

EL PROCESO DE MICRORREGIONALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DEL DESARROLLO LOCAL. UN ESTUDIO EN LA PROVINCIA DEL CHACO

*María del Socorro Foio
Ana María Pérez Rubio*

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la incapacidad del sistema mundial de dar respuesta a los problemas derivados de la globalización de los mercados y la descentralización del Estado llevó a la emergencia de un discurso acerca del desarrollo y la profundización de la democracia que propicia la igualdad y la equidad mediante la incorporación de la participación ciudadana. El mismo se hace visible en casos impulsados desde el Estado –como el presupuesto participativo de la ciudad de Porto Alegre, en Brasil, o de la ciudad de Rosario, en la Argentina– y en otro tipo de acciones vinculadas a movimientos sociales –tales como el MOCASE, los Sin Tierra, el movimiento por el agua en Bolivia, la lucha por la Amazonia en el Perú, o las fábricas y empresas recuperadas en nuestro país–. Sin embargo, se trata de un discurso polisémico que en la práctica escasamente alcanza los logros previstos.

En consonancia con este contexto, hemos estado trabajando en torno a esta temática en experiencias argentinas, considerando en particular el componente participativo del desarrollo.¹

La importancia adquirida por las cuestiones de escala local –frente al proceso de globalización– concitó la adhesión a una nueva lógica de la planificación –el planeamiento estratégico situacional–, procedente de la gestión de las empresas y que, aplicada al desarrollo local, planteaba la competencia entre ciudades como recurso para conquistar inversiones mediante el diseño e implementación de proyectos locales de desarrollo sustentable que contemplaran las

María del Socorro Foio es Licenciada en Sociología, Magíster en Epistemología y Metodología de la Investigación Científica y Profesora titular de Sociología de las Organizaciones, Universidad Nacional del Nordeste.

Ana María Pérez Rubio es Psicóloga, Magíster en Ciencias Sociales, Investigadora del CONICET y Directora del Centro de Estudios Sociales (CES-UNNE) de la Universidad Nacional del Nordeste.

1 Proyecto en Red PAV 103, "Trabajo, desarrollo, diversidad".

características identitarias y culturales de las distintas localidades en su relación con el medio natural y social.

Otro enfoque se posicionó en el territorio interpretado como un *continuum* compuesto de un conjunto de normas y modalidades de acceso, de uso y de gestión de los recursos naturales y humanos que son expresión de una organización social y de sus relaciones con el ambiente y los recursos (Grosso, Clementi y Ravera, 2003); en tal sentido, se configura como un espacio geográfico apropiado para lograr consenso respecto de las estrategias de desarrollo sustentable, mediante la participación de la comunidad y el sector político-económico.

Por último, un tercer enfoque parte del planteamiento de formas de organización no capitalistas del desarrollo, otorgando importancia central al principio de solidaridad social: la economía solidaria. En este caso, se atribuye particular relevancia a los procesos de participación genuina para avanzar hacia la inclusión y democratización de la sociedad frente a la imposibilidad de la economía liberal de garantizar la igualdad social.

A propósito de estas consideraciones, el presente artículo apunta a analizar específicamente una experiencia de desarrollo basada en la planificación descentralizada, que se llevó a cabo en la Provincia del Chaco durante los años 2000 y 2007. La misma se produjo a partir de la sanción de una norma legal que organizó el territorio en ocho microrregiones (MR), poniendo el énfasis en los aspectos participativos y en la perspectiva de los actores.

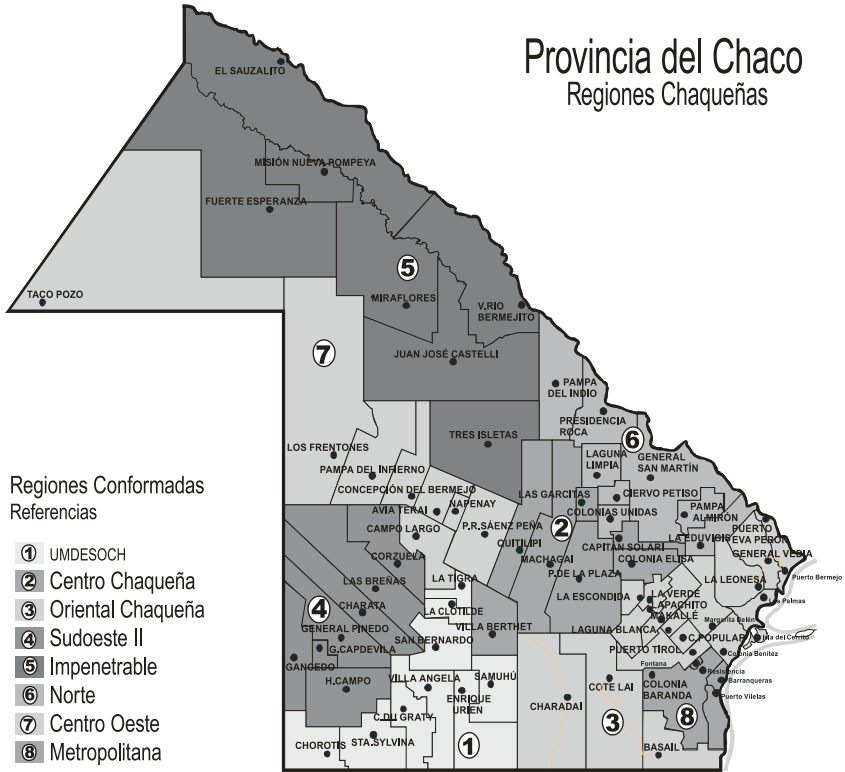
Para ello, en una instancia de reconstrucción desarrollada en entrevistas y talleres realizados entre septiembre y diciembre de 2008, los actores involucrados –pertenecientes tanto al sector público y privado como a los distintos niveles territoriales– examinaron críticamente los procesos de microrregionalización en el ámbito provincial. A partir de esta producción, fue posible identificar qué tensiones y actores se definen y cuáles han sido las lógicas que subyacen. A continuación se presentan la caracterización de la experiencia desarrollada en la provincia, los lineamientos teóricos que aportan a la comprensión de la propuesta y algunas conclusiones en torno al análisis.

LA MICRORREGIONALIZACIÓN: DESCRIPCIÓN DEL PROCESO

La Provincia del Chaco, ubicada en la región nordeste de la Argentina, se ha caracterizado por el insuficiente desarrollo de sus estructuras socioculturales, productivas y laborales, presentando, históricamente, índices de pobreza (55,6%) e indigencia (30%) superiores a la media nacional: 31,4 y 11,2% respectivamente.²

El debilitamiento de las economías regionales y la intensificación de los procesos de exclusión social derivados de la globalización impulsaron al go-

bierno provincial a promover el fortalecimiento de los procesos locales como estrategia de intervención para favorecer la asignación de los recursos con vistas a un desarrollo económico y social con equidad territorial. Durante el período 2000/2007, se impulsa el proceso de microrregionalización asentado –según las propias declaraciones oficiales– en dos pilares fundamentales –el desarrollo endógeno y la descentralización política–, teniendo en cuenta, además, las características ecoambientales, la identidad y la cultura de cada territorio.³ Se conformaron, así, ocho microrregiones.



Fuente: Secretaría de Transporte, Obras y Servicios Públicos - Dirección de Planificación y Control de Gestión.

El marco jurídico institucional para la microrregionalización es la Ley N° 5.174/03, que instituye el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados y establece los siguientes órganos: el Consejo Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados, la Unidad Coordinadora Central, las Unidades Sectoriales y los Consejos Regionales de Planificación (CRP); a ellos se

3 La información que se presenta en esta sección proviene, por un lado, de fuentes secundarias orientadas a reseñar el marco institucional del proceso y a describir la actividad productiva de cada una de las regiones, y, por el otro, de la reconstrucción del discurso de distintos actores que, a partir de entrevistas y talleres, contribuyeron a la caracterización del proceso de microrregionalización.

suman las Agencias Regionales de Desarrollo, integradas por una red de gerentes y promotores locales, organizaciones comunitarias, delegaciones de las agencias provinciales y nacionales. La presidencia del Consejo Regional es ejercida –en casi todos los casos– por un intendente, mientras que en cada localidad se constituye el Consejo Local de Planificación (CLP) (Nievas, Marín y Silvero, 2007). El financiamiento se ha realizado través del Fondo de Desarrollo Regional (Ley N° 5.267/0), aplicado preferentemente a microemprendimientos que produzcan o procesen materias primas e insumos de origen local, que sean generadores de mayor empleo y/o que promuevan el asociativismo y el empleo de jóvenes.

De actores y tensiones

El proceso de microrregionalización se produjo a partir de diferentes factores y características, y por el concurso y decisión de distintos actores (véase el Cuadro 1. Caracterización de las microrregiones).

Cuadro 1. Caracterización de las microrregiones

Microrregión	Municipios integrantes	Actividades productivas
1. UMDESPOCH	La Tigra - La Clotilde - San Bernardo - Villa Angela - Enrique Urien - Samuhú - Cnel. Du Graty - Santa Sylvina - Chorotis	Predominio de pequeños productores y minifundios, dedicados a la agricultura y la ganadería. La poca sustentabilidad lleva a rotar los cultivos (del algodón, al girasol y la soja). En su interior se identifican tres subáreas: una, con menor nivel de integración de las localidades; otra, que representa un sector de fuerte desarrollo agroindustrial y potencialidad productiva; y la última, eje impulsor de esta microrregión, con incipiente actividad industrial (textil, carne, madera, miel).
2. Centro Chaqueña	Pcia. de la Plaza - Colonia Elisa - Capitán Solari - Machagai - Quitilipi - Villa Berthet - Las Garcitas	Prevalencia de pequeñas y medianas empresas, vinculadas con la explotación forestal. Los principales sectores productivos son el maderero y el ganadero y el cultivo del algodón. El sector maderero ha crecido en los últimos años: Machagai, Presidencia de la Plaza y Quitilipi forman un eje de desarrollo de los aserraderos. La reforestación y los condicionamientos que implica en términos de la producción constituyen un tema recurrente.
3. Oriental Chaqueña	Charadai - Cote Lai - La Escondida - Basail - Colonia Popular - Las Palmas - Laguna Blanca - Lapachito - La Verde - Puerto Tirol - Colonia Benítez - Makalle - Margarita Belén - Isla del Cerrito - La Leonesa - Puerto Bermejo - Gral. Vedia - Puerto Eva Perón -	Preponderancia de la agricultura, fundamentalmente sobre la Ruta Nacional N° 11: hortalizas en las zonas más próximas a Resistencia; tabaco, algodón y arroz en la zona de Puerto Bermejo, Las Palmas, General Vedia y Puerto Eva Perón. La producción ganadera se concentra sobre la Ruta 16 (entre 50 y 200 cabezas por productor). Puerto Tirol presenta cierta relevancia para el sector industrial.
4. Sudoeste II	Corzuela - Las Breñas - Charata - General Pinedo - Gral. Capdevila - Gancedo - Hermoso Campo	Es la zona más importante en crecimiento de superficie sembrada y tecnología empleada; con alta productividad y posibilidades de diversificar los cultivos, sustituye el algodón por oleaginosas –soja y girasol– y cereales. La producción agraria prima por sobre la ganadera. Asimismo ocupa el tercer lugar en la actividad extractiva de madera y de consumo de energía en la provincia.

Microrregión	Municipios integrantes	Actividades productivas
5. Impenetrable	Tres Isletas - Juan José Castelli - Villa Río Bermejito - Miraflores - Fte. Esperanza - Misión Nva. Pompeya - El Sauzalito	La actividad predominante corresponde al sector primario, en particular la ganadería, con explotaciones sin límites definidos. La actividad agrícola es reducida; se destacan los cereales y los cultivos industriales –algodón, soja y oleaginosas–, en particular en el Departamento de Maipú. La producción de carbón es importante en Tres Isletas y Gral. Güemes.
6. Norte	La Eduvigis - Pampa Almirón - Colonias Unidas - Ciervo Petiso - Laguna Limpia - Gral. San Martín - Presidencia Roca - Pampa del Indio	Los sectores productivos son: madera, apicultura, frutihorticultura (cítricos, hortalizas), tabaco y ganadería. La agricultura fue sustituida por la ganadería, por ser más rentable. Las actividades productivas sufren el impacto de la emigración de población rural hacia las áreas suburbanas de la localidad de San Martín. Las mayores dificultades refieren a la falta de agua y energía eléctrica.
7. Centro Oeste	Taco Pozo - Los Frentones - Pampa del Infierno - Avia Terai - Napenay - Concepción del Bermejo - Campo Largo - Pcia. Roque Sáenz Peña	En la producción primaria las principales actividades son las ganaderas, las forestales y las agrícolas; en estas últimas se destacan los cultivos de oleaginosas (soja y girasol), algodón y cereales (maíz, sorgo, trigo, arroz de secano). La economía de la zona se forjó sobre la base de la producción de los recursos naturales; por lo tanto, se requiere implementar una política de reconversión productiva, que incluya un componente de capacitación de los productores.
8. Metropolitana	Comandante Fontana - Resistencia - Puerto Vilelas - Barranqueras	Los sectores productivos predominantes son la ganadería vacuna en pequeña escala, criaderos de cerdos, huertas comunitarias y ladrillerías y las actividades de servicio en la ciudad de Resistencia. La ganadería es incipiente y la producción hortícola, escasa, al igual que la ictícola. La microrregión se destaca por la importancia del sector gráfico y la significativa participación del sector textil (prendas de vestir). Igualmente, se incrementó la participación de los locales de la industria del mueble y el sector de la producción y reparación de autopartes.

En cuanto a la *iniciativa*, en algunos casos, fue asumida por el sector privado –en particular, en las organizaciones económico-productivas y comerciales–, al que se sumaron *a posteriori* las autoridades del gobierno local que, finalmente, asumieron la responsabilidad política de dicha conformación (MR1). Los actores del sector privado resultaron más relevantes en regiones con uniformidad de intereses y mayor dinamismo.

En otros casos, la decisión de conformar la microrregión correspondió al gobierno provincial y a los gobiernos municipales inducidos desde el nivel central, a los que se agregaron entidades productivas y organizaciones de la sociedad civil (MR2), dando origen a un conjunto de alianzas entre sectores.

Finalmente, en una microrregión el proceso se desencadenó por el impulso de un gobierno local, frente a la crisis del año 2001, y las diferentes localidades se fueron incorporando paulatinamente (MR4).

En general, la existencia de problemáticas comunes, junto con la presencia de recursos económicos similares –por ejemplo, la madera en las regiones del centro de la provincia– fue lo que condujo a la consolidación de una idea de región o propició la difusión de estas ideas en otras localidades. Con indepen-

dencia de las escasas experiencias cooperativas previas, el proceso contribuyó a movilizar el surgimiento de ideas proclives a la participación y el asociativismo.

Las *razones* que incidieron en la conformación de las microrregiones varían a partir de distintas circunstancias: en unos casos la proximidad geográfica de las localidades integrantes (MR4) así como la conciencia de adscribir a una identidad étnica y cultural determinada (MR5) operó como un elemento relevante; en otros casos, la similitud económico-productiva y la identificación de problemáticas comunes constituyen el aspecto de mayor consideración (MR1); y hubo otras regiones que se conformaron exclusivamente a partir de criterios establecidos por el gobierno provincial (MR2 y MR8).

De este modo, los factores que generaban identidad entre las diferentes localidades impulsaron la integración entre municipios que no necesariamente se correspondían con las divisiones jurisdiccionales, sino que, más bien, presentaban afinidades de otro tipo –fueran estas productivas, geográficas, culturales, etc.–. Por el contrario, cuando la convocatoria no se asentó sobre algún elemento compartido, el proceso devino carente de viabilidad y con el tiempo fracasó. Este fue el caso de Las Palmas/Basail, en la MR3. Las profundas asimetrías en el desarrollo comparativo dentro de la región tendieron a generar resistencias al proceso de integración (es el caso de Pcia. R. Sáenz Peña, MR7).

En cuanto a los *objetivos*, en algunas microrregiones, y dependiendo de la configuración y posicionamiento de los distintos sectores, las estrategias se orientaron alternativamente hacia la resolución de urgencias o a la consolidación de obras de infraestructura que habilitaran el desarrollo de los sectores económico-productivos y que pudieran ser financiados por el FDR. En otros casos, se apuntaba a asistir a los sectores más vulnerables, en particular a aquellos sin acceso al crédito y/o con serias dificultades para acercarse a las instituciones y para participar activamente en la comunidad. Cualquiera fuera la situación, en todos los casos el principal objetivo se orientaba hacia el mejoramiento de la calidad de vida.

La *gestión de los procesos participativos* resultó igualmente versátil en las distintas microrregiones, en función de los sectores involucrados y de los temas que se abordaban o de las decisiones y estrategias asumidas por los CRP (MR3). En general, la participación integrada de todos los miembros de una microrregión estuvo condicionada por el interés particular de cada municipio. Sin embargo, en algunas, al par que se definieron ordenanzas para respaldar la participación de las localidades (MR1), al mismo tiempo se restringieron las posibilidades a ciertos aspectos específicos (MR1), dependiendo, en ocasiones, del mayor involucramiento de los distintos sectores –las ONGS más grandes y con mayor vinculación con el gobierno, por ejemplo (MR7)– o de la falta de articulación que privilegió el tratamiento de temas de orden local y no regional. Finalmente, algunos informantes han rescatado la importancia de estos procesos participativos. Tal fue el caso de la MR5, en la que los miembros de pueblos originarios se sumaron al proceso, valorando la oportunidad de realizar una planificación participati-

va que los llevó a organizar su propio Consejo de Desarrollo Regional con normativa similar, aunque ello implicó funcionar en forma separada del Consejo Regional integrado por pobladores blancos.

Las *consecuencias* derivadas de la experiencia de microrregionalización variaron en función de los distintos contextos. En algunos casos se reorientó la actividad productiva, frecuentemente por factores externos o, a veces, por propia decisión de la misma microrregión (por ejemplo, la MR2, que cambia de la producción de algodón hacia una intensificación de la producción maderera). El proceso de sojización también ha tenido importantes consecuencias relacionadas con la ampliación de la frontera agropecuaria, el desmonte y el arrendamiento de los minifundios, lo que lleva a que los campesinos abandonen su propiedad y su espacio de residencia, y a un incremento de los residuos tóxicos empleados en las plantaciones. Y, aunque este proceso generó el crecimiento económico en la zona, no se verificó un real desarrollo ni se mejoraron las condiciones sociales de vida.

Los mayores *obstáculos*, en casi todos los casos, estuvieron asociados a cuestiones de funcionamiento, por caso, la falta de fondos para hacer frente a la organización y movilidad de los actores participantes (MR3).

Otro factor operante ha sido la filiación partidaria de las autoridades locales, jugando en contra en caso de no coincidencia o, por el contrario, a favor en situaciones de afinidad. En efecto, la heterogeneidad de los cuadros políticos y la preponderancia de los intereses partidarios limitan la realización de acuerdos sobre proyectos comunes.

En cuanto a los promotores locales, si bien en muchas microrregiones revistieron importancia como movilizadores del proceso, también encontraron dificultades para financiar los gastos de organización de las respectivas reuniones. Finalmente, su consideración como representantes del gobierno provincial, debilitó la idea de descentralización que se pretendía imprimir al proceso.

A esta enumeración de obstáculos, hay que sumar los problemas derivados de la implementación de las políticas sociales en aquellas microrregiones más deprimidas (MR5): el alto grado de fragmentación de los programas y su obligación de incorporar instancias participativas a través de los consejos consultivos derivó en la realización de multiplicidad de reuniones y en un estado de *asambleísmo* que, en algunos casos, resultó paralizante.

Finalmente, también debe considerarse la gestión de los fondos provinciales y el posicionamiento asumido en relación con este aspecto, en particular en aquellos lugares en que se sobrevaloró la dependencia con respecto a ese tipo de financiamiento por sobre las posibilidades de potenciar los propios recursos de la región (MR7).

La definición de problemas y propuestas que no son satisfechas, ya sea por la falta de recursos o por la incapacidad para dar respuesta a las demandas, actúa como un factor que desalienta los procesos. Y también contribuye a deses-

timar la experiencia la no concreción de la descentralización, lo que se advierte, por ejemplo, en la relación directa entre el municipio y el poder central –delegados del Ministerio de la Producción que privilegian en sus intervenciones su carácter de funcionarios provinciales.

Asimismo, se cuestiona la conformación de microrregiones de las que participan localidades que no son reconocidas como parte de una identidad común, ya sea por motivos culturales, por pautas de vida o por la actividad económica predominante. Por el contrario, se asigna relevancia a la participación de las figuras políticas locales como modo de demostrar el compromiso que se siente en relación con el proceso, aunque, en el mismo sentido, se desapruuebe la intervención de intereses partidarios en los procedimientos.⁴

LINEAMIENTOS TEÓRICOS PARA LA COMPRESIÓN DE LA POLÍTICA DE MICRORREGIONALIZACIÓN

Tres ejes discursivos aparecen reiteradamente en la normativa legal así como en los documentos oficiales que originaron y promovieron las acciones gubernamentales referidas al proceso de microrregionalización: la opción por el desarrollo sustentable, la perspectiva de integración de lo económico con lo social, y la generación de espacios participativos para la gestión de las políticas públicas.

La opción por el desarrollo sustentable

En el mundo actual la revolución tecnológica, la degradación ambiental, la polarización social, la ampliación de la brecha entre ricos y pobres dentro de los países dan cuenta de muchos cambios que están anticipando distintos escenarios futuros (Gallopín, 2002).

Uno de ellos es el escenario reformista, en el cual las tendencias del consumo material no sufren modificaciones sustanciales aunque se implementan políticas para apoyar la sustentabilidad. Pero existiría, en este caso, una posibilidad de caída hacia escenarios de degradación, con el aumento generalizado de problemas ambientales y sociales y una intensificación de las desigualdades, o bien con los países ricos atrincherados en burbujas de riqueza, marginando al resto de la humanidad.

Entre los escenarios positivos está el nuevo paradigma de sustentabilidad que usa la tecnología en armonía con la naturaleza. Este depende de la inclusión de elementos éticos y de la voluntad política y social de promover los cambios, con una conciencia clara de lo que es posible o no realizar.

El discurso de la política de mediano plazo formulada en el año 2000 por el gobierno del Chaco apostaba a este último escenario, en función de la imagen-objetivo de una provincia competitiva de cara a la globalización y con

4 Es muy discutida la falta de continuidad y compromiso de las instituciones del Estado provincial en el proceso.

una visión de desarrollo humano. Para ello declaraba el compromiso del Estado de facilitar, articular y posibilitar la gestión participativa para permitir diseñar y poner en marcha un proceso de desarrollo provincial integrado y sustentable. La sustentabilidad se visualiza, así, como eje permanente de ese discurso.

Esta noción, en su definición, articula dos dimensiones clave que deben tener, en su realización práctica, el mismo peso: a) la posibilidad de mantener procesos productivos y sociales durante lapsos generacionales, obteniendo de dichos procesos iguales o más recursos y resultados que los que se emplean en realizarlos; y b) una distribución de dichos resultados y recursos que discrimine positivamente a los discriminados negativamente, hasta alcanzar una situación de desarrollo equipotencial de los seres humanos, en términos de mejora sustantiva de los niveles y calidad de vida (Calvelo Ríos, 1998).

La presencia de esta segunda dimensión de la sustentabilidad ha sido formalmente expresada por la política de desarrollo local (DL) y regional del Chaco en su propósito de superar los problemas de exclusión social y debilitamiento de las economías regionales. Ello, a su vez, fundamentó la decisión de adoptar el desarrollo local como estrategia de intervención, constituyendo cada microrregión como espacio territorial de aplicación enfocado hacia la potenciación de los recursos endógenos, el fortalecimiento de las competencias existentes y la complementariedad interregional para el aprovechamiento de las oportunidades.

La perspectiva de integración de lo económico con lo social

De la conceptualización del desarrollo sustentable se desprende que toda iniciativa en pos del cambio socioeconómico con equidad requerirá asumir una definición de riqueza que, basada en la calidad de vida y en la autorrealización –más que en el consumo mercantilista–, genere un sentido importante de solidaridad social. La insuficiencia del modelo capitalista global demanda una articulación entre las dimensiones sociopolítica y socioeconómica.

Las organizaciones de la economía social –que abarcan tanto aquellas sin fines de lucro como las cooperativas y las mutuales– adquieren una dimensión protagónica al momento de desarrollar colectivamente experiencias innovadoras. En lugar de definir proyectos de transformación listos para ser puestos en práctica en el marco de las estructuras tradicionales, se trata de pensar formas de organización alternativas al modelo de empresa capitalista, que permitan construir una economía de solidaridad que rescate, desde una configuración macropolítica, la primacía de lo social y la construcción de la ciudadanía. La emergencia de la economía de solidaridad posibilita trascender el *ethos* del mercado presente en cualquier modo de organización de lo social sustentado en la negación de las relaciones de poder en los distintos sectores, bajo el supuesto de la homogeneidad de la sociedad (Matellanes, 1999; Prieto, 1996).

En la Provincia del Chaco, la promulgación de la norma jurídica institucionalizando el proceso que habilitaba en las distintas microrregiones un espacio de construcción y definición de sus propias alternativas de desarrollo legitimó el propósito de asegurar la instalación –en cada territorio– de las capacidades técnicas necesarias para un proceso dinámico fundado en la identidad cultural y en el sentido de pertenencia. Precisamente, la creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados sentaba las bases para el planeamiento estratégico ascendente de políticas específicas desde la perspectiva de integración de lo económico con lo social.

La relevancia de la participación para la gestión de las políticas públicas

La crisis económica global, entre otros efectos, llevó también al quiebre de la disposición de los espacios estatales constituidos como ámbito de negociación de los conflictos sociales, poniendo en cuestionamiento la función central del Estado moderno a través de sus estrategias de acumulación (estabilización de la producción capitalista), confianza (estabilización de las expectativas ciudadanas) y legitimación o hegemonía (lealtad de las distintas clases sociales hacia la gestión estatal de oportunidades y riesgos) (De Sousa Santos, 2005). Un proceso generalizado de pérdida de confianza de la ciudadanía y de deslegitimación del poder político fue poniendo en evidencia la necesidad de renovación del contrato social para contrarrestar la proliferación de la lógica de la exclusión.

Esta renovación implica la reconstrucción de la tensión entre democracia y capitalismo, una nueva concepción redistributiva –con el involucramiento tanto del Estado como de las esferas no gubernamentales– y el surgimiento de espacios institucionalizados de interacción de sectores públicos y privados, nacionales, locales y globales articulados por el Estado.

Acorde con las exigencias renovadoras, el Estado provincial puso en marcha una estructura de gestión participativa a través de la coordinación entre actores sociales y territoriales para la formulación e implementación de las políticas públicas; ello refiere a la institucionalización de espacios de encuentro e intercambio entre actores en la esfera pública, en tanto relación y práctica que producen algún tipo de incidencia en el contexto y en los sujetos (Rosenfeld, 2005).

En este caso, el contexto más significativo estuvo conformado por el territorio, y específicamente por los actores sociales e institucionales –históricos o emergentes– que viven o interactúan en el mismo y aceleran, frenan, consolidan o modifican dinámicas territoriales ya definidas, o ponen en marcha nuevas.

Desde esta perspectiva, el peso recae en la relación sostenible entre el territorio y los actores, las ideologías, las percepciones, los proyectos políticos y los intereses personales, la articulación y coherencia entre los diversos sectores sociales (Grosso, Clementi y Ravera, 2003). A través de sus prácticas, se ha creado una identidad común y contribuido a la evolución del territorio. Por cierto, si los intereses son compartidos, llevan a acciones de cooperación colectivas, y,

si son opuestos, pueden ser causas de conflictos. Por configurar un sistema abierto, fuerzas exteriores afectan al territorio; cambios políticos, sociales, ambientales determinan su posición con respecto al espacio global y las vinculaciones internas y externas de sus actores (Randazzo, 2006).

Reconocer la complejidad del territorio como sistema significa admitir que las relaciones que operan en el mismo no son estables, pueden ser variables y, sin duda, diversas; conforman, por tanto, interacciones que, en determinado espacio-tiempo, modifican estructuras y construyen formas de mirar el mundo. En el marco del encuadre que venimos planteando, es interesante ligar este punto con la noción de “campo” de Pierre Bourdieu (1993).

De acuerdo con Bourdieu, el mundo social se constituye por espacios de lucha y poder –campos– donde intervienen actores interesados. El campo es definido en cada momento por el estado de las relaciones de fuerza entre los protagonistas de la lucha, es decir, por la estructura de la distribución del capital específico (cuya provisión es desigual), resultado de anteriores luchas –que se encuentran objetivadas en las instituciones y las disposiciones– y que dirigen las estrategias y las posibilidades objetivas de los diferentes agentes o instituciones en las luchas presentes.

En el caso del Estado, la lucha se centra en el monopolio de la violencia simbólica. La violencia simbólica ejerce su fuerza mediante el sentido subjetivo acerca de los límites objetivos, que impone la aceptación de la realidad social. Los dominados tienden de entrada a atribuirse lo que la distribución les atribuye, rechazando lo que les es negado, contentándose con lo que se les otorga y midiendo sus esperanzas por sus posibilidades (Bourdieu, 1998).

Las transformaciones de la estructura resultan de las estrategias de conservación o de subversión cuya orientación y eficacia está determinada por la posición interna de los que las producen.

El proceso de descentralización territorial impulsado por el Estado provincial habría respondido –bajo ciertas condiciones fijadas por la norma legal y el sistema político– a una decisión sustentada en la posibilidad de construir un campo con reglas de juego propias que configuren espacios de articulación entre agentes e instituciones, transitando posiciones desiguales y franqueando las tensiones derivadas de las mismas, para el diseño y ejecución de las políticas públicas, aunque, como el mismo Bourdieu afirma, la construcción social nunca será producto de una acción totalmente consciente, resultado de una voluntad, intención o proyecto; cuestiones de poder, disputas por el manejo de recursos se harán presentes mediante las reglas del juego con las que esos asuntos se arbitran en cada uno de los campos (Rosenfeld, 2005).

ALGUNAS CONCLUSIONES EN TORNO AL PROCESO

La microrregionalización ha surgido como un proceso de descentralización territorial en tanto requisito para promover el desarrollo endógeno. La noción de territorio, en su vinculación con el término “campo” de Bourdieu, se

constituye en un concepto relevante para la consideración de dicho proceso. En un campo hay luchas, por lo tanto historia, y en él los agentes y las instituciones se enfrentan para apropiarse de los beneficios específicos, siguiendo las regularidades y las reglas constitutivas de ese espacio y con distintas posibilidades de éxito. El territorio se constituye, así, en un lugar de relaciones de fuerza y luchas tendientes a transformarlo y, por lo tanto, en un lugar de cambio permanente.⁵ Dentro de ese campo hay que distinguir los diferentes agentes-actores –Estado, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, etc.– que lo componen.

En general, los actores han atribuido una valoración positiva al proceso de microrregionalización, especialmente por la posibilidad de redefinir las configuraciones preestablecidas que no siempre se ajustan a la lógica y la especificidad de las distintas localidades, habilitando articulaciones a partir de criterios asociados con aspectos geográficos, productivos, etc. En tal sentido, la experiencia es percibida como un proceso de integración y desarrollo que promueve una mayor autonomía de los municipios que se fortalecen a partir de la regionalización. Igualmente, un elemento recurrente ha sido la demanda de las distintas jurisdicciones con el propósito de delimitar espacios que permitan la definición de líneas de desarrollo endógeno o que, al menos, den lugar a propuestas descentralizadas y que reconozcan las especificidades de cada una de ellas.

Incluso en algunos casos se avanzó –a partir de factores agroecológicos o especializaciones productivas– en la definición de un perfil productivo para cada zona o localidad dentro de la misma microrregión, con vistas a evitar coincidencias que resultaran en la superproducción de ciertos rubros favoreciendo el intercambio cultural. Los actores involucrados en los procesos de MR reconocen la importancia del asociativismo, la participación y la configuración de proyectos compartidos.

Desde la perspectiva teórica, el análisis sobre la experiencia de regionalización estudiada ha permitido corroborar que el desarrollo territorial debe concebirse y encararse como un proceso integral, una de cuyas dimensiones es la sociocultural. En ella los actores económicos y sociales se integran, junto con las instituciones locales, formando redes de relaciones que incorporan los valores sociales –o sectoriales– al proceso de desarrollo. En este proceso operan tanto factores de orden económico como social y cultural. Sin embargo, no en todos los casos el proceso tiene la posibilidad de dar cuenta de modo integral de tales aspectos.

La política de MR puesta en marcha por el gobierno del Chaco estuvo enmarcada, al mismo tiempo, en el paradigma de la sustentabilidad y en la del DL. A partir de esto, se propuso discriminar positivamente a quienes se encuentran

5 En este punto radica una de las diferencias que Bourdieu hace entre campo y sistema. La coherencia que puede observarse en un estado dado del campo y su aparente orientación hacia una función única son el producto del conflicto y de la competencia, y no de una suerte de autodesarrollo inmanente de la estructura. Nosotros apostamos a que estas dos características pueden ser complementarias.

histórica y socialmente negativamente discriminados, y, de igual modo, buscar la articulación política y económica. No obstante, tal propósito sólo se ha verificado en parte y sólo en algunas de las ocho microrregiones, siendo más bien característico el divorcio y la falta de vinculaciones entre sectores y propósitos: los fines del sector privado son eminentemente económico-productivos, mientras que el Estado muestra una mayor orientación hacia los problemas sociales.

En tal sentido, el proceso no alcanzó a resolver la histórica contradicción entre capitalismo y democracia; la tensión entre los intereses económicos de los sectores productivos más estabilizados y las expectativas sociales de los sectores vulnerados no logra dirimirse y la voluntad de asociación discurre en el marco de esta lógica.

Igualmente, se destaca la importancia del actor político y de los funcionarios comprometidos en este proceso para consolidar, legitimar e institucionalizar los vínculos entre los diferentes grupos y sectores. En este caso, el Estado no puede ser un actor prescindente; sin embargo, la falta de coherencia entre el discurso y la semiótica de la acción fue un factor que no siempre favoreció el proceso.

En resumen, los procesos de regionalización se han de pensar como un mecanismo que contribuya a afirmar la identidad cultural y el sentido de pertenencia de la población desde una perspectiva que reconozca la diversidad pero no legitime la desigualdad. De ahí la importancia, en este contexto, de abrir espacios que permitan nuclear a la población de las distintas jurisdicciones para la discusión de ejes, la definición de políticas y la construcción de consensos que incluyan el reconocimiento del otro como igual, fortaleciendo los mecanismos de cohesión social.

BIBLIOGRAFÍA

BOURDIEU, P. (1993), "Entrevista: La lógica de los campos", en Revista *Zona Erógena*, n° 16. Disponible en: <http://pierre-bourdieu-textos.blogspot.com/2006/07/la-lgica-de-los-camposentrevista.html>

----- (1998), *La Distinción, Criterios y Bases Sociales del Gusto*. Madrid, Taurus.

CALVELO RÍOS, J. M. (1998), "Algunas Aproximaciones a la definición de Desarrollo Sustentable". Disponible en: <http://www.geocities.com/Athens/Delphi/8644/tres.htm>

DE SOUSA SANTOS, B. (2005), *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*, Buenos Aires, CLACSO.

GALLOPIN, G. (2002), "Globalización y sustentabilidad: quiebre de tendencias y escenarios posibles", en S. LARRAIN y otros, *Globalización y sustentabilidad. Desafíos y alternativas*, Santiago de Chile, CEPAL, División Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, cap. I, pto. 3.

GROPPO, P., S. CLEMENTI y F. RAVERA (2003), "Desde el diagnóstico territorial participativo hasta la mesa de negociación: orientaciones metodológicas". Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/005/Y8999T/y8999to9.htm#bm9b%20>

MATELLANES, M. (1999), "Capitalismo siglo XX. La impostergable alternativa: imperio hobbesiano o multitud spinozista", en Revista *Sociedad*, vol. 15, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

NIEVAS, M., ROSA MARÍN, C. y R. SILVERO (2007), "Análisis de una política de desarrollo local: descentralización por microrregiones en la Provincia del Chaco. El caso de la Región Metropolitana. Desarrollo Local Endógeno". Disponible en <http://desarrollolocalendogeno.blogspot.com/2007/08/analisis-de-una-politica-de-desarrollo.html>

PRIETO, C. (1996), "Karl Polanyi: Crítica del Mercado, Crítica de la Economía", en Revista *Política y Sociedad*, n° 21, Madrid, UCM.

RANDAZZO, M. (2006), *Territorial Development: Theory and practice. The case of two initiatives in the north-east of Brazil*, Pavia, Cooperation and Development European School of Advanced Studies University of Pavia.

ROSENFELD, M. (2005), *Dilemas Actuales de la Participación Social*, Buenos Aires, Observatorio Social, Cuaderno N° 7.

RESUMEN

El artículo analiza la experiencia de desarrollo llevada a cabo por el gobierno del Chaco, Argentina, entre los años 2000 y 2007 mediante la organización del territorio provincial en microrregiones. El énfasis ha sido puesto en los aspectos participativos y en el sentido que el proceso adquirió para sus propios actores. La noción de territorio, en su vinculación con el término “campo” de Bourdieu, constituyó un concepto relevante a los efectos del análisis.

En primer lugar, se explicitan los ejes teóricos del discurso oficial que origina y promueve el proceso: la opción por el desarrollo sustentable, la perspectiva de integración de lo económico con lo social y la generación de espacios participativos para la gestión de las políticas públicas.

En la descripción de la experiencia se identifican las tensiones, actores y lógicas subyacentes: iniciativas y razones para la creación de cada microrregión, modalidades de la participación, consecuencias y obstáculos.

El análisis muestra que la tensión entre los intereses económicos de los sectores productivos más estabilizados y las expectativas sociales de los sectores vulnerados no logra dirimirse, por lo cual la voluntad asociativa discurre en el marco de esta lógica.

El Estado no puede ser un actor prescindente.

Estos procesos deben contribuir a afirmar la identidad cultural y el sentido de pertenencia desde una perspectiva que reconozca la diversidad pero no legitime la desigualdad. En este contexto, se destaca la importancia de abrir espacios que permitan nuclear a la población de las distintas jurisdicciones para la discusión de ejes, la definición de políticas y la construcción de consensos que incluyan el reconocimiento del otro como igual, fortaleciendo los mecanismos de cohesión social.

ABSTRACT

This article discusses the development experience made by the Government of the Chaco, Argentina, the years 2000-2007 through the organization of the provincial territory in microrregions. The emphasis has been put in participatory aspects and the sense that the process acquired for their own actors. A relevant for the purposes of analysis concept has been the notion of territory, in its link with the notion of “field” proposed by Bourdieu.

Firstly, the theoretical axes of the official discourse that creates and promotes the process made explicit: the choice of sustainable development, the prospect of integration of the economic aspects with social aspects, and the generation of participatory spaces for the management of public policies.

Description of the experience identifies tensions, actors and underlying logic: initiatives and reasons for the creation of each microrregión, modalities of participation, consequences and obstacles.

The analysis shows that the tension between economic interests of the more stabilized productive sectors and social expectations of excluded sectors fails to resolve is, accordingly the associative will runs within the framework of this logic.

The State cannot be an absent actor.

These processes must contribute to assert cultural identity and the sense of belonging a perspective that recognizes diversity, but not legitimizing inequality. It's necessary to open common spaces for the people of different jurisdictions to discuss axes, define policies and build consensus that include the recognition of the other as equal, to strengthen the mechanisms of social cohesion.

PALABRAS CLAVE

PLANEAMIENTO TERRITORIAL
GESTIÓN PARTICIPATIVA
EQUIDAD
DESARROLLO SUSTENTABLE

KEY WORDS

TERRITORIAL PLANNING
PARTICIPATORY MANAGEMENT
EQUITY
SUSTAINABLE DEVELOPMENT