

IMPLEMENTACION DE UN NUEVO MODELO DE PLANIFICACION Y GESTION DE LAS JURISDICCIONES PROVINCIALES

LIC. JORGE LUIS SORDA

Nueve provincias argentinas, 1.100.000 m², 3.700.000 ciudadanos, muchas de ellas incluidas en las guías turísticas más reconocidas del mundo, faro de atracción para el capital minero, forestal y sojero y sin embargo en cualquier buscador serán señaladas individual y regionalmente como la zona con los peores índices sociales y económicos del país. Una parte de su población, familias enteras, expulsadas de su territorio, sobreviviendo como pueden en la periferia de Buenos Aires. Estigmatizadas, en esa condición, por la academia o en el acervo bibliográfico de innumerables trabajos económicos y sociales y por la jurisdicción capitalina que entiende que su presencia sobredemanda sus servicios de salud y educación.

Esta situación se mantiene constante. A pesar del esfuerzo de las autoridades provinciales, el ingente aporte del gobierno nacional, la puesta en marcha de demoradas obras de infraestructura y sostenidos acuerdos con distintas agencias del Sistema de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

Los indicadores socioeconómicos disponibles del año 2005 dan cuenta del retraso de la región del Norte respecto del resto del país. Así la pobreza que afectaba al 19,2% de los hogares en el total urbano del país, ascendía en la región a valores que se ubicaban entre el 27,2% y el 37,9%, según las provincias consideradas. Similares indicadores de vulnerabilidad se apreciaban en la tasa de mortalidad materna, en la mortalidad infantil, en el acceso a

servicios sanitarios por red, en la deserción escolar. Siempre por encima de los promedios nacionales. Además en la zona residen la mitad de quienes forman parte de los pueblos originarios (alrededor de 200.000 personas).

Las provincias del Norte reciben el 90 % de sus recursos por el régimen de coparticipación federal vigente, no alcanzando a resolver su pobreza crónica. Complementando este aporte, los distintos organismos del estado nacional, como se dijo, apoyan a través de distintos programas las demandas de la región en materia de empleo, educación, salud, vivienda y alimentación e importantes obras de infraestructura. La insuficiente inversión privada, la más fuertes se localizan en la explotación minera, agregada a la falta de condiciones que promuevan el desarrollo local de manera sustentable se traducen en la fragilidad del empleo y de los ingresos de la población. Asimismo cabe destacar que si bien algunas de estas provincias cuentan con planes estratégicos, éstos son parciales y no involucran, generalmente, a la región total.

Por último, la problemática ambiental atraviesa toda la región. Por un lado la explotación minera, de carácter contaminante y demandante de agua, en el NOA, junto con la extensión de la frontera sojera, en ambas regiones promueven aceleradamente un cambio climático que combina zonas de prolongadas sequías con otras de inundaciones, agravando, aún más, las condiciones de vida de la población y limitando las posibilidades de desarrollo sustentable.

El gráfico siguiente es por demás ilustrativo, destacándose la fuente oficial de los datos expuestos, para la región del NOA

Índices de pobreza e indigencia. Segundo Semestre de 2008

Área geográfica	Pobreza		Indigencia	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Noroeste	15.9	21.0	4.1	5.1
Gran Catamarca	15.0	20.4	3.8	4.6
Gran Tucumán – Tafí viejo	14.3	18.7	4.0	4.8
Jujuy – Palpalá	15.4	30.4	3.6	4.1
La Rioja	12.4	17.2	4.4	3.3
Salta	17.6	22.7	4.6	5.4
Santiago del Estero – La Banda	19.3	26.0	5.0	7.3
Total aglomerados urbanos	10.1	15.3	3.3	4.4

Fuente: EPH, Primer semestre 2008. INDEC

¿Por qué se mantiene esta situación? ¿Cuál es la razón del crecimiento económico y, simultáneamente, la invariable inequidad social?

Esta última reflexión, compartida recientemente por las máximas autoridades nacionales y provinciales (1), ha sido el disparador del equipo de trabajo de la Dirección de Proyectos de Cooperación Internacional encabezado, en el verano del 2008, por Pedro Avalos, para presentar en nombre del gobierno un proyecto de creación de una Agencia Regional para el Nordeste (ARDNEA) y otra para el Noroeste (ARDNOA) ante la convocatoria de la Oficina Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo a participar de un concurso de proyectos para América Latina y el Caribe. La iniciativa fue aprobada con especiales menciones de reconocimiento “destacando la calidad de la propuesta” (2), adjudicando U\$S 500.000 (Fondos de Cooperación Trac 2) que sumados a los U\$S 50.000 aportados por la Cancillería constituyeron la financiación única del proyecto, hasta el momento. La evaluación ex ante realizada también señala que la “ejecución del proyecto debe ser considerado un hito en la ejecución de las políticas públicas en nuestro país” (3)

“PENSAR AL REVES”

Nos permitimos apropiarnos de esta expresión para intentar reflejar la verdadera, quizás la única originalidad del proyecto. Históricamente todos los intentos de regionalización no han podido consolidarse y las desigualdades regionales en Argentina y particularmente en el NEA-NOA son significativas y persistentes. Entes sin existencia real no han conseguido promover el desarrollo inclusivo sustentable. En nuestra opinión parte del evidente fracaso

es haber antepuesto una aparente formalidad institucional, sin anclaje en la realidad política, económica y social.

Esta iniciativa, el funcionamiento de una Agencia de Desarrollo para el Noreste Argentino y su similar para el Noroeste, sólo se pondrá en vigencia en tanto se concrete la voluntad expresa de las máximas autoridades provinciales en avanzar en esa orientación regional y que ese acuerdo sea promulgado por las legislaturas respectivas.

Esencialmente el proyecto pretende contribuir al establecimiento de mecanismos de articulación de las políticas públicas para el desarrollo con inclusión social, potenciando todos los recursos disponibles, nacionales, provinciales y locales, fortaleciendo las agencias de planificación y la inclusión de la dimensión regional como estrategia superadora, derribando la histórica fragmentación de las políticas económicas y sociales. Este eje de acción es, a estas alturas, un imperativo ético impostergable, una deuda objetiva del funcionamiento del Estado.

Es decir entender el desarrollo regional como un sistema de interrelaciones entre la organización social y las condiciones físico espaciales del territorio, con capacidad de transformar las ventajas comparativas en competitivas, promoviendo respuestas integradoras, a partir de acciones sectoriales, concebidas integralmente y con perspectiva territorial, agregando articulaciones, complementariedades y sinergias.

ACTIVIDADES

- Relevamiento de los planes y programas existentes, con financiamiento nacional, provincial, organismos de cooperación y financieros.
- Relevamiento de las demandas provinciales y locales existentes.
- Realización de Talleres de sensibilización y consenso.
- Definición de las prioridades comunes y los ejes de desarrollo a nivel regional.
- Elaborar un relevamiento exhaustivo de las condiciones de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.
- Definir prioridades estratégicas con criterios de localización.
- Formular el Plan de Política Regional, priorizando los ejes de desarrollo.
- Banco de Proyectos
- Alternativas de financiamiento
- Definición de los instrumentos y mecanismos de monitoreo y seguimiento del Plan de Política Regional.
- Agencia de Desarrollo Regional, constituida y en funcionamiento
 - Constituir el Comité de Dirección de la Agencia de Desarrollo
 - Coordinación entre las agencias provinciales de planificación
 - Taller Regional con participación de las agencias provinciales de desarrollo.
 - Definir la forma institucional de la Agencia.
 - Estructura de la Agencia

- Constituir la Agencia de Desarrollo Regional, a partir de actas de intención suscripta por los Gobernadores y ratificadas por las correspondientes legislaturas provinciales.

DE LAS PALABRAS A LA PRACTICA POLITICA

El acuerdo político, los arreglos institucionales y la información del proyecto a las provincias, consumieron los primeros diez y ocho meses, de los treinta y seis establecidos en la planificación inicial. Esta situación no deseada, pero previsible, refleja el cambio de paradigma propuesto y la complejidad de su instrumentación. Claramente su implementación lleva implícito la ruptura de prácticas políticas y de acumulación. Seguimos en este empeño con avances y retrocesos, negociaciones permanentes y búsqueda de consensos. La tarea, inevitablemente, nos lleva a realizar una tarea de pedagogía política sobre esta iniciativa, ya que requieren de un proceso de construcción de una nueva institucionalidad superando las visiones estáticas y limitadas del desarrollo que contemplan, cuando lo hacen, sólo las infraestructuras e inversiones que son condiciones necesarias pero que al no tener en cuenta el valor de una nueva organicidad, sólo atacan el síntoma de una cuestión estructural. Sin este enfoque regional del desarrollo con inclusión social, en muchos casos esas inversiones, generalmente estatales, sólo benefician al sector privado más concentrado, reproduciendo un proceso de acumulación que aumenta las desigualdades.

Al respecto nos parece necesario destacar el análisis de riesgo previsto en la planificación:

Los principales asuntos que deberá enfrentar el proyecto se vinculan con:

- 1) la voluntad y disposición de los actores políticos para alcanzar resultados óptimos,
- 2) las restricciones de orden jurídico para constituir instituciones interprovinciales,
- 3) la existencia de algunas asimetrías precedentes entre las provincias que condicionan la fijación de prioridades consensuadas (inversiones mineras, explotación de hidrocarburos, uso no sustentable del territorio y de los recursos por la alta rentabilidad de algunos productos agrícolas). Los riesgos se vinculan con las dificultades políticas para superar los temas señalados. Para enfrentar estos riesgos el proyecto asume una fuerte decisión y voluntad política del Gobierno Nacional, así como la debilidad de las instituciones provinciales y su vocación para recibir apoyos y cooperación nacional e internacional, como una posibilidad para su implementación.

INSTITUCIONALIDAD PROGRESIVA

La forma organizativa que encontramos para ejecutar el proyecto fue conformar un Comité de Dirección integrado por representantes de cada una de las provincias, un Director Nacional, una Coordinación General y la incorporación de un equipo de consultores, seleccionados por ternas y de acuerdo al perfil requerido para cada eje temático. Cada provincia propuso sus candidatos y la responsabilidad de su incorporación le cupo a la Coordinación General del Proyecto y su aprobación definitiva al Comité de Dirección. Esta estructura se aplicó al NEA y al NOA. Las provincias anclaron la ejecución en el marco de las competencias de las áreas de Relaciones Internacionales, Planificación o Cooperación Internacional, según su organización interna.

Las reuniones del Comité de Dirección fueron sistemáticas, aproximadamente cada cuarenta y cinco días, con agenda previa, acta y aprobación o no, por consenso, de las actividades realizadas y plan de trabajo tomando como referencia el documento del proyecto y las eventuales correcciones. En esas reuniones participaron funcionarios de la Dirección de Proyectos del Ministerio de Relaciones Exteriores y del PNUD.

La comunicación externa quedó a cargo de los equipos de prensa de cada provincia o por convocatorias de prensa ante cada evento del Comité de Dirección o eventos regionales (4)

Asimismo a través del apoyo de la Secretaría de la Gestión Pública se trasladó la plataforma TELEINAP, administrado por personal de las provincias involucradas, institucionalizando el dominio ARDNOA, ARDNEA, actualmente vigente, en las que se subió el documento de proyecto, objetivos alcanzados, actas, trabajos específicos, bibliografía y un foro de discusión enriquecedor de las distintas posiciones. (5)

RESULTADOS

Gran parte de los objetivos definidos fueron alcanzados, a pesar de la demora señalada en la ejecución efectiva. La comunicación de la adjudicación y asignación de fondos fue el 27 de Marzo de 2008 y el inicio de las actividades se concretó en Septiembre de 2009.

Cabe señalar el aporte significativo de las acciones de monitoreo y seguimiento por el equipo de la Dirección de Proyectos y del PNUD.

Se definió el marco conceptual sobre categorías tales como: (6)

Territorio Local: se incorporaron las distintas perspectivas para incorporar la idea de región como un todo.

Desarrollo: como un proceso de integración económica, social e institucional que apunte a la acumulación del capital en un sentido amplio dentro de la región.

Caracterización del perfil productivo: conocido el alto nivel de concentración económica y sus consecuencias, se consideró que es impostergable redefinirlo asociado a una mejora en la distribución del ingreso entre los productores, lo cual supone apoyar el desarrollo de producciones alternativas a las tradicionales, causa de la inequidad social, y a otro tipo de servicios.

Selección de proyectos: se alcanzó un amplio consenso sobre la incorporación de valor agregado en la producción de la región, a partir de la detección de cadenas productivas estratégicas que tengan en cuenta las ventajas comparativas y competitivas de la región.

Relaciones con los países vecinos: el carácter fronterizo de ambas regiones implica un intercambio permanente con los países hermanos. En cualquier escenario se consideró la potencialidad que conlleva la integración regional del Norte Grande, para incorporar mercados y recursos.

Criterios de selección: los sectores estratégicos se determinaron haciendo eje dentro de aquellas producciones tradicionales en que la participación de los micro y pequeños productores es muy importante, impulsando en el análisis la necesaria distribución del ingreso.

Lo propio se trabajó en el NEA:

Conceptos de Desarrollo, Territorio, Región, Inclusión, caracterización regional y provincial.

Caracterización económica de las provincias, Proyección Estratégica Regional, Sistemas de Información provinciales, aspectos sociales y demográficos, Análisis FODA social y FODA económico, líneas regionales de acción conjunta, indicadores sociales relevantes, posibles líneas de intervención regional, relevamiento de la infraestructura regional, promoción de inversiones, potencialidad de la cadena foresto-industrial, con valor agregado, como alternativa posible del mejoramiento de pequeños y medianos productores, desarrollo de nuevas tecnologías energéticas, biomasa (7)

MARCO CONCEPTUAL DE LA AGENCIA (8)

Un dato interesante es que ambos proyectos compartieron los costos que permitieron alcanzar uno de los productos esperados como la definición institucional de la Agencia, estructura, objetivos, funcionamiento, competencias. De este modo se ha avanzado, luego de analizar en profundidad las distintas constituciones provinciales y el régimen federal, en una propuesta de organización institucional conformada por un Consejo de Gobernadores, uno por región, cuya presidencia será rotativa, un Comité de Dirección, con representantes de todas las provincias, una Dirección Ejecutiva de la agencia, estatutos, marco jurídico, competencias, auditorías.

- Las Agencias de Desarrollo son organismos creados bajo el fomento y promoción del sector público
- Articulación con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil.
- Filosóficamente intervienen activamente en la actividad económica, dando impulso al desarrollo endógeno, mejorando el ingreso,

promoviendo la innovación tecnológica y atenuando los desequilibrios inter e intrarregionales.

- Sus principios rectores tomados como base son: horizontalidad, concertación, territorialidad, flexibilidad organizacional, desarrollo de nuevas actividades productivas, sistematización de la información, capacitación permanente, innovación tecnológica y mirar, permanente, la internacionalización regional de sus actividades.

TAREAS PENDIENTES

El 22 de Octubre pasado los Gobernadores del NOA, reunidos en la Ciudad de San Miguel de Tucumán, con la presencia del Canciller de nuestro país, el Representante del PNUD, funcionarios provinciales y legisladores, suscribieron el Acta de Intención que en sus partes sustantivas expresa:

“ Que dicho proyecto posibilitó un intenso y fructífero diálogo entre las provincias que integran el NOA, permitiendo encontrar las coincidencias necesarias para poner en marcha un proceso inédito de integración”

“ Que la comunión de esfuerzos, objetivos y estrategias toma mucho más viable y efectivo el compromiso asumido de asegurarle al pueblo una mejor calidad de vida y a la región un esquema de desarrollo sustentable y sostenido”

También afirman que la región como espacio económico, social y cultural es parte constitutiva de la historia de la patria. Por último ratificando todo lo actuado por el Comité de Dirección encomienda al misma la firma de los Convenios definitivos y la elaboración de los proyectos de ley para enviar a las respectivas legislaturas.

Ratificando la complejidad del proyecto cabe aclarar que en el NEA aún no se suscribió este acuerdo, aunque se sigue trabajando para lograrlo.

Además al haber obtenido financiamiento de otras fuentes, en el próximo semestre, para el NOA, está en proceso de elaboración un Plan Estratégico Regional, la selección definitiva de cinco proyectos y el marco institucional, jurídico y de funcionamiento que culmine con la creación de la AGENCIA.

REFERENCIAS

- (1) Expresiones de la Sra. Presidente de la Nación y del Gobernador de la Provincia de Salta., realizadas en el presente año.
- (2) Comunicación del PNUD
- (3) Evaluación ex ante
- (4) Ver diarios provinciales, Norte, El Territorio, El Liberal, El Ancasti, El Siglo, Primera Edición, Norte Grande, entre otros, desde Septiembre de 2009 a Diciembre de 2010.
- (5) www.ardnoa.org.ar; www.ardnea.org.ar
- (6) Síntesis del informe brindado por la Consultora, Lic. Laura López Iglesias
- (7) Síntesis del informe brindado por el consultor, Luis Baruzzo
- (8) Síntesis del trabajo del Consultor, Dr. Santiago Gallo