

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Desarrollo territorial y heterogeneidad estructural.

Yáñez Lilibeth y David Diana.

Cita:

Yáñez Lilibeth y David Diana (2009). *Desarrollo territorial y heterogeneidad estructural*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/476>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Desarrollo territorial y heterogeneidad estructural

Yáñez Lilibeth

David Diana

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

lilibeth_yanez@hotmail.com / dianadavid05@gmail.com

Desde distintas perspectivas, el desarrollo en América Latina se ha planteado como un anhelo y una necesidad social. Las relaciones de fuerza y las estrategias de valorización del capital han impuesto, a lo largo del último siglo, agendas diferentes con objetivos y acciones particularmente dispares. Puesto que el desarrollo es un concepto inextricablemente unido a intereses en conflicto, estas agendas combinan de modo particular al menos cuatro elementos: recursos, actores, instituciones y procedimientos. Siguiendo la metáfora del cometa/barrilete propuesta por Boisier (1997), el desarrollo involucraría entonces, al igual que un barrilete, cuatro vértices. Así como el vuelo del barrilete depende de la calibración de sus vértices, se suele aceptar que la sincronización de estos cuatro elementos daría lugar al desarrollo territorial. Por desarrollo territorial se entiende la capacidad de una sociedad local para formular sus propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad y movilizar los recursos endógenos necesarios para su obtención. (Costamagna, 2007)

Frente al agotamiento del modelo neoliberal y su incapacidad para conseguir gobernabilidad con crecimiento, en la década de los 90 los organismos internacionales expresaron la urgencia de cambiar la estrategia de desarrollo. Así propusieron pasar del desarrollo basado en variables exógenas, a un esquema de crecimiento fundado en la expansión de las capacidades endógenas de los territorios.

Respecto a este punto, cabe recordar con Osorio (2005) que como sistema mundial el capitalismo se estructura de manera heterogénea, entre centros y periferias. Más precisamente entre economías imperialistas y economías dependientes, donde las últimas, bajo diferentes mecanismos, según diversos momentos históricos transfieren valor a las primeras. El mapa que termina dibujando el capital sobre el territorio difiere de un patrón de acumulación a otro, los patrones de distribución espacial son dependientes y aunque algunos trazados se mantienen, son redefinidos en las nuevas localizaciones o relocalizaciones que la reproducción del capital necesita.

La nueva fase de acumulación capitalista requirió que el desarrollo apareciera ligado al territorio y como una meta legítima de los gobiernos tanto nacionales como locales. Numerosos trabajos han mostrado que el discurso del desarrollo territorial se difundió con rapidez, inspirando políticas y programas a lo largo y ancho de América Latina. (Cammack, 2005) Los diagnósticos que sirvieron como punto de partida señalaban la ausencia de instituciones capaces de movilizar los recursos endógenos. Una multitud de organismos fueron entonces creados tanto en el ámbito público como en el privado. Desde allí, sin conexión y superpuestos, se perfilaron - contradiciendo los propios supuestos del desarrollo territorial - numerosos programas sectoriales cuya financiación comprometió cuantiosos recursos. El desarrollo territorial constituyó así, una de las razones del incremento de la deuda externa. Esto sucedió, la mayoría de las veces como transferencias efectuadas por el BID y el FMI.

Tras casi dos décadas de franco dominio de este discurso, cabe preguntarse en qué medida fue posible calibrar los vértices del barrilete del desarrollo territorial y dado que los resultados no responden a las expectativas, corresponde analizar cuáles son las causas de que apenas levante vuelo.

Existen varias evaluaciones del camino recorrido; las mismas suelen avanzar desde el discurso hasta las políticas y de éstas a las instituciones. Por políticas e instituciones del desarrollo territorial se entiende el conjunto de programas, proyectos públicos o privados, organizaciones y reglas del juego

relacionadas con la promoción del desarrollo económico territorial, la promoción de empresas, la generación de empleo y la competitividad en un territorio determinado. Además, estos estudios procuran dar cuenta de la medida en que el desarrollo - formulado desde arriba - ha conseguido bajar al territorio. (Costamagna, 2007)

En cambio, la estrategia del presente trabajo es diferente: parte desde abajo. Propone reconstruir el contexto local y describir la fragmentación existente al interior. Luego de recabar las prácticas concretas de desarrollo, focaliza uno de los vértices: el de los actores. Analiza la dinámica del conflicto económico como efecto de las posibilidades diferenciales de acumulación en el territorio. Observa cómo se profundiza y crece la heterogeneidad social, solapadamente, tras la aplicación de esta agenda del desarrollo territorial.

Los municipios que se analizan pertenecen a la provincia de Mendoza y son: Luján y Lavalle. Los mismos representan dos situaciones extremas y expresan precisamente, la heterogeneidad territorial que reproducen las políticas económicas de los últimos años, centradas en la exportación. También en Mendoza, a partir de los 90, es central la presencia expansiva del mercado externo como espacio de realización de ganancias promisorias. El Estado procura solventar los costos de este redireccionamiento de las actividades; las fracciones de capital más modernas consiguen adaptarse aprovechando estos recursos. En tanto, los pequeños productores se debaten buscando alternativas para sobrevivir. Los rasgos dominantes de la estructura económica mendocina son, desde entonces, concentración, centralización y transnacionalización de los agentes más dinámicos y modernos que operan en el territorio provincial.

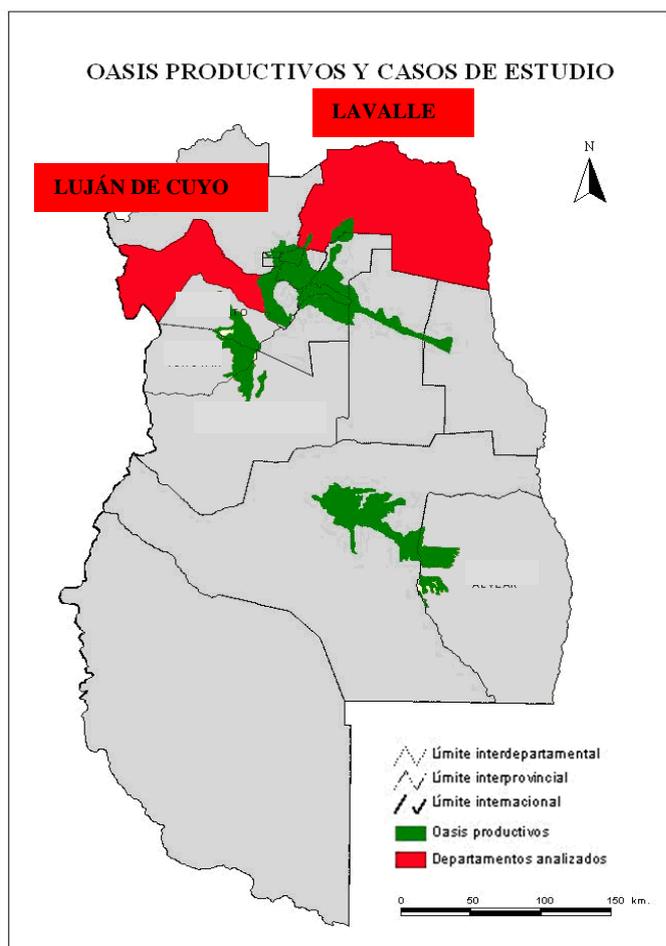
Aceptando los criterios que Lavopa (2007) utiliza para caracterizar la heterogeneidad estructural argentina, se encuentra que en Mendoza son evidentes los 3 rasgos sobresalientes que tipifican este tipo de estructuras:

- 1) importantes brechas de productividad y dinamismo entre los sectores productivos que la componen, pudiéndose diferenciar así un pequeño grupo de sectores modernos y un gran grupo de sectores rezagados,
- 2) escasa integración de los sectores modernos con el resto de la economía local y,
- 3) en línea con el punto anterior, una gran integración de los sectores modernos con la economía internacional.

La expresión más clara de estos rasgos se da en el circuito vitivinícola de la provincia de Mendoza. El mismo está signado por la concentración y la extranjerización creciente del capital agrario, industrial y de intermediación, la desaparición de numerosos pequeños productores tradicionales y la orientación sectorial basada en la preeminencia, en franco ascenso, de los grupos económicos volcados a la producción y exportación de vino fino.(Rofman y Collado, 2007)

Junto con heterogeneidad estructural, en la provincia se observan configuraciones territoriales fragmentadas. Así, siguiendo con el ejemplo, el sector vinícola registró en 2004, en Luján 91 bodegas en actividad - las que constituyen una parte importante de las empresas élites de la provincia - ; en tanto que Lavalle sólo registró 16 bodegas y 58 productores de vino casero. Esta diferencia no sólo se explica por condiciones naturales: Lavalle está ubicado en el secano, en tanto que Luján se asienta en uno de los oasis con mayor productividad. La concentración económica de este oasis es histórica y se produjo a expensas del progresivo incremento de la pobreza en el secano. La situación marginal de Lavalle encuentra explicación en el análisis de los estilos de desarrollo aplicados en los contextos más amplios: el sistema capitalista internacional y la economía tanto nacional como provincial. Algunas ventajas competitivas de Luján, se generaron con el "modelo vitivinícola tradicional" (1930 – 1960) y otras, con la “nueva vitivinicultura" (1980 – 2008). Es entre estos modelos, cuando se produce el tránsito de la desvalorización del secano a la consolidación de su marginalidad.

Un análisis mas detallado de los sucesos que contribuyeron a la subordinación de Lavalle refiere “... las tierras que se gana al desierto (y el agua necesaria para ello) se encuentran siempre en una parte superior de la cuenca, en detrimento de las viejas zonas, situadas aguas abajo, cada vez más contaminadas, degradadas y con menos recursos hídricos. La tendencia en este proceso la marcan indefectiblemente los actores más dinámicos, dejando a los más débiles en las tierras que el modelo anterior agotó.” (Montaña y otras, 2005, p.16)



Superficie:

Lavalle: 10.212 Km² (6.8% de la provincia).

Luján de Cuyo: 4.847 km² (3.2% de la provincia).

Fuente: Unidad de Estudios Regionales Interdisciplinarios (ERI), INCIHUSA, CCT Mza., CONICET

A continuación, se describen las condiciones estructurales que definen a Luján como uno de los polos con más crecimiento de la provincia y a Lavalle como un departamento marginal.

Perfil socioeconómico

	LAVALLE	LUJÁN
Superficie	10.212 Km ² (6.8% de la prov.)	4.847 Kms ² (3.2% de la prov.)
Superficie implantada	20.716 Has. (15% del dpto.)	15.554 Has. (25 % del dpto.)
Indicadores demográficos		
Población *	32.129 (2% del total provincial)	104.470(16% del total provincial)
Población urbana	30%	80.31%
Población rural	12%	3.74%
Pobl. rural dispersa	58%	15.93%

Indicadores económicos		
PEA	59,5% PEA ocupada: 76, 27% PEA desocupada: 23. 7%	59,3 % PEA ocupada: 72,9% PEA desocupada: 27,1%
PNEA	40, 5%	40,7%
PBG (D.E.I.E. Mendoza)	1,3% del PB provincial 61.8 % proviene de agropecuario	16% del PB provincial 65% proviene de industria
Explotaciones agropecuarias con límites definidos **	1.446 (5.33 % del total provincial)	1.105 (4.07% del total provincial)
Locales **	826 (1.1% provincial) Industria: 48 Comercio: 389	4.026 (5.36 % provincial) Industria: 283 Comercio: 1.711
Personal ocupado en ** locales	1.5% del total provincial	6% del total provincial
% Empresas industriales Exportadoras***	25% de empresas del dpto.	40% de empresas del dpto.
Empresas de bebidas vínicas ***	16 (2% del total provincial)	82 (12% del total provincial)
Mano de obra en empresas vínicas ****	195 (2% del total provincial)	1.202 (12.7% del total provincial)
% Empresas industriales s/ estado tecnología ****	Actualizada: 38%	Actualizada: 60%
Cooperativas DEIE 2005	46 (7% del total provincial)	31 (4.7% del total provincial)

*Censo Población 2001

**Censo Agropecuario 2002

***Censo Económico 2004/5

****Censo Industrial 2003

La heterogeneidad manifiesta entre estos municipios, se replica al interior de los mismos. Se puede decir así, que en ellos conviven enclaves con alta productividad sin conexión con el territorio local, y conglomerados de pobreza que contribuyen a la generación de las ganancias que obtienen estos enclaves. La heterogeneidad productiva se aprecia al observar que en Lavalle el 38% de las empresas industriales cuenta con tecnología actualizada, mientras que en Luján el 60% de este tipo de empresas está actualizada tecnológicamente (Censo Industrial 2003)

Actores y recursos territoriales

Como antes se expresó, con la recuperación el rol del territorio, aparecen los gobiernos locales como “responsables de la labor necesaria, permanente, concertada y articulada, para definir y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos” (Poma, 2000). Sin embargo, este rol reconocido

en el discurso no se evidencia en la práctica. Contrariamente, en el territorio se advierte que, los municipios no tienen autonomía ni recursos para actuar en este sentido.

Así, en Mendoza se observa que pese a la reforma constitucional de 1994, donde el artículo 123° expresa “cada provincia dicta su propia Constitución conforme lo dispuesto en el artículo 5°, asegurando la autonomía municipal y regulando su alcance y contenido en el orden institucional, administrativo, económico y financiero”, la Constitución de la Provincia no reconoce aún esta autonomía municipal. (Costamagna, 2007, p.34)

Por otra parte, es un hecho repetido que el ejecutivo nacional sólo gira a las provincias una parte de la recaudación coparticipable. Así, en el primer trimestre del 2009, debió girar a las provincias el 34% de la recaudación nacional coparticipable. Sin embargo, sólo ha girado el 32,3% por lo que las provincias dejaron de percibir unos 826 millones que les corresponde de acuerdo con la ley vigente. (Revista Entorno Económico de Cuyo, 2009, p.11)

El centralismo predominante, es una de las causas por los que los municipios asumen en forma predominante, la administración de programas nacionales. Consecuentemente, en el territorio se implementan en forma superpuesta y desarticulada una multiplicidad de programas tales como: los ejecutados por el INTA a través de su Agencia de Extensión Rural (AER), los programas descentralizados del Programa Social Agropecuario (PSA), las acciones del Programa de Arraigo de Puesteros, el Plan Trabajar (ahora Jefes de Familia y Plan Familia), el Plan Manos a la Obra, el Plan de Vivienda Rural. (Yáñez y David, 2007).

En efecto, contra los supuestos del desarrollo territorial, tanto el gobierno nacional como el gobierno provincial crean una serie de fondos especiales y dan participación a distintos organismos para actuar en este tema, restándoles poder a los gobiernos locales. Así por ejemplo, el Programa de Desarrollo Regional y Sectorial (PRODER) de carácter nacional, dispone líneas de crédito para el fomento del desarrollo a través del Banco de la Nación Argentina. Una de ellas se orienta a asistir el desenvolvimiento de proyectos sectoriales promovidos a través de Organizaciones Intermedias (Cámaras, Asociaciones, Federaciones, Agencias de Desarrollo, etc.) que presenten un proyecto global. Otra se está dirigida a fomentar el Desarrollo de micro-emprendimientos.

Entre los organismos que crea el gobierno provincial, se destacan:

- 1) el Fondo de Inversión y Desarrollo Social (FIDES) que tiene la finalidad de financiar programas y proyectos destinados a contribuir a la superación de la pobreza, a apoyar el ingreso económico de las familias y generar empleo.
- 2) el Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y Servicios (IDITS), donde se administran también otros fondos (FONTAR, el PRODER) destinados al financiamiento de las PYMES y para proyectos de innovación tecnológica de la región cuyana.
- 3) el Fondo para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza, que es un ente autárquico, con personería jurídica y capacidad para actuar pública y privadamente también que intenta dar respuesta a las demandas del sector productivo de la provincia.
- 4) el Instituto de Desarrollo Rural (IDR) es una fundación integrada por 35 entidades, públicas y privadas, dedicada a la elaboración y difusión de información agroalimentaria y a la gestión del desarrollo rural y territorial de la provincia de Mendoza, a través del trabajo con instituciones y comunidades rurales y actores afines.

El gobierno provincial de Mendoza ejecuta además, desde el 2005 el programa de Desarrollo Productivo y Competitividad, con un préstamo del BID. Específicamente, este Programa busca contribuir al fomento de la competitividad y desarrollo territorial mediante intervenciones que reduzcan las barreras que limitan la productividad y crecimiento de las empresas que forman las cadenas de valor con ventajas comparativas en la Provincia.

Ahora bien, en cuanto a los recursos municipales, existe una gran disparidad en los departamentos analizados:

Presupuesto municipal ejecutado en \$ años 2000 y 2005/06

Lavalle			Luján		
Concepto	2000	2005	Concepto	2000	2006
Total recursos	5.450.819.92	12.827.091.63	Total recursos	16.004.146.79	47.698.000.00
Total erogación	6.224.994.58	12.164.116.70	Total erogación	19.703.271.96	47.698.000.00
Balance	- 774.174.66	+ 662.974.93	Balance	- 3.699.125,17	-----

Dado que las erogaciones corrientes (personal y administración) insumen más del 80% en ambos presupuestos, se puede decir que los principales fondos de financiación del desarrollo funcionan, como ya se dijo, por afuera de los gobiernos municipales. Algunos datos que ejemplifican ello, son los siguientes:

- El Fondo de Transformación tiene a disposición de las micro pequeñas y medianas empresas de todos los sectores económicos de Mendoza más de 20 líneas de crédito con tasas preferenciales. (Revista Entorno Económico de Cuyo, 2009, p.6)

- El presupuesto del Programa Mendoza Productiva es:

Fase I: US\$ 116 millones en total,

US\$ 70 millones de financiamiento BID

US\$ 46 millones como contraparte de la provincia

Fase II: US\$ 83 millones en total,

US\$ 50 millones de financiamiento BID

US\$ 33 millones como contraparte de la provincia

- El IDITS promueve y gestiona líneas de financiación de fomento al desarrollo sectorial, a la asociatividad empresarial y al desarrollo micro-emprendedor a través de: el Fondo Nacional para la Financiación Mipyme, los Programas de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, el Fondo Fiduciario Tecnológico de Promoción de la Industria del Software, Proyectos de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de Consejo Federal de Inversiones (CFI), etc.

A pesar de la gran cantidad de fondos que los programas de fomento al desarrollo administran, la opinión de los actores expresa un desconocimiento de estos mecanismos. Genaro Palau, presidente de APYME afirma *“los créditos son casi nulos, ya que no hay una ley de entidades financieras que ampare a la PYME y los comercios ante el historial crediticio”*. Por su parte, Mario Badaloni representante de la Asociación de empresarios del Carril Rodríguez Peña asegura: *“...no se toman créditos por temor a no cumplir, y si los empresarios se animaran las tasas de interés son espantosas... el Fondo de Crecimiento es demasiado lento para realizar el análisis de los créditos a otorgar, lo que lleva a los empresarios a que busquen otra alternativa”* (Revista Entorno Económico de Cuyo, 2009, p.5)

Las iniciativas municipales

La desigualdad de recursos naturales y socio-económicos se reproduce también en el ámbito de las relaciones interinstitucionales. Mientras que en Lavalle la concertación de actores se centra en la promoción de micro-emprendimientos, en Luján el gobierno tiende además a coordinar actividades con empresas privadas y con otros municipios.

En concordancia con el discurso del DT, ambos municipios diseñaron sus respectivos Planes Estratégicos de Desarrollo Local y movilizan a la población generando expectativas. Los temas de interés están relacionados con la seguridad pública, la mejora de servicios y el desarrollo de las Pymes instaladas en ellos. Y si bien coordinan con los vecinos eventos puntuales - ferias, exposiciones, foros, etc.- pocos programas consiguen resultados. La inexistencia de recursos, es uno de los motivos de ello, aunque también se detectan fallas en las capacidades técnicas y de gestión. Los que consiguen resultados lo hacen cuando logran articular distintas instituciones y recursos de origen público y privado (Yáñez y David, 2009)

Conclusiones

La presentación breve de distintos mecanismos que permiten evidenciar la función latente de las políticas de DT, pone de relieve que la imagen del barrilete como una representación de los elementos y procesos requeridos para alcanzar el desarrollo, es ideológica. Y esto sucede porque:

1. Niega la existencia de conflictos económicos y procesos más amplios como la expansión capitalista.
2. Exagera la importancia de las acciones voluntaristas y de coordinación, relegando la incidencia de determinaciones histórico-estructurales.
3. Descuida la trama de relaciones políticas que complican el escenario institucional. No toma en cuenta el centralismo y el sistema político clientelar, propio de los países dependientes que multiplican los organismos e instancias de financiación.
4. Desconoce las contradicciones entre el discurso y las prácticas y estrategias de implementación. Mientras se pregona el DT como un desarrollo endógeno, basado en la participación de los agentes territoriales, las acciones se diseñan desde arriba y son sectoriales.

Bibliografía

- Boisier, S., El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Universidad de Santiago de Chile, 1997,
- www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf524.pdf
- Cammack, P., Signos de los tiempos: capitalismo, competitividad y el nuevo rostro del imperio en América Latina. En: Socialist Register, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- Costamagna, P., Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional, CEPAL, 2007.
- Lavopa, A., Heterogeneidad de la estructura productiva argentina: impacto en el mercado laboral durante el periodo 1191-2003. Informe final de beca UBACyT estímulo, CEDEP, 2007.
- López, M., ¿Se financia la inversión en nuestra economía?, en Revista Entorno Económico, nro 37, Mendoza, 2009.
- Montaña, E. y otras, Los espacios invisibles. Subordinación, marginalidad y exclusión de los territorios no irrigados en las tierras secas de Mendoza, Argentina, en: Región y Sociedad, vol. XVII, nro. 32. COLSON (Colegio de Sonora), México, 2005.
- Osorio, J., Patrón de reproducción del capital, crisis y mundialización. En publicación: Seminario REG GEN: Alternativas á globalizaçãõ: pôtencias emergentes e os novos caminhos da modernidade. UNESCO, 2005.
- Poma, L., La nueva competencia territorial. Miño y Dávila Editores, Madrid, España, 2000.
- Rofman, A. y Collado, P., El impacto de la crisis de los años 2001-2002 sobre el circuito agroindustrial vitivinícola y los agentes económicos que lo integran. IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Sociales y Agroindustriales, Buenos Aires, 2004.
- Yáñez, L y David, D., Desarrollo rural: prácticas y discursos en el Municipio de Lavalle. Mendoza – Argentina. Informe final de investigación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, 2007.
- Yáñez, L, David, D. y Benedetto, A., Desarrollo y competitividad en el territorio. Un estudio comparativo: los municipios de Lavalle y Luján – Mendoza. Informe final de investigación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, 2009.