintas localidades, habilitando articulaciones a partir de criterios asociados con aspectos geográficos, productivos, etc. En tal sentido, la experiencia es percibida como un proceso de integración y desarrollo que promueve una mayor autonomía de los municipios que se fortalecen a partir de la regionalización. Igualmente, un elemento recurrente ha sido la demanda de las distintas jurisdicciones con el propósito de delimitar espacios que permitan la definición de líneas de desarrollo endógeno o que al menos den lugar a propuestas descentralizadas y que reconozcan las especificidades de cada una de ellas. Incluso en algunos casos se avanzó -a partir de factores agro-ecológicos o especializaciones productivas- en la definición de un perfil productivo para cada zona o localidad dentro de la misma micro-región, con vistas a evitar coincidencias que resultaran en la superproducción de ciertos rubros favoreciendo el intercambio cultural. Los actores involucrados en los procesos de MR reconocen la importancia del asociativismo, la participación y la configuración de proyectos compartidos.

Desde la perspectiva teórica, el análisis realizado sobre la experiencia de regionalización ha permitido corroborar que el desarrollo territorial debe concebirse y encararse como un proceso integral, en el cual una de sus dimensiones es la socio-cultural. En ella los actores económicos y sociales se integran, juntamente con las instituciones locales, formando redes de relaciones que incorporan los valores sociales -o sectoriales- de la sociedad al proceso de desarrollo. En este proceso operan tanto factores de orden económico como social y cultural. Sin embargo, no en todos los casos el proceso tiene la posibilidad de dar cuenta de modo integral de tales aspectos.

La política de MR puesta en marcha por el gobierno del Chaco estuvo enmarcada al mismo tiempo en el paradigma de la sustentabilidad y en la del DL, a partir de esto, se propuso discriminar positivamente a quienes se encuentran histórica y socialmente discriminados negativamente; igualmente, buscar la articulación política y económica. No obstante, tal propósito sólo se ha verificado en parte y en algunas de las ocho micro-regiones, siendo más bien característico el divorcio y la falta de vinculaciones entre sectores y propósitos: los fines del sector privado son eminentemente económico-productivos mientras que el Estado muestra una mayor orientación hacia los problemas sociales.

En tal sentido, el proceso no alcanzó a resolver la histórica contradicción entre capitalismo y democracia; de este modo, la tensión entre intereses económicos de los sectores productivos más estabilizados y las expectativas sociales de los sectores vulnerados no logra dirimirse y la voluntad de asociación discurre en el marco de esta lógica.

Igualmente, se destaca la importancia del actor político y de los funcionarios comprometidos en este proceso para consolidar, legitimar e institucionalizar los vínculos entre los diferentes grupos y sectores. El Estado no puede en este caso ser un actor prescindente. Sin embargo, la falta de coherencia entre el discurso y la semiótica de la acción fue un factor que no siempre favoreció el proceso.

En resumen, se han de pensar los procesos de regionalización como un mecanismo que contribuya a afirmar la identidad cultural y el sentido de pertenencia de la población desde una perspectiva que reconozca la diversidad, pero no legitime la desigualdad. De ahí, la importancia en este contexto de abrir espacios que permitan nuclear a la población de las

distintas jurisdicciones para la discusión de ejes, la definición de políticas y la construcción de consensos que incluyan el reconocimiento del otro como igual, fortaleciendo los mecanismos de cohesión social.

Bibliografía citada

Bourdieu, P., 1993, Entrevista: La lógica de los campos, Revista Zona Erógena N°16. Disponible en:
<http://pierre-bourdieu-textos.blogspot.com/2006/07/la-lgica-de-los-camposentrevista.html>

Bourdieu, P., 1998. La Distinción, Criterios y Bases Sociales del Gusto. Taurus, Madrid

Calvelo Ríos, J.M., 1998, Algunas Aproximaciones a la definición de Desarrollo Sustentable. Disponible en:
<http://www.geocities.com/Athens/Delphi/8644/tres.htm>

De Sousa Santos, B., 2005, Reinventar la democracia. Reinventar el estado, CLACSO, Buenos Aires

Gallopin, G., 2002, Globalización y sustentabilidad: quiebre de tendencias y escenarios posibles. En Larrain, S. y otros, *Globalización y sustentabilidad. desafíos y alternativas*. División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos CEPAL, cap. I, pto. 3, Santiago de Chile

Groppo, P., Clementi, S., y Ravera, F., 2003, Desde el diagnóstico territorial participativo hasta la mesa de negociación: orientaciones metodológicas. Disponible en:
<http://www.fao.org/docrep/005/Y8999T/y8999t09.htm#bm9b%20>

Matellanes, M., 1999, Capitalismo Siglo XX, La impostergable alternativa: imperio hobbesiano o multitud spinozista. En revista *Sociedad*, Facultad de Cs. Sociales UBA, vol.15. Buenos Aires

Nievas, M.; Rosa Marín, C.; Silvero, R., 2007, Análisis de una política de desarrollo local: descentralización por microregiones en la Provincia del Chaco. El caso de la Región Metropolitana. Desarrollo Local Endógeno. Disponible en <http://desarrollolocalendogeno.blogspot.com/2007/08/anlisis-de-una-poltica-de-desarrollo.html>

Prieto, C., 1996, Karl Polanyi: Crítica del Mercado, Crítica de la Economía. En revista *Política y Sociedad*, UCM, n° 21, Madrid

Randazzo, M., 2006, Territorial Development: Theory and practice. The case of two initiatives in the north-east of Brazil. Cooperation and Development European School of Advanced Studies University of Pavia

Rosenfeld, M., 2005, Dilemas Actuales de la Participación Social. Observatorio Social, Cuaderno N° 7, Buenos Aires