

PANEL Redes gubernamentales para el desarrollo territorial (Argentina)

Miércoles 10 de Junio de 2009 2.30 hs.pm

Ponencia

“El rol de las provincias para armonizar las políticas públicas en un país federal”

Luis Campo
Vicegobernador de la Provincia de La Pampa
Argentina

Resumen

La República Argentina asume a través de su sistema federal de gobierno el desafío y la oportunidad de coordinar políticas para orientar y motorizar el desarrollo. La fragmentación social que expresan las desigualdades que no logramos superar aún es el principal reto para los gobernantes de un territorio que, como el de nuestra Nación, cuenta con recursos abundantes para compensar con creces todo esfuerzo que hagamos por organizar y coordinar objetivos e intervenciones en asuntos de interés público.

La relación entre los distintos niveles de gobierno y entre gobiernos provinciales y locales, estructurada alrededor de propósitos de mejor desarrollo debe impregnar la lógica de los vínculos políticos entre administraciones. En este sentido los gobiernos provinciales están –estamos– llamados a una oportunidad histórica frente a la crisis global, cuál es la visibilidad de lo local, el desarrollo endógeno del territorio, la articulación de regiones intermunicipales para los proyectos de escala y a la vez el vínculo directo con el nivel nacional para que las macropolíticas contemplen las realidades provinciales y locales, no como listas de necesidades, sino como inventarios de capacidades, que debidamente articuladas alcanzarán un potencial social transformador de las realidades que tampoco a los gobernantes nos satisfacen.

Al hablar de Desarrollo Local, comparto la definición que hace el **Dr. Fabio Quetglas**, que afirma que debemos reparar que el mismo es un concepto amplio que tiene que ver con las relaciones que se generan entre un ámbito local y su entorno territorial, donde el gobierno que lo conduce debe conocer perfectamente sus disponibilidades económicas y técnicas y su relación con la trama socioeconómica para encontrar las herramientas que incrementen la competitividad económica, la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y la capacidad innovadora y adaptativa de la comunidad, teniendo en cuenta que el territorio es una construcción sociocultural compleja que esta en permanente construcción. Y por esas características, debemos entender que el proceso que implica su impulso no estará exento de dificultades y conflictos, por que son variadas las opiniones y son variados los intereses que entran en juego.

Estos son tiempos de redefinir las funciones de los niveles de estado, donde la articulación de políticas permitan tomar decisiones a los que mas conocen de los problemas junto a quienes pueden aportar los recursos y capacidades de por sí escasos, para lograr también junto a un fortalecimiento del poder local un mayor compromiso de las autoridades locales con las decisiones que toman.

Cuando tengo que analizar el rol que cumple el gobierno provincial en la armonización de las políticas públicas buscando el desarrollo equilibrado y equitativo de las distintas regiones que la integran, necesariamente debo partir de mi experiencia en el municipio de General Pico, y especialmente de los 12 años que me toco conducirla como intendente, donde pude aplicar mis convicciones en el trabajo diario sobre la importancia de la articulación entre el sector público y el privado, y entre los distintos niveles gubernamentales partiendo fundamentalmente de la visión de los vecinos y representantes de la localidad que son quienes mejor conocen la realidad y las potencialidades de una región determinada. Las dificultades fueron formando un aprendizaje que transformado en experiencia solo confirmaron mi fe en la potencialidad del desarrollo local para el crecimiento equitativo y genuino.

Seguramente el camino no es fácil por que si algo escasea son los recursos económicos para poner en marchas políticas de desarrollo local, pero lo fundamental es tener la decisión política de impulsar dicho proceso haciendo parte a la comunidad de esa ejecución. De esa manera se logra concentrar esfuerzos y herramientas que van generando una visión transformadora de la realidad, que luego nos impulsa a trabajar en relación con otros municipios y regiones acordando acciones y potenciando ideas; y ese aprendizaje nos forma para que más allá de los principios partidarios que cada uno defienda, converjamos mayoritariamente en una visión común de impulsar el desarrollo local como una salida a las inequidades y desequilibrios propios de nuestra América.

Es importante no quedarse en la teoría, porque creo firmemente en el intercambio de experiencias, que debatiendo sobre aciertos y errores cometidos, reconociendo obstáculos y estudiando como algunos pudieron superarlo vamos a poder fortalecer las capacidades que desde lo local pueden transformar la realidad provincial y nacional que tanto nos duele y preocupa.

Asumí como intendente de la Ciudad de General Pico en Diciembre de 1995, con la convicción de generar acciones que fomenten y dinamicen la actividad económica y para ello modificamos el organigrama municipal y creamos la Secretaría de Producción. Desde ahí diseñamos el **Plan de Recuperación Piquense**, lo consensuamos con las instituciones intermedias que conformaban la Comisión Asesora municipal para la Producción y pusimos en marcha una batería de planes y programas para el apoyo a las empresas de la ciudad. El objetivo era volver al perfil productivo de General Pico, disminuir la desocupación, apoyar el surgimiento de nuevos emprendimientos productivos e incentivar el asociativismo.

La disminución de la actividad productiva de mediados de los noventa tuvo un fuerte impacto en la economía local. A la caída del sector metalmeccánico se sumó la ola privatizadora y el achicamiento de empresas con fuerte raigambre y demandantes de empleo como los talleres del Ferrocarril Sarmiento y la actividad de ENTEL. Ello tuvo un impacto directo en la actividad económica local, afectando también al sector comercial y de servicios.

Esta situación siguió agravándose llegando en los momentos previos a la crisis de 2001 a tener más de un 20 % de desocupación, muchos de ellos con una alta capacitación laboral fruto de los años de experiencia en el ramo y salarios elevados con una fuerte protección social.

Frente a esta realidad, casi por necesidad, empezamos a reunirnos los intendentes de comunidades de distintos tamaños de la región pero con problemas comunes, para ver de

que manera podíamos hacer frente a las consecuencia de políticas macroeconómicas que no decidíamos nosotros pero que nos afectaban permanentemente.

Y ese impulso nos llevo a idear y proyectar pensando en dar la mejor utilidad a las capacidades locales para salir del pozo en que nos encontrábamos.

Primero estudiamos la realidad en la que estábamos inmersos, y empezamos a reconocer las debilidades que enfrentábamos en el entramado socio productivo. En el **aspecto productivo** había una carencia de planes o programas de producción, uso de tecnología obsoleta en aquellas empresas que todavía continuaban su marcha aún con dificultades, ausencia de conceptos de calidad y falta de metodología de trabajo. También hubo una fuerte dependencia de cuatro o cinco grandes empresas que ocupaban más de 200 empleados cada una y que generaron problemas cuando se achicaron o directamente cerraron sus puertas. Por eso pensamos en fomentar la generación de microempresas que puedan tener mayor flexibilidad productiva e intentamos la conformación de algún tipo de entramado productivo.

Desde el punto de vista de la **gestión** también detectamos falencias importantes a la hora de mejorar la eficiencia del emprendimiento. Y por ello comenzamos una fuerte inversión en programas de capacitación, con el aporte de fondos provinciales y nacionales.

La realidad se completaba con la situación **económico-financiera**, con una falta de acceso a fuentes de financiamiento en un marco cada vez más recesivo y carencia de políticas de comercialización que le permitiera buscar nuevas alternativas.-

Sabíamos que el municipio debía cumplir un rol fundamental en el proceso de revertir la historia de esos años, pero también éramos consientes de que solos no llegaríamos a buen puerto y que necesitábamos del apoyo de la comunidad organizada de la ciudad que también estaban en crisis, pero con la misma conciencia de la necesidad de sumar esfuerzos.

Asimismo desde el principio supimos que el acceso al financiamiento era de suma importancia y era un escollo grande que debíamos sortear, y para ello apostamos a la solidaridad de la comunidad creando el FOCOPRODE (Fondo Común para la Producción y el Desarrollo) que destinaba parte de la recaudación de tasas municipales para financiar a empresas de la ciudad. Quizá el paso principal que dimos para hacer carne en la comunidad el desarrollo local fue la refuncionalización de la **Fundación para el Desarrollo Regional** integrada por el Municipio, el Concejo Deliberante, Corpico (Cooperativa Eléctrica), la Facultad de Ciencias Veterinarias, la Facultad de Ingeniería, Unilpa (Unión Industrial de La Pampa), Cicar (Corporación Industrial, Comercial y Agropecuaria Regional), la Asociación de Arquitectos e Ingenieros y la Confederación General del Trabajo. Con el Tiempo se fueron incorporando dos pequeñas comunas de la región, Speluzzi y Agustoni, el Centro de Acopiadores de Cereales, la Cámara de Comercio y Afines, la Cooperativa de Trabajo “La Histórica” (Empresa Recuperada por sus Trabajadores), el Ceret (Centro Regional de Educación Tecnológica) y el Inti (Instituto Nacional de tecnología Industrial). Cabe destacar que la misma la habíamos creado en 1994, durante la gestión anterior del gobierno municipal cuando me desempeñe en el gabinete junto al entonces intendente Carlos Verna, que luego como gobernador tuvo un papel importante en la decisión Política de impulsar la Ley Provincial de Descentralización como una herramienta de planificación fundamental.

Esta institución se financiaba con el envío de fondos provenientes del FOCOPRODE, hasta que por decisión política decidimos eliminar la Secretaria de Producción y delegar en ella el cobro de las deudas existentes de créditos otorgados por la municipalidad por encima del recupero de los que hubiera prestado directamente la institución y abrir las puerta a la planificación conjunta con la comunidad trabajando entre todos en la definición del perfil productivo de la comunidad. Creemos que esta decisión política de destinar

fondos públicos municipales para que distintos actores institucionales de la comunidad decidan su mejor utilización fue inédita.

Ello nos permitió el fortalecimiento institucional de los actores sociales relevantes de la comunidad, el mantenimiento de alrededor de 1100 puestos de trabajo; acceso al crédito municipal de los sectores desbancarizados y transferencia de fondos públicos a una entidad que promueve el desarrollo regional, a pesar de las dificultades que encontramos frente a parte de la dirigencia que sospechaba sobre la utilización que podía darse a esa institución y los fondos que recibía. Con el tiempo el accionar de la fundación se fue prestigiando y ha logrado avances relevantes y sumamente positivos para la comunidad, estando integrados por hombres y mujeres que desde sus distintas visiones comparten las bases de un proyecto local y regional dando entidad de verdadera política de estado a la descentralización de las decisiones recién explicitadas. Y aquí nos dimos cuenta que al impulsar políticas de fortalecimiento regional nos transformamos en una trinchera de lucha contra el economisismo libremercadista que supone que el mercado todo lo soluciona y que el estado todo lo pervierte, y aun frente a situaciones macroeconómicas que no definíamos nosotros mantuvimos el barco a flote a la espera de mejores vientos pero con un objetivo claro hacia donde dirigirnos.

Otro elemento que fue parte de mi formación personal consistió en la confianza en el trabajo en red con otros municipios. De esa manera por ejemplo, adquirimos un avión ambulancia que sosteníamos con aportes de los pueblos de la región y nos permitía actuar con celeridad ante las emergencias. También conformamos el Coproba (Concejo Provincial de la Basura) donde nos reuníamos representantes de las comunas y de instituciones técnicas para elaborar un programa que nos permitiera hacer frente al problema de la basura, que se extendía en casi toda la provincia con basurales a cielo abierto con las implicancias que ellos tenían en la calidad de vida y salud de los pampeanos y en el cuidado del medio ambiente. Esto nos permitió diseñar el **Plan Modelo para el Manejo de Residuos Sólidos**, que intentaba dar un planteo integral a la problemática en una provincia chica y extensa como es La Pampa.

Esas experiencias fueron abriendo las puertas a muchos intendentes y presidentes de Comisiones de Fomento (Pueblos de hasta 500 habitantes) de la importancia de unirse para potenciar recursos económicos, humanos, técnicos, etc. Y por supuesto que de alguna manera, las crisis, fueron por necesidad impulsoras de ese trabajo solidario y creativo que permitieron dejar de lado desconfianzas y “localismos” sin sentido ante problemas comunes.

El trabajo Mancomunado y las acciones que se vinieron desarrollando permitieron luego, ya a nivel provincial, acordar una serie de herramientas importantes con un fuerte apoyo desde los gobiernos locales que tenían experiencia en el intercambio de opiniones y las acciones comunes.

Y es aquí donde debemos pensar el papel fundamental que pueden cumplir los gobiernos provinciales en la definición de políticas tendientes a impulsar el desarrollo local, con instrumentos legales y materiales que fortalezcan el rol institucional de los municipios en la determinación del futuro de las distintas comunidades.

La creación de la Ley Provincial de Descentralización es un hito fundamental en el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales, aportando más recursos y cediendo participación en las decisiones, cubriendo una necesidad importante como la ausencia de legislación referida a herramientas que potencien el desarrollo local.

Con la Sanción de la Ley N° 2358 se crearon 10 (diez) regiones en la Provincia de La Pampa y un Consejo Provincial de Descentralización, constituido por el Gobernador, tres representantes del Poder Ejecutivo y un representante por cada una de las regiones.

El espíritu de la norma buscaba dotar a los gobiernos locales, que son los ámbitos de gestión con contacto directo con los ciudadanos, de mayores recursos económicos y

políticos que le permitieran profundizar las autonomías municipales para utilizarlos con mayor eficacia y eficiencia en respuesta a las necesidades de la población en el marco de la solidaridad intercomunal acentuando la ingerencia en la toma de decisiones de las autoridades locales, promoviendo un mayor protagonismo en las definiciones acerca del uso de esos fondos. Para ello se crea el Fondo de Financiamiento Federal, conformado por recursos de afectación específica al mismo y establecido en la misma ley, mediante el cual se cubrirán las necesidades de los programas a implementarse, que son los siguientes:

- **Programa de Desarrollo Productivo**: El mismo impulsa la entrega de micro-créditos para financiar proyectos industriales o de prestación de servicios al sector productivo dando prioridad a los que demanden mayor ocupación de mano de obra y tengan un impacto directo sobre la producción primaria zonal, donde el Poder Ejecutivo determina el monto máximo del crédito y las condiciones pero la decisión de a que proyecto y a quien se lo otorga es tomada localmente.
- **Programa de Desarrollo de la Economía Social**: Tiene por objetivo impulsar micro-créditos institucionalizando las micro-finanzas, y constituyendo de esa manera un fondo reciclable donde el recupero es incorporado a los recursos municipales a los efectos que pueda volver a prestarlos con el mismo objetivo.
- **Programa de Asistencia Alimentaria**: Tiene como fin garantizar la asistencia alimentaria a los núcleos familiares en estado de vulnerabilidad social, quienes recibirán un aporte mensual a través de una tarjeta magnética destinado a la compra de alimentos de primera necesidad, actualizable trimestralmente.
- **Programa de Participación Comunitaria**: Los recursos de este programa se distribuyen entre los municipio de acuerdo al índice de coparticipación social que posee el Ministerio de Bienestar Social, y se propone financiar proyectos comunitarios que propongan las mesas de concertación local de cada municipio (constituidas por el gobierno local y las instituciones mas representativas de cada comuna) Como ejemplo podemos decir que se han financiado desde la construcción de juegos infantiles en una plaza hasta la compra de herramientas tecnológicas en una institución de niños discapacitados que hacen una publicación para venderlas y obtener un ingreso propio ara los beneficiarios de la misma.
- **Programa de Soluciones Habitacionales**: El objetivo es ejecutar planes de construcción, reparación ampliación, recuperación servicios básicos de infraestructura y mejoras de viviendas para los sectores más vulnerables de una comunidad.
- **Programa de mantenimiento de Red Terciaria**: Buscar financiar la conservación y mejoramiento de la red terciaria o de caminos vecinales que adquieren vital importancia en una provincia donde la actividad primaria de la economía ocupa un lugar fundamental.

En todos los casos, los recursos no ejecutados en el ejercicio presupuestario correspondiente pasarán a integrar el cuadro de recursos de sus respectivos programas para el ejercicio siguiente. Otro elemento fundamental es que la misma no podrá se modificada por la Ley Permanente de Presupuesto y al mismo tiempo estos fondos quedan exceptuados de las facultades que eventualmente se otorgue al poder ejecutivo para producir reestructuras o modificaciones que afecten las autorizaciones de gastos asignadas, al mismo tiempo que se autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a destinar recursos de rentas generales en caso de no ser suficientes los que esta ley establece para el financiamiento de los diferente programas.

De esta manera se protege de la decisión unilateral de quien transitoriamente ocupara la conducción del Gobierno Provincial los recursos que financian una ley, que aunque no es

suficiente si es un paso muy importante hacia el fortalecimiento institucional de los municipios y hacia el impulso del desarrollo local.

Dentro de la norma hay apenas dos renglones que definen verdaderamente una concepción distinta y estratégica mirando al futuro, y que dicen **“La decisión tomada sobre el mérito, oportunidad y conveniencia de la ejecución de cada una de las acciones en sus regiones será por consenso”**. En cada una de la diez regiones se establece una mesa integrada por los intendentes y presidentes de comisiones de fomento que decidirán por Consenso la utilización de los fondos de cada programa que corresponde a cada región; y ello es importante por dos cosas: en primer medida no existe la posibilidad de que en aquella región donde hay mayoría de los poderes ejecutivos locales de un determinado color político se pongan de acuerdo y dejen a los representantes de la minoría sin posibilidad de desarrollar los programas en sus comunas por que necesariamente todos deben avalar las decisiones, y en segundo lugar les permite programar coordinadamente las acciones a seguir estableciendo las prioridades que cada uno tenga y evitando impulsar todos a los mismos sectores. En mi provincia se hizo famoso el caso de la producción cunícola, donde por micro emprendimientos de economía social con asesoramiento de una Organización No Gubernamental se implementaron criaderos en todo el ámbito provincial. Al poco tiempo no había mercados para vender esa producción ni recursos para cubrir los costos de la misma, fracasando la actividad sin importar si los implementaron gobiernos peronistas, radicales o vecinalista.

La necesidad de dialogar, negociar, priorizar y acordar que implican las decisiones por consenso forman la materia prima para olvidar los egoísmos propios del localismo mal entendido y abren las puertas para pensar en políticas regionales de desarrollo compartiendo capacidades y recursos, y de esa manera hacer frente a las debilidades propias de comunidades pequeñas o medianas que permiten asociarse con otras mas importantes, y complementarse alcanzando grados de crecimiento que generen arraigo en el pueblo y alternativas de crecimiento.

Seguramente debemos repensar la organización del sistema federal argentino para poder poner al desarrollo local como centro de la organización institucional de la Argentina, pero podemos ir poco a poco desde las provincias creando mejores condiciones para impulsarlo con éxito, por que impulsar nuevas formas de decisiones políticas es fortalecer los territorios y terminar con los desequilibrios nacionales.

El camino a seguir es largo y dificultoso, plagado de aciertos y errores, pero solo tenemos la seguridad de fracasar en lo que nunca intentamos.