

# ARTICULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR UN NUEVO FEDERALISMO PARA EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD SOCIAL

DR. PEDRO AVALOS

## INTRODUCCION

En el verano del 2008 el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto elaboró un proyecto orientado a la creación de una Agencia Regional de Desarrollo para el Nordeste (ARDNEA) y otra para el Noroeste (ARDNOA). El mismo fue presentado en un concurso de proyectos para América Latina y el Caribe convocado por la Oficina Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

El desenvolvimiento del proyecto será reseñado en el trabajo presentado por el Lic. Jorge Luis Sorda titulado *“Implementación de un nuevo modelo de planificación y gestión de las jurisdicciones provinciales”*.

El presente trabajo presupone que el ámbito regional interprovincial puede conformar una instancia articuladora de las políticas públicas de los diferentes niveles –nacional, provincial y municipal- llamado a erigirse en una columna privilegiada en la construcción de una estructura que posibilite el crecimiento con equidad social.

A lo largo de nuestra historia se pueden advertir diferentes modelos de ocupación y desarrollo del territorio (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública 2008: 31 y ss.), a saber:

La América precolonial estaba habitada por culturas autóctonas sin vinculación con el resto del mundo y con distintos niveles de desarrollo.

Durante el período colonial, un segundo modelo de organización se centró en torno al actual noroeste argentino con un desarrollo relativo en Cuyo y en el Nordeste, así como una naciente importancia del puerto de Buenos Aires.

El tercer modelo territorial que tuvo la Argentina se caracterizó por una concentración absoluta de la población, recursos e inversiones en la región pampeana, particularmente en torno a la zona metropolitana de Buenos Aires.

El cuarto modelo se configuró con la ruptura del proceso caracterizado por la inserción al mercado mundial como productor de materias primas como consecuencia de la crisis del 30 y se consolidó hacia mediados del siglo XX, con el advenimiento del peronismo y la jerarquización del mercado interno.

En el último cuarto de siglo el modelo territorial que se consolida tiene como pauta predominante la integración al mercado mundial a través del proceso de globalización.

Entendemos que la instancia articuladora de las políticas públicas en sus diferentes niveles que constituyen las regiones interprovinciales encuentra, en la actualidad, barreras de diverso orden para un funcionamiento exitoso.

#### 1.- LAS PROVINCIAS Y LAS REGIONES EN LA CONSTITUCION NACIONAL

El artículo 124 de la Constitución Nacional indica que las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines.

En la década del 90, en la que se incorporó esta norma, “regiones interprovinciales” connotaba dos temas que obsesionaban a los ideólogos del neoliberalismo: el nivel del gasto público y el “costo de la política”. La noble finalidad del desarrollo económico y social se complementaba con el establecimiento de nuevos órganos, que, con el tiempo y con el deterioro de las economías locales, podrían reemplazar a las costosas estructuras políticas provinciales.

Esta línea de pensamiento, en la actualidad, se encuentra eclipsada merced a los resultados alcanzados por el modelo económico actual, por lo que no discutiremos sobre la misma.

La sinergia que el accionar coordinado de diferentes provincias podría generar tampoco parece un tema a discutir en esta instancia ya que las mayores dificultades que encuentra la profundización de tal accionar, parecen fincar no en las dudas sobre las virtudes del mismo sino en su implementación en un contexto sociopolítico específico.

Con la reforma constitucional citada se incrementaron las reflexiones sobre las economías regionales en un proceso desarrollado en el contexto de la convertibilidad monetaria, el incremento exponencial de la exclusión y la reformulación del rol del estado.

## 2.- LAS REGIONES DURANTE LA DECADA DEL 90.

Analizaremos brevemente los tres aspectos del contexto que hemos indicado y su vinculación con las propuestas del sector privado sobre las economías regionales.

### 2.1.- LA CONVERTIBILIDAD MONETARIA

La enorme crisis de principios de los '90 –la inflación galopante, la toma de supermercados, etc.- pudo encubrir, durante un tiempo, el carácter de este plan que resultaba la continuidad del proceso de ajuste estructural, impuesto a sangre y fuego desde mediados de los '70.

Más precisamente, el plan no era otra cosa que la adaptación a las concepciones sobre el desarrollo de la economía mundial que se consolidaron en los '80.

Un factor adicional que influyó sobre esas concepciones lo constituyó la caída del Muro de Berlín por esos años, que privó a la economía mundial del polo antitético que fuera sostén de los diferentes niveles del estado de bienestar desde el período de entreguerras.

A ello deben sumarse las transformaciones que tuvieron lugar en la sociedad argentina que se advirtieron y se desplegaron a partir del triunfo alfonsinista de 1983.

La implementación de las estrategias básicas del Plan de Convertibilidad deterioraron las condiciones de producción y de la demanda de trabajo en la mayoría de las áreas metropolitanas del país y en sus respectivas áreas de influencia en un proceso de

subutilización de la fuerza de trabajo que llevó el desempleo y el subempleo a niveles sin precedentes desde que se llevan registros de los mismos.

Las distintas estrategias del citado Plan no hicieron otra cosa que profundizar un proceso de deterioro de la demanda laboral porque la ausencia o inacción del Estado para paliar o enfrentar las consecuencias socialmente regresivas del mismo intensificaron los impactos negativos sobre el nivel de utilización de la fuerza de trabajo.

A partir establecer la correlación convertibilidad/desempleo, medida en diferentes centros urbanos, Rofman (1997: 14) postula que solamente cambiando las características esenciales del desenvolvimiento del citado Plan es como se puede pretender revertir el acentuado deterioro de la demanda laboral dado que tal fenómeno –socialmente intolerable- es inherente al funcionamiento del programa económico del momento.

Sin duda, el gran interrogante radicaba en cómo efectuar el cambio y el estallido del 2001 convirtió en meras especulaciones contrafácticas las propuestas que se discutieron por esos años.

## 2.2.- PROGRAMAS SOCIALES Y EXCLUSION.

Las expectativas de los fogoneros del sistema estuvieron puestas, durante esos años, en un supuesto “derrame” de una parte de las enormes ganancias de los sectores concentrados –los que pudieron sobrevivir a la crisis- hacia los excluidos.

Ese proceso no se verificó.

Por el contrario, pudo comprobarse la ampliación del círculo de los sectores excluidos con el aporte de la nueva pobreza derivada del derrumbe de la clase media que describen Minujin y Kessler (1995: 21): “en el imaginario argentino de este siglo, cerrando la brecha social entre una cúpula y su base, aparecía la imagen de una multitudinaria clase media que nos diferenciaba de otros países latinoamericanos, donde ente los pudientes y los miserables, se abría un abismo infranqueable de temor y violencia recíprocos”.

Esa clase media fue demoledoramente esmerilada.

Mientras se esperaba el anhelado fenómeno del derrame, se desarrollaron programas sociales con las más variadas orientaciones: laborales, educativas, sanitarias, de seguridad y de acción social, etc.

El análisis y la evaluación de los mismos en el tratamiento interno del funcionamiento estatal, sus objetivos, su eficiencia, poco pueden decir de las prácticas sociales que directa o indirectamente producen (Villareal 1996: 104 y 90).

Lo que sabemos desde este presente histórico, es que no lograron cambiar la situación de los excluidos, esto es, pobres estructurales, miembros de otra cultura, miserables y sospechosos ante la ley.

### 2.3.- LA REFORMULACION DEL ROL DEL ESTADO

En el ámbito de nuestro análisis, la reformulación del rol del estado merece un abordaje desde tres puntos de vista que resultaron parcialmente diferentes al proceso nacional.

Por un lado, el achicamiento del estado en las jurisdicciones provinciales se vio relativizado por la política análoga desarrollada desde el ámbito central. El efecto resultante merecería una medición particular. En efecto, la descentralización de los servicios de salud y de educación media, así como la sustitución del servicio militar obligatorio por soldados asalariados seguramente compensaron parcialmente el achicamiento estatal, por lo que no tuvo el impacto que se verificó a nivel nacional con la subsistencia del veinte por ciento de la estructura de personal previa a la reforma.

Por otro lado, los lineamientos imperantes en el nivel nacional se volcaron con cierta demora hacia las jurisdicciones provinciales ya que, con carácter previo, las mismas fueron sometidas mediante un proceso de ahogo económico. El *Plan Quinquenal Argentina en Crecimiento* –centrado en la desregulación y la privatización de servicios públicos provinciales- es de 1994, es decir, contemporáneo con la reforma constitucional que comentamos.

Finalmente, el Estado fue actor privilegiado en el proceso de ajuste mediante la participación que le cupo a los poderes ejecutivo y legislativo, pero fundamentalmente por la participación en la represión de la protesta. Ese proceso se percibió antes en las provincias.

Conforme indica La Nación, durante el año 1996 tuvieron lugar 104 cortes de ruta que se produjeron para protestar contra políticas municipales, provinciales o nacionales con un denominador común: el reclamo por la falta de trabajo y la ausencia de asistencia social de las autoridades.

La nota informa del asesinato de Teresa Rodríguez en abril de 1996 cuando la Gendarmería Nacional procedió a reprimir a los manifestantes en Cutral-Có y se hace eco de la preocupación del entonces gobernador bonaerense, Dr. Duhalde, por la medida de "no innovar" dictada por la Justicia bonaerense que les permitía a los "piqueteros" mantener cortada la ruta (La Nación 03/01/1998).

#### 2.4.- LAS ECONOMÍAS REGIONALES VISTAS DESDE EL EMPRESARIADO

En concordancia con los vientos de la época, los estudios sobre las economías regionales y las oportunidades de su desarrollo promovidos por el sector privado estaban en sintonía con las concepciones desarrolladas precedentemente.

El premio Fulvio Salvador Pagani otorgado por la Fundación Arcor en el año 1995 fue otorgado a un trabajo sobre las economías regionales que resulta indicador de lo expuesto.

En la introducción se indican tres niveles de análisis, a saber:

- a) Las perspectivas de desarrollo provincial a partir de los procesos de localización de industrias particulares (considerando sucesivamente el rol de los recursos naturales, el de los factores demográficos así como el de los accidentes históricos y las políticas económicas de los gobiernos)

- b) La existencia y crecimiento de ciudades y centros urbanos, evaluando la concentración de la población urbana y rural.
- c) Los procesos de desarrollo regional desigual, de crecimiento regional y de concentración urbana e industrial (poniendo énfasis en la infraestructura pública regional, el tamaño del mercado, el ingreso regional, los costos de transporte, los costos de congestión y los beneficios de aglomeración).

El estudio se orienta a obtener una formalización matemática de los problemas en concordancia con la situación subordinada en que las concepciones de la época ponían a la política (Porto 1996: 15, 16 y 13).

De manera complementaria evalúa someramente el plan quinquenal al que nos referimos. Destaca los supuestos aspectos positivos de la desregulación y la privatización que constituyen dos de las medidas que más énfasis recibían en el plan. Si bien indica que el efecto de estas políticas es, en el agregado, incierto, señala que se puede tener la presunción de que predominarían los efectos positivos (Porto 1996: 163/164).

Por supuesto, las apreciaciones, desde el punto de vista empresarial, se centran en la mejora de la calidad de los servicios, como efecto positivo y el incremento de los precios, como efecto negativo. El impacto social de las medidas no es tenido en cuenta.

### 3.- LOS CREDITOS INTERNACIONALES

Los lineamientos precedentemente indicados fueron apuntalados con recursos supletorios originados en préstamos externos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

Conforme el análisis efectuado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, los créditos tuvieron los perfiles que se indican seguidamente (Iglesias 2008a: 168).

#### 3.1.- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

En el período 1997-2007, el BID otorgó préstamos directos a las provincias argentinas por un monto total de 1.386,2 millones de dólares. Los mismos se

distribuyeron entre seis provincias – Buenos Aires, Córdoba, San Juan, Salta, Río Negro y Mendoza- y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Las principales provincias receptoras fueron Buenos Aires y Córdoba que, en conjunto, concentraron más del 70 % del monto total de préstamos.

Asimismo, más de la mitad del dinero otorgado mediante préstamos directos (el 55%) se destinó a financiar programas de reformas y modernización del Estado, principalmente centrados en temas de reforma fiscal y procesos de descentralización y gobiernos subnacionales. El 32 % se orientó a proyectos de inversión social con foco en el área de familia, niñez y juventud. El resto se distribuyó en proyectos vinculados a los sectores de turismo (4 %), crédito y preinversión multisector (otro 4%) y desarrollo del sector privado (5 %)

### 3.2. BANCO MUNDIAL

El monto total de los créditos en el periodo 2000/2007 fue de 688,89 millones de dólares y con una concentración mayor ya que se orientaron a tres provincias: Buenos Aires (64 %), Córdoba y Santa Fe.

El destino de los fondos se orientó a la construcción de obras de infraestructura (transporte, abastecimiento de agua, saneamiento y protección contra las inundaciones), educación y reformas institucionales (derecho, administración de justicia y administración pública).

### 4.- INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REGIONES

Las regiones interprovinciales se institucionalizaron conforme realidades históricas, geográficas y políticas que poco tienen que ver con el marco constitucional o con las políticas coyunturales.

El noreste argentino (NEA) comenzó a articular su comercio exterior a través de la Comisión Regional de Comercio Exterior creada en 1984, la región del Nuevo Cuyo fue

creada en enero de 1988 y las regiones del Nordeste, la de la Patagonia y la del Centro, se institucionalizaron con posterioridad a la reforma de 1994.

Si se revisa la actividad de las mismas, se evidencia una gran heterogeneidad, con diferentes brechas entre los objetivos fijados en las actas y declaraciones regionales y los avances alcanzados en la realidad. Iglesias (2008b: 127) indica entre las causas de esta diferencia van desde la situación macroeconómica de las provincias miembro, las tensiones políticas nación-provincias, hasta la falta de mecanismos institucionales adecuados a nivel subnacional.

A ello es necesario agregar factores históricos que han generado celos y desconfianzas en dimensiones análogas a las que alguna vez separaron a nuestro país de la República Federativa del Brasil.

## 5.- LA REGIONALIZACIÓN EN EL NUEVO MILENIO

### 5.1.- EL PLAN FENIX

Este plan se generó en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires al calor de la crisis que derribara la administración de Fernando de la Rúa.

La temática específica que abordamos acá –la regionalización- estuvo a cargo de Rofman (2001) en la ronda inicial y a cargo de ROFMAN, GUTMAN y Von STORCH (2002) en la versión del año siguiente.

Si bien el documento aparece como una elaboración de tipo académica, la síntesis final expresa con claridad una propuesta participativa ya que propicia una “organización de una instancia federal de programación del desarrollo, respetando las regiones de desarrollo consagradas en la actual Constitución Nacional, donde se instalarán oficinas regionales con una dotación reducida de personal técnico tendiente a realizar el diseño y seguimiento de las políticas de crecimiento con equidad social para cada unidad interprovincial.”

## 5.2.- EL PLAN ESTRATEGICO TERRITORIAL

La versión 2008 del Plan Estratégico Territorial culmina un proceso de consulta con las autoridades provinciales iniciado cuatro años antes y plasma un Modelo Territorial Deseado que surge como respuesta superadora del Modelo Territorial Actual, descrito en el documento (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública 2008: 22 y ss.)

El proceso interactivo de evaluación de escenarios prospectivos basado en el conocimiento producido durante la etapa de diagnóstico y orientado por objetivos políticos predeterminados se nutrió de la información primaria disponible –producida por organismos gubernamentales nacionales y provinciales– y por el bagaje de conocimiento socialmente acumulado en cada materia y volcado en fuentes secundarias, con los que contaban los equipos técnicos a los que se les encomendó la tarea (Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública 2008: 85).

## 6.- CONCLUSION

Es en este contexto que se plantea la posibilidad de generar agencias de desarrollo para las regiones más postergadas del país: el nordeste y el noroeste.

La incidencia que las mismas pueden tener en la generación de un nuevo federalismo está por verse.

Para una primera aproximación, nos remitimos al citado trabajo del Lic. Jorge Sorda titulado *“Implementación de un nuevo modelo de planificación y gestión de las jurisdicciones provinciales”*.

## **BIBLIOGRAFIA**

AAVV, "Hacia el Plan Fénix. Diagnósticos y Propuestas", *Enoikos (Revista de la Facultad de Ciencias Económicas)*, Buenos Aires, N° 19, año IX, noviembre de 2001.

AAVV, *Transporte e integración regional: políticas para el desarrollo socio-económico de los pueblos*, Buenos Aires: IAIES, 2004.

ALORI, Laura. *Dos siglos en la Argentina. Una interpretación sociohistórica*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2000.

DI TELLA, Torcuato. LUCCHINI, Cristina. *Una aproximación al estudio de la sociedad y el Estado en América Latina*. Teoría e Historia. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2001.

FREAZA, Miguel Ángel, *La economía de Misiones y su inserción en el contexto regional: propuesta metodológica*, Posadas: Universidad Nacional de Misiones, Editorial Universitaria, 1993.

IGLESIAS, Valeria. "La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino". En *Las provincias argentinas en el escenario internacional Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008a.

IGLESIAS, Valeria. "Las provincias y su gestión en el área del comercio exterior. Diagnóstico y análisis del caso argentino". En *Las provincias argentinas en el escenario internacional Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008b.

MANZANAL, Mabel y ROFMAN, Alejandro B., *Las economías regionales de la Argentina: crisis y políticas de desarrollo*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, CEUR, 1998

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, *Plan quinquenal 1995-1999*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1994.

MINUJIN, Alberto y KESSLER, Gabriel, *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires: Planeta, 1995.

PORTO, Guido G. *Las economías regionales en la Argentina*. Fundación ARCOR. Nuevo hacer Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1996.

ROFMAN, Alejandro B. *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los 90. Análisis de una relación inseparable*, Buenos Aires: Colección CEA-CBC.UBA, 1997.

ROFMAN, Alejandro y ROMERO, Luis Alberto, *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires: Amorrortu, 1997

ROFMAN, Alejandro, "Las economías del interior. Una estrategia para enfrentar la crisis" en "Hacia el Plan Fénix. Diagnósticos y Propuestas", *Enoikos (Revista de la Facultad de Ciencias Económicas)*, Buenos Aires, N° 19, año IX, 2001.

ROFMAN, Alejandro, GUTMAN, Verónica y Von STORCH, Victoria, "Situación contemporánea de las economías regionales. Estrategias para incorporar a un modelo de desarrollo con equidad social", en "Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad", *Enoikos. Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Año X, N° 20, 2002.

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA,  
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS,  
*1816-2016 Argentina del Bicentenario. Plan estratégico territorial: proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional, mediante la formación de consensos, para el despliegue territorial de la inversión pública. Avance 2008*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios 2008.

VILLARREAL, Juan, *La exclusión social*. FLACSO. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma  
Ensayo, 1996.

**TITULO: Articulación de las políticas públicas por un nuevo federalismo para el crecimiento con equidad social**

**EXPOSITOR: Ag Dr. Pedro Avalos Cuerpo de Administradores Gubernamentales  
(pedroavalos@hotmail.com))**

**Síntesis: Nuevos pactos territoriales que articulen en la región del NEA y en la región del NOA. Por una nueva institucionalidad.**

En última instancia, se relacionan con la lenta declinación del Estado de bienestar, de los mecanismos keinesianos de ocupación plena y el surgimiento de otros Estados que actualmente apenas se prefiguran en América Latina. Pero nos hemos ido deslizando en el análisis conceptual y se trata de un camino sin retorno. También hemos descrito una declinación del keynesianismo por ahora irreversible, pero que no excluye la posibilidad de reaparición de un Estado de neobienestar, de una experiencia, seria y basada en la autocrítica de neokeynesismo o de perspectivas innovadoras de transformación social que sienten las bases de superación de la exclusión. (Villareal 1996: 104 y 90).

