

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

MicroRegiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional

A.G. Graciela Lemoine(*) y A.G. Leticia Sarabia (**)

El territorio nacional requiere de una estrategia de desarrollo e inserción internacional basada en la participación proactiva y no meramente reactiva del conjunto de las unidades políticas que lo componen.

Para ello, sin menoscabo de la lógica del mercado, se requiere de una práctica político institucional consistente, que favorezca el juego de los actores; porque las autoregulaciones derivadas del mercado no garantizan por sí la existencia de organizaciones territoriales equilibradas.

Las tensiones derivadas de la integración a un orden económico globalizado y a un orden político universalista requieren de la existencia de masa crítica para producir sistemas estables y competitivos a la vez.

Haciendo un juego imaginativo, puede pensarse en, al menos, tres escenarios por donde transiten las citadas tensiones: *adaptación pasiva*, *aislamiento* y *adaptación creativa*.

En términos socioeconómicos, la adaptación pasiva puede ser favorable o desfavorable, pero no garantiza los componentes estratégicos de la decisión. Los territorios responden exclusivamente a la lógica de los actores dominantes. En este caso puede advertirse un incremento de la actividad en el territorio, pero esto no implica que se genere desarrollo local.

El aislamiento también puede ser favorable o desfavorable, pero corre el riesgo de la marginalidad; ya que estos territorios pueden quedar *bucólicamente* identificados en sus arquetipos más tradicionales, pero sus futuros son -por lo menos- azarosos.

La adaptación creativa permitiría la integración al juego global/universal desde un plan autocentrado. En este caso las decisiones se orientarían a convertir en desafíos a las potencialidades e, incluso, a las restricciones del contexto.

Apuntando a esta adaptación creativa, se plantea la conveniencia de asociar municipios para la creación de micro regiones orientadas a procesos de desarrollo sustentable en el largo plazo, con capacidades para incluir actividades diversas y complementables entre sí.

En términos generales se trata de identificar acciones dirigidas a crear condiciones para las capacidades productivas y socio culturales locales a fin de conseguir el arraigo de la población, un uso más racional de los recursos y la generación a nivel local del mayor valor agregado posible. Se trataría de colaborar en la creación de nuevos protagonistas territoriales, que operen con una actitud catalizadora y sistémica, potenciando estructuras existentes y generando nuevas, transformando estilos reproductivos en estilos productivos de desarrollo, que inviten a *transitar del calco al mapa*¹."

¿Qué proponemos con las afirmaciones precedentes? Si nos ubicamos en el imaginario de un actor local, ¿cuál sería la diferencia entre hacer un calco de su propio territorio y hacer un mapa o un plano? Un calco sería reproducir la situación vigente, un mapa o un plano resultarían una construcción, un proyecto, una

imagen de la transformación posible.

¿Porqué micro regiones? Porque expresamente pensamos en territorios incluidos en otros territorios. Porque pensamos en *unidades* territoriales contenidas en unidades de mayor escala e incluyentes de las de menor escala. Pensamos en unidades munidas de la mayor legitimidad jurídica en el marco de la Constitución Nacional reformada en 1994.

¿Cómo nos planteamos la mayor legitimidad jurídica? Como una producción concurrente de permanente ejercicio democrático. La Constitución permite crear regiones, pero las regiones están impedidas de tener gobiernos propios. No pueden tener autoridades surgidas de procesos electorales. Por tanto, la construcción de las micro regiones demandará un permanente ejercicio de democracia entre las diferentes unidades territoriales que las componen a los efectos de dotar de legitimidad al proceso a emprender.

El ejercicio de la democracia -con todo lo que ello implica en las sociedades actuales, altamente informadas, con demandas incrementales de calidad de vida, alta sensibilidad frente a las inequidades y con potenciales necesidades de nuevos servicios- requerirá cada día más política (no menos política) en el sentido de incorporar capacidad para construir consensos, detectar necesidades, descubrir problemas, plantear desafíos estratégicos e incorporar una relación responsable con el futuro.

Al integrar en la dimensión local las gestiones de escalas más amplias: provincial, regional-subnacional, nacional, regional-supranacional (Mercosur), continental y global, debe procurarse generar desde una perspectiva centrada en los intereses de los propios actores de la micro región una política de desarrollo incluyente de niveles de decisión supra locales.

La configuración de micro regiones debería ser una política orientada a profundizar la democracia y el desarrollo institucional. En ese sentido, no debería ser el producto de un actor que excluya a otros niveles de decisión, sino -por el contrario- responder a la concurrencia de todos los niveles de gobierno con impacto en el territorio.

Las micro regiones permitirán profundizar la democracia porque requieren de la participación y el compromiso de los actores en todas las fases del proceso: diseño, ejecución y retroalimentación de los proyectos.

Profundizarán el desarrollo institucional, porque requieren definiciones precisas del alcance de esos compromisos y la delimitación de las responsabilidades de todos los actores intervinientes.

Estas asociaciones territoriales pueden convertirse en entidades con estrategias idóneas para mejorar la performance del desarrollo territorial del conjunto nacional, además de promover las micro regiones en sí mismas.

Las micro regiones permitirían dotar de mayor eficacia a la inversión nacional, pues posibilitarían al Gobierno central evaluar el impacto de sus programas en cada territorio.

Para las provincias y municipios, se generarían los beneficios derivados de la asociación: mayor escala, más recursos para administrar y gestionar, mayores posibilidades de calidad y sustentabilidad de las políticas por la diversificación, interrelación e interacción.

En todos los casos el diseño de mecanismos de gestión y administración eficientes y adecuados constituirá un importante aporte para el desarrollo del sector público no estatal. Este es un capítulo relevante y pendiente en relación con el nuevo rol del estado en el actual período histórico.

Transformaciones territoriales

La configuración territorial de la República Argentina es el resultado de sucesivos modelos socioeconómicos (mercantilista, agroexportador e industrial) que reforzaron el crecimiento desigual y generaron regiones favorecidas por la abundancia y concentración de actividades, servicios, población y oportunidades; y regiones caracterizadas por la dispersión poblacional, déficit de servicios y crisis

económico sociales recurrentes.

Aunque se ejemplifica esta situación con el crecimiento de la región metropolitana de Buenos Aires, similar proceso se constata en cada una de las provincias argentinas, entre sus capitales y ciudades principales, por un lado, y su interior, por el otro.

Si el proceso de desarrollo queda librado a la dinámica descrita, la situación tenderá a agravarse; ya que existen marcadas asimetrías que favorecen a las grandes aglomeraciones por la diversidad de oferta de servicios, el menor costo de los insumos y las facilidades para acceder a los mercados.

La transformación socioeconómica de los últimos años, caracterizada por la creciente globalización, presenta una dimensión ambiental-espacial signada por los nuevos procesos de informatización de las comunicaciones que impactan en la organización de la producción y los mercados. En este escenario conviven dos tipos de territorios: los que se corresponden con áreas de producción y de gestión insertas en el proceso de globalización y los marginados de dicho proceso².

En este contexto de globalización e integración regional, y con la transformación económica e institucional que vivió Argentina, se imponen nuevos desafíos. Los servicios públicos de infraestructura económico social (saneamiento, energía, transporte, comunicaciones) fueron privatizados, y los principales servicios sociales (salud, vivienda, educación) transferidos a las provincias. El triple juego de integración regional (Mercosur), privatizaciones y descentralización, es el marco a partir del cual los tres niveles del Estado (municipios, provincias y Nación) deberán redefinir sus roles en forma participativa si esperan responder a las crecientes demandas sociales y de los sectores económicos.

En la última década, frente a la crisis por las reestructuraciones del sector público y privado, los excedentes de oferta de mano de obra incrementaron la emigración desde el campo a los centros urbanos y desde las ciudades pequeñas a las mayores, sin encontrar tampoco en ellas un asentamiento definitivo. Algunas de las consecuencias desfavorables de este proceso son la precariedad laboral, el hacinamiento habitacional y el aumento de la delincuencia. Por su parte, la población que permanece en su localidad de origen puede enfrentar situaciones desfavorables por la falta de oportunidades para la capacitación, el desempeño profesional, la atención de la salud, el acceso a la información, etc.

Las inversiones que se establecen en las zonas con ventajas comparativas considerables, muchas veces son del tipo *extractivo*, funcionan como enclaves y dejan pocos recursos en el lugar. En estos casos, no funciona el principio del derrame. Esta modalidad productiva busca el beneficio a corto plazo; con lo cual -muchas veces- produce el agotamiento de los recursos naturales (pérdida de suelos, deforestación, inundaciones en la bajas cuencas, agotamiento de yacimientos, etc.) y, como tiende al monoproducción, no utiliza el conjunto de potencialidades de cada zona.

En el contexto de los retos que plantea la actual dinámica económica, la solución de estos problemas enfrenta, local y regionalmente, una serie de dificultades propias de los cánones tradicionales en que hasta ahora se desarrollaron las regiones y que se caracteriza, entre otros rasgos, por:

- La insuficiente capacidad emprendedora de los distintos niveles de la gestión pública y privada.
- La dependencia de un único recurso o bien producido (estructura monoprodutora).
- La inadecuada cualificación de los recursos humanos disponibles.
- La dificultad para acceder a las innovaciones.
- El desaprovechamiento de fortalezas locales.

Estructura Territorial de Gobierno La República Argentina posee una estructura territorial de gobierno basada en el Estado Nacional, los estados provinciales, una Ciudad Autónoma y municipios. En el marco institucional federal, la Nación tiene facultades delegadas expresamente por las provincias, que se reconocen como

anteriores a la Nación y que, a su vez, estructuran su régimen municipal por mandato constitucional.

La Constitución Nacional reformada incorporó herramientas eficaces y operativas para avanzar en el afianzamiento del sistema federal y fortalecer a los gobiernos locales. Así lo manifiesta el texto constitucional, en especial en lo referente a la autonomía municipal (art.123); en la creación de regiones; en la facultad de celebrar convenios internacionales; en la cláusula del *nuevo progreso* (art.75-inc.19; 125); en la consagración del régimen autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129) y en el reconocimiento explícito del dominio originario de los recursos naturales (art.124) que históricamente integraban las competencias no delegadas expresamente a la Nación.

El ordenamiento político fundamental argentino no institucionaliza la región, no da otro espacio a la colectividad territorial como no fueren las provincias; vale decir, que la región sólo puede materializarse por leyes o convenios, para la mejor integración del país, pero no constituye un nuevo nivel de gobierno; según lo expresamente dispuesto en su artículo 124: *Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con el conocimiento del Congreso Nacional. En el caso de la ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto*³.

Constitucionalmente, pueden crearse regiones con o sin intervención de la Nación y atribuirse a los organismos regionales que se creen funciones con poder vinculante en sus respectivas jurisdicciones.

En nuestro derecho, la regionalización puede funcionar en orden a tres niveles de relación: de supraordenación emergente del poder central (regionalismo verticalista); de coordinación entre los poderes provinciales y el central (regionalismo concertado); y de subordinación por iniciativa y facultad de los estados miembros (regionalismo horizontal).

El único regionalismo a promover en el país es el que surge de una realización acabada, real y sólida del federalismo, no es el producto de la constitución de regiones con poder político por encima de las provincias. El regionalismo válido y posible para la Argentina es el de la integración y coordinación del esfuerzo en pos de los intereses comunes. Consecuentemente, las provincias podrán establecer a este efecto los órganos necesarios para cumplir los fines de esta institución intermedia, de esta escala operativa, que es la región, como auténtica alternativa para un federalismo eficiente.

Asimismo, respecto a los Convenios internacionales, el artículo 124 habilita a las provincias a celebrarlos y facilita, de este modo, el proceso de integración regional de la Argentina en orden a la dinámica internacional.

El país presenta una base institucional local constituida por 532 Departamentos y 1930 Municipios y Comunas con diversas realidades territoriales y administrativas. En cada provincia, los municipios se rigen por un marco jurídico propio resultando difícil considerar a los gobiernos locales como estructuras político-institucionales homogéneas⁴. En su artículo 1º. la Constitución de 1853 establecía que *la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Su artículo 5º determinaba: cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.*

Es decir que, a partir de la Constitución de 1853, cada provincia está obligada a organizar los municipios según criterios establecidos en su propia constitución, a través de una normativa específica (ley orgánica municipal).

Jurídicamente, hasta la reforma de 1994, los alcances del régimen municipal no eran precisos pues podía interpretarse como la facultad de establecer un gobierno local autónomo o bien como una delegación del gobierno provincial. En general, en lugar de un verdadero poder municipal, se creó un régimen de relativa

autarquía administrativa, otorgando a las comunas facultades limitadas, revocables y sujetas a la fiscalización de los organismos superiores, cuando no a la intervención de éstos en el municipio. Poco a poco, muchas municipalidades vieron limitadas sus competencias para intervenir en la instrucción primaria, en la justicia local y en la policía de seguridad. La construcción de ciertas obras de mayor magnitud pasó a depender de organismos nacionales y provinciales.

Por otra parte, las extensas interrupciones de la vigencia de las instituciones democráticas impusieron relaciones de poder burocráticas autoritarias e impidieron la participación social, con lo cual contribuyeron a deteriorar la existencia real del federalismo y de la autarquía municipal.

A partir de la Constitución Nacional reformada en 1994, por modificación del artículo 5º que establecía el compromiso de crear el régimen municipal en las provincias, se asegura la autonomía municipal y el compromiso de regular en las respectivas constituciones provinciales su alcance y contenido institucional, administrativo, económico y financiero.

Los siguientes son los principios del régimen municipal argentino a la luz de las reformas constitucionales producidas:

- Naturaleza sociológica del municipio⁵.
- Autonomía municipal⁶.
- Unión de la democracia y la eficacia⁷.
- Plena participación ciudadana⁸.

De diversos modos, las Constituciones provinciales establecen las competencias específicas asignadas a los municipios en relación a su capacidad de asociación (Cuadro 1).

Del análisis de esta información surge claramente que, más allá de las diferencias en la amplitud y explicitación de las competencias municipales, se da el marco legal adecuado para organizar las micro regiones

Antecedentes. Experiencias de asociativismo intermunicipal

Hasta el presente el país ha experimentado procesos aislados y de diversa índole de asociativismo intermunicipal. Por una parte existen iniciativas sectoriales o con un fin específico muy acotado; otras son de carácter integral, multisectorial y concebidas en el contexto de un programa, como en el caso de la región patagónica. Todas ellas indican la necesidad real de tender a procesos asociativos que potencien el desarrollo local; empero, las de carácter global son las que más aportes brindan a los efectos de evaluar si es viable generalizar la constitución de micro regiones⁹ (Cuadro 2).

El Programa de Micro Regiones Patagónicas se generó en el marco de la CONADEPA (Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica, 1997-99) y busca promover el desarrollo mediante la integración de todos los sectores productivos de las comunidades locales de esta región caracterizada por su gran extensión, sus poblaciones aisladas y sus enclaves poblacionales de diversa magnitud¹⁰.

En el marco de la reforma política y administrativa, se revalorizaron las funciones de los gobiernos locales para brindar servicios eficientes a la población y a las actividades de sus respectivos territorios, fortaleciéndose así la administración municipal.

Se planteo la necesidad de asignar recursos en función de un planeamiento estratégico de la micro región, considerando el contexto de integración regional en el Mercosur y el proceso de globalización.

Las micro regiones patagónicas se constituyeron también con el objetivo de solucionar el bajo rendimiento de las inversiones como consecuencia de los esfuerzos dispersos del gobierno nacional y la falta de consenso local respecto a los objetivos. Sus principales líneas de acción fueron las siguientes:

- Capacitación.
- Infraestructura.
- Constitución de agencias micro regionales.
- Planes estratégicos participativos.

El programa iniciado a principios de 1997, contemplaba la constitución de 17 micro regiones en toda la Patagonia. A fines de 1999 funcionaban siete micro regiones con distinto grado de avance y diferentes figuras jurídicas. Entendemos oportuno destacar dos de ellas.

- Por la figura jurídica que le dio origen, una fundación (FUDENPA), la asociación integrada por siete Municipios del Valle Medio del Río Negro (Choele Choel, Chinpáy, Darwin, Luis Beltrán, Coronel Belisle, Pomona y Lamarque) y entidades intermedias como la Cámara de Comercio y la Sociedad Rural de Choele Choel, en las que el sector privado tiene un importante rol.
- Por ser producto de un tratado interprovincial, el CODECAP (Consejo de Desarrollo de la Comarca Andina del Paralelo 42). Esta micro región está integrada por los municipios de Cholila, Epuén, Lago Puelo, El Maitén y El Hoyo (Chubut) y por el municipio de El Bolsón y la Comuna Rural El Manso (Río Negro). Este tratado, firmado el 17 de septiembre de 1998, fue suscripto por los gobernadores de las provincias mencionadas, rubricado por el Ministro del Interior y ratificado por las respectivas legislaturas.

Como generalización de la experiencia patagónica, la Subsecretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior¹¹ organizaron en 2000 el *Programa de Micro Regiones Argentinas*, propuesto como un instrumento catalizador de apoyo al desarrollo integral socioeconómico.

El trabajo de diseño del Programa Nacional de Micro Regiones partió de analizar el Programa Micro Regiones Patagónicas, por tratarse de una experiencia en ejecución con resultados evidentes. Asimismo, sus singulares características aportaron argumentos relativos a la filosofía global y a la operatoria a definir para la puesta en acción.

Luego prosiguió con un tratamiento exploratorio de la Constitución Nacional y las constituciones provinciales y la consulta de bibliografía teórica sobre cuestiones regionales. Paralelamente, se entrevistó a funcionarios nacionales y a autoridades y legisladores de gobiernos municipales interesados o potencialmente interesados en cuestiones de desarrollo local. Dichas tareas aportaron importantes elementos para formular el Programa a partir de las siguientes premisas en torno a la escala microregional:

- Aporta una serie de ventajas que la tornan más operativa, en especial para ciudades pequeñas y medianas o conurbadas, respecto de lo que resultarían las mismas si se operara únicamente con las localidades, la región o las provincias como un todo.
- Constituye una entidad efectiva para identificar y valorar el conjunto de atenciones que requieren los distintos actores sociales y para responder a ellas con mayor celeridad.
- Permite disponer de un instrumento clave: el plan integral de desarrollo micro regional, como posibilidad de inducir tanto las transformaciones requeridas como su replicabilidad.
- Representa una estructura capacitada para desarrollar la cooperación y articulación entre lo público y lo privado, y para la actividad de las organizaciones comunitarias.

- Tiene mayor capacidad para desarrollar acciones que mantengan a los sujetos en su propio medio y permitan insertarlos en actividades económicas y sociales.
- Permite articular agentes públicos con competencias concurrentes en los espacios territoriales actuando de manera coordinada y estableciendo relaciones contractuales para ejercer aquellas competencias acordes con una cooperación interadministrativa.

Entre los beneficios esperados con la ejecución del programa, pueden señalarse los siguientes:

- Complementarse para ser competitivos, aumentando la escala de producción, la oferta de servicios y las oportunidades de empleo.
- Diversificar la producción, identificando nuevas alternativas de producción sobre la base de oportunidades comerciales y acceso al financiamiento.
- Incrementar las capacidades que favorecen la calidad, generando condiciones de estabilidad.
- Desarrollar los gerenciamientos que permitan el posicionamiento y el marketing.
- Mejorar la performance institucional, financiera y profesional para acceder a fuentes de financiamiento.
- Optimizar el uso de los recursos públicos y privados, generando condiciones de sustentabilidad económica de la micro región.
- Desarrollar actividades de formación y capacitación para una mayor profesionalidad.
- Crear las condiciones para arraigar a la población y convocar a otras poblaciones.
- Desarrollar y profundizar identidades en tensión creativa, revalorizando los patrimonios culturales e incorporando valores culturales asociados al trabajo y a la producción.
- Limitar los efectos indeseables del desarrollo, compatibilizando normativas de uso del suelo (evitar desequilibrios por omisiones) y traduciendo la sustentabilidad a mecanismos de monitoreo ampliamente compartidos por los actores y la población en su conjunto.
- Romper con las monoculturas productivas que afectan la biodiversidad, generando modelos de diversificación.
- Desarrollar tecnologías y biotecnologías adecuadas a la producción respetuosa de la biodiversidad.

El Programa propone las siguientes etapas para la constitución de cada micro región:

- Institucionalización mediante una junta promotora de actores sociales locales representativos, acuerdos institucionales, figura jurídica o constitución de equipos técnicos locales.
- Formulación de planes de desarrollo.
- Seguimiento, coordinación y asistencia técnica (investigación, innovación y capacitación en nuevas tecnologías y en la formulación y ejecución de proyectos).

Durante 2001, la Jefatura de Gabinete de Ministros discontinuó el Programa, quedando únicamente dentro del Programa de Modernización de Municipios del Ministerio del Interior.

Como aspecto positivo de las experiencias analizadas merece señalarse la continuidad a través de una transición de gobierno, lo que señala que el tema tiende a convertirse en una Política de Estado. En este sentido, el Senado estudia un proyecto de Ley que plantea al nivel micro regional como unidad de gestión

de proyectos, pensado con financiamiento especial y con protagonismo de las provincias en la identificación y constitución de las micro regiones.

Como aspecto negativo debe considerarse lo limitado de los recursos nacionales asignados hasta el presente, la participación acotada de las provincias y la tendencia de los gobiernos locales a esperararlo todo de los demás niveles del Estado.

Responsabilidades concurrentes de los actores

La constitución de la micro región, el grado de unificación en su interior y la propia política de desarrollo, dependen de la voluntad política de los gobiernos y de la vocación y la actitud de los distintos actores sociales involucrados en el proceso.

Las restricciones objetivas que se mencionaron implican condicionamientos -y no imposibilidades en sentido estricto- que obligan a encarar acciones concretas para superarlos.

La conformación de micro regiones es válida como propuesta sustentada en responsabilidades compartidas por una pluralidad de actores explícitos¹²: provincias, municipios, organizaciones de la sociedad civil, entidades culturales, el estado nacional a través de sus programas, empresarios, universidades.

Reordenar la ocupación y la actividad productiva del territorio nacional, preservando con un criterio de sustentabilidad los recursos disponibles, es una tarea institucional concurrente, aún pendiente en el país, que requiere de la acción conjunta de todos los niveles de los sectores privado y público.

Cada micro región puede ser el territorio propicio para un estilo de desarrollo propio adecuado a las nuevas tecnologías, con un equilibrio dinámico con el medio ambiente, con organizaciones de alta sensibilidad para detectar oportunidades en los mercados regionales y globales, con capacidad para generar expectativas y posibilidades a sus habitantes, especialmente a los jóvenes que en su mayoría son rechazados por el modelo dominante en los grandes centros urbanos, caracterizado por una modalidad productiva agotada, una infraestructura en crisis por saturación y/u obsolescencia, un medio ambiente degradado y un mercado de trabajo en retracción.

Las micro regiones pueden jugar un rol protagónico, pues constituyen el escenario donde se manifiestan los efectos de la crisis y, por tanto, necesitan mejorar su posición dentro del sistema territorial global al que deberían incorporarse. Asimismo por efecto de los nuevos procesos de integración regional (Mercosur-Chile), la vinculación con las localidades de países limítrofes próximas a cada micro región adquiere nueva importancia. Pueden llegar a ser economías emergentes, si logran una buena articulación con los requerimientos de mercados regionales o globales.

La construcción de micro regiones implica el desafío de lograr transformaciones profundas en las instancias que vinculan los diversos actores con responsabilidades sobre cada territorio.

El compromiso del Estado nacional es fundamental para inducir y articular estos cambios. Las innovaciones requeridas no suelen ser promovidas por el mercado, ya que los tiempos de los ajustes mercantiles, como sus costos, pueden resultar inadecuados en relación a las necesidades del territorio.

El gobierno nacional debería reforzar la coordinación con los gobiernos provinciales destinada a concretar acciones para la promoción socioeconómica con un genuino concepto de equidad territorial, apuntando a gerenciar políticas públicas para transformar las potencialidades micro regionales en nuevas oportunidades y capacidades.

Para que la tensión entre globalización y territorios sea favorable a una *adaptación creativa*, se requiere el compromiso de los actores sociales y la presencia de un Estado nacional *inteligente* que impulse un desarrollo endógeno (con un enfoque de abajo hacia arriba, donde los propios actores sociales de la micro región sean quienes determinan sus prioridades de desarrollo), *autocentrado* (con gestores de programas y proyectos de interés para el conjunto que trascienda las necesidades de cada localidad) y

sostenido.

Se trata, entonces, de que las micro regiones, enfrentadas al desafío de un mercado mundial cada vez más concurrente, acompañen el actual proceso desde una perspectiva espacial-territorial, encarando acciones que remuevan las restricciones para el crecimiento de los sectores productivos locales a través de la diversificación de las actividades, la promoción de inversiones y el consiguiente aumento de las oportunidades de empleo para lograr una mayor equidad en la distribución regional de la riqueza nacional¹³.

Como vimos, existe una necesidad real de promover estas asociaciones de gobiernos municipales, provinciales y entidades representativas de la sociedad civil y del sector privado. Para ello, es indispensable que los gobiernos locales encaren dos ejes de trabajo prioritarios: los sistemas de gobierno municipales y la capacidad de asociación entre municipios, y que -además- puedan contar para ello con el apoyo de la Nación y las provincias, para convertirla en una política de Estado con amplio consenso político entre diferentes actores sociales y en un instrumento idóneo para enfrentar los requerimientos (salud, educación, infraestructura) que se manifiestan en el territorio y que jurisdiccionalmente dependen de los gobiernos supra locales.

Esta propuesta de objetivos y acciones tendientes al desarrollo territorial sustentado en responsabilidades compartidas aspira -según lo analizado- a transformar los desafíos que plantea el contexto en *oportunidades* para la economía local, el mantenimiento de la población frenando la regresión demográfica y elevando las rentas y el bienestar social de sus habitantes a niveles más próximos o equiparables a los de zonas más desarrolladas, asegurando la conservación del espacio y la sustentabilidad económica y ambiental de las actividades a desarrollar.

Apoyar proyectos relevantes, consistentes y viables, que tengan como insumos la investigación, la capacitación y la innovación y que promuevan la expansión de la infraestructura y disminuyan los costos internos son las condiciones para atraer inversiones, promover actividades con ventajas competitivas y diversificar estructura productiva.

Es deseable que los actores políticos, sociales, económicos y culturales, convocados y autoconvocados a generar estas nuevas formas de configurar territorios, aporten un sentido crítico constructivo en la reflexión para una *adaptación creativa*, como forma de aprovechar su potencial inserción en el proceso de globalización en función de esta estrategia de desarrollo. La oportunidad se justifica por la existencia de las siguientes condiciones analizadas:

- Marco jurídico:

- a) Nacional, con la incorporación de las competencias nacionales y provinciales para integrar regiones.

- b) Provincial, por la habilitación de la capacidad de los municipios para su asociación en las nuevas constituciones provinciales.

- Antecedentes y consensos, expresados a partir de acuerdos y proyectos de integración regional concretos.

- Necesidad de compatibilizar la integración interior de nuestras provincias con la integración exterior de la Nación, a través del Mercosur y en su estrategia de regionalismo abierto con Chile y Bolivia y los acuerdos de cooperación con otras instancias de integración regional y continental.

Esta política de promoción integral de zonas tradicionalmente postergadas requiere, como vimos, aprovechar recursos ociosos o subutilizados, diversificar la producción, favorecer la diversidad socio-cultural, optimizar la inversión pública a través de la concurrencia de todos los niveles del Estado y de la sociedad civil en apoyo estratégico a la gestión de territorios.

La República Argentina reclama un salto cualitativo en su desarrollo territorial. La presencia de estos

nuevos sujetos territoriales, responsables de sus propios procesos, redundará en mayores recursos cualitativos y cuantitativos relevantes para responder a las demandas de equidad, orientados a remover las debilidades y vulnerabilidades y a enriquecer las capacidades multiplicadoras.

El éxito de una estrategia de inserción favorable constituye un requisito para que el conjunto del territorio nacional genere una performance que le permita ser competitivo donde se den las condiciones para competir, atractivo donde se den las condiciones para invertir y específicamente solidario, perseverante y creativo para el conjunto de sus habitantes y -tal como señala nuestra Constitución- para todos aquéllos que, aun frente a las dificultades de la hora, sueñen con habitar este suelo.

(*) Profesora de Geografía, Universidad del Salvador. Docente Asociada, a cargo de la Cátedra "Teorías Contemporáneas en Geografía", Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Ex. Directora Nacional de Formación Superior y Ex. Secretaría Académica de la Escuela Nacional de Gobierno, Intituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la Nación.

(**) Arquitecta, Facultad Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA. Especializada en Planificación Urbana y Regional. Ex Docente Adjunta de la Cátedra "Planificación", Carrera de Ciencias Políticas, Universidad Católica de La Plata. Ex. Directora Nacional de Planificación Educativa y Programación Presupuestaria, Ministerio de Educación de la Nación.

1 En términos del pensamiento de los filósofos contemporáneos Giles Deleuze y Félix Guattari

2 Castells, Manuel. "La Sociedad Informacional" 1995

3 Dromi, Roberto; Menem, Eduardo (1994). La Constitución reformada. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina.

4 Iturburu, Mónica (1999) Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local. Instituto Nacional de la Administración Pública. Presidencia de la Nación Argentina.

5 Las Constituciones Provinciales reconocen su existencia como una comunidad natural fundada en la convivencia (Art 180, Córdoba); la autonomía con el fin del mejor desarrollo de la comunidad (Art.178, Jujuy); y como comunidad natural con vida propia e intereses específicos (Art. 247, San Luis y art.216, Santiago).

6 La Autonomía Municipal queda establecida expresamente en las constituciones de las siguientes provincias: Córdoba (art. 181 / 183), Corrientes (art. 158), Chaco (art. 182 / 185), Jujuy (art. 188), La Pampa (art. 115), La Rioja (art. 154), Salta (art. 168), San Juan (art. 241), San Luis (art. 254), Santa Cruz (art. 141) y Tierra del Fuego (art. 170)

7 Este postulado del municipalismo clásico, se ha constitucionalizado para los gobiernos locales al asegurarse la vigencia de organismos y principios técnicos, como planeamiento urbano, códigos y tribunales municipales de faltas, garantías de la carrera administrativa, la asistencia técnica de la Provincia y la Nación a los municipios, las relaciones intermunicipales, etc.

8 Se asegura plenamente la participación política mediante la elección de las autoridades locales, los partidos políticos, la posibilidad de ejercer institutos de la democracia semidirecta (consulta popular, iniciativa, referendun y revocatoria, participación vecinal, sectorial, etc.).

9 Fidyka, Leopoldo J.; Quinteros, Elías G.; Oviedo Méndez, Edgar (1998). Experiencias de integración intermunicipal. D.Nacional de Asuntos Comunitarios, Secretaría de Relaciones con la Comunidad, M. del Interior, República Argentina.

10 Murguía, Edgardo; Wyss, Federico, Etchebehere, Facundo; Ferreiro, Juan A.; López, Adrián G.; Manna, Teresita (1998). Programa de Micro regiones Patagónicas. Comisión Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Región Patagónica (CONADEPA), Ministerio del Interior de la República Argentina.

11 Programa de Micro Regiones Argentinas. Componente del Programa de Modernización de Gobiernos Locales que se ejecuta desde el IFAM. Las autoras de este artículo integraron el programa desde la Jefatura de Gabinete, con la coordinación del Lic. Federico Wyss.

12 Siempre actúan sobre los territorios pluralidad de actores, pero no siempre se explicitan sus responsabilidades.

13 Hernández, Antonio María, Programa Desarrollo Institucional Ambiental, Componente Estructuras Institucionales de Manejo de Cuencas Hidrográficas. "Municipio, Relaciones Interjurisdiccionales y Desarrollo Sustentable" (1999). Presidencia de la Nación, Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.

Gullén, León Rubén y Principi, Nelba (1999) "Las partes y el todo" Elementos para la gestión de la planificación estratégica del Desarrollo Local y Regional- Ministerio del Interior de la República Argentina .

Szymankiewicz, Juan y Valenta Marcelo (1998). "Estrategias de Desarrollo Económico Local " - Fundación para el Desarrollo Municipal.