

Competitividad territorial y políticas posneoliberales en Mendoza-Argentina

Al finalizar los '90 se evidenció en América Latina otro cambio en los enfoques del desarrollo y en las políticas públicas necesarias para llevarlo adelante. En el emergente marco posneoliberal se definieron los pilares de la nueva estrategia: 1) la sustentabilidad, 2) la equidad, 3) la productividad y competitividad, 4) el consenso.

Este artículo expone los resultados de una investigación realizada en Mendoza, que analiza las posibilidades de desarrollo—definido en términos de competitividad— de dos departamentos: Lavalle y Luján de Cuyo. Las condiciones estructurales diferentes que los caracterizan determinan su competitividad.

Palabras claves

Competitividad territorial, desigualdad, desarrollo.

Por: Lilibeth Yáñez
Andrea Benedetto
y Diana David

Abstract

At the end of the '90s, another change in the approaches to development and public policies necessary to carry it forward, became evident in Latin America. In the emerging post-neoliberalism framework, the pillars of the new strategy were defined: 1) sustainability, 2) equity, 3) productivity and competitiveness, and 4) consensus.

This article presents the results of a research conducted in Mendoza, which explores the possibilities of development—defined in terms of competitiveness— of two departments: Lavalle and Luján de Cuyo. These departments have unequal structural conditions that enable and / or limit their competitiveness.

Key Words

Local competitiveness, inequality, development.

Introducción

Al finalizar los años '90, el colapso de las políticas neoliberales evidenció la necesidad de repensar un nuevo paradigma de desarrollo. La recuperación del Estado y de la política fueron los ejes en los que se pensó una nueva organización de la economía.

Salir de la lógica del neoliberalismo significó básicamente privilegiar las necesidades sociales que habían sido relegadas en pos de la ganancia. Con la idea de que no se puede acabar con el capitalismo de forma directa, en América Latina comienza a construirse, entonces, un posneoliberalismo (Sader, E., 2008). Los gobiernos nacionales de la región debieron definir en qué medida las nuevas políticas a implementar iban, a largo plazo, a contradecir la lógica del capitalismo o si sólo constituirían adaptaciones a una nueva fase de expansión capitalista.

En Bolivia, Ecuador y Venezuela se plantearon gobiernos progresistas con fuerte componente anticapitalista. En Argentina, el escenario fue contradictorio, el gobierno heredó un modelo que luego mantuvo en parte. Conservó el modelo financiero, los agronegocios y retomó las políticas de desarrollo que habían sido abandonadas.

Y si bien es cierto que la historia es heterodoxa, las contradicciones entre el discurso revolucionario y las prácticas dominantes hacen pensar, a sus críticos, que los gobiernos progresistas son muy creativos a la hora de encubrir con su retórica emancipatoria una de las dinámicas más agresivas de la acumulación de capital. Para ellos, la transición del neoliberalismo hacia un posneoliberalismo no sería otra cosa que la privatización de los territorios, por los acuerdos de convergencia normativa e integración regional, en función de las dinámicas globales de la acumulación del capital. Según Stolowicz, científica social mexicana y referente del pensamiento crítico, la estrategia en curso en América Latina es una instancia en la que las propias clases dominantes redefinen el neoliberalismo para fortalecer y apuntalar al capital. Y agrega: «A pesar de la inédita heterogeneidad de realidades sociopolíticas, sostengo la hipótesis de que las estrategias dominantes siguen avanzando en una reconfiguración del capitalismo en la región y en la creación de una nueva hegemonía burguesa. Salvo contadas excepciones, y por ello muy valiosas, se piensa desde el punto de vista del capital. Se está legitimando una concepción de desarrollo bajo el dominio del gran capital transnacional, sea de origen externo o criollo. Se está legitimando una concepción

del Estado como soporte material e institucional de ese «nuevo desarrollo». Creo que hay que partir del hecho de que el llamado nuevo desarrollo tiene por objetivo hacer de América Latina un espacio de estabilización del capitalismo en crisis, tanto por la intensificación de la acumulación por desposesión, como para restablecer la acumulación ampliada rescatando de su desvalorización a importantes masas de capital especulativo excedente, reciclándolo como capital productivo, especialmente en la construcción de infraestructura para potenciar la acumulación por desposesión» (Stolowicz, B., 2011: 80, 81).

En este contexto, el presente trabajo plantea las siguientes preguntas: ¿los esfuerzos por alcanzar el desarrollo –basado en el fomento de competitividad territorial– constituyen una adaptación a las nuevas condiciones de acumulación? o contrariamente a ello, ¿generan un ambiente capaz de iniciar un camino en pos del bienestar? Para conseguir algunas definiciones, se analiza la situación de dos municipios de la provincia de Mendoza: Luján y Lavalle, que representan dos situaciones extremas y expresan, precisamente, la heterogeneidad territorial que las políticas económicas de los últimos años reproducen.

Marco teórico

Frente al fracaso de las políticas neoliberales, bajo presión del Banco Mundial, se evidenció en la región un nuevo cambio en el enfoque del desarrollo. La defensa de instituciones nacionales fuertes para complementar políticas macroeconómicas sólidas y mercados laborales flexibles, por parte de diversos organismos internacionales, marcaron el paso del ajuste a la competitividad.

A partir de ello, gobiernos y agentes económicos llamaron, a lo largo de América Latina, a *mejorar la competitividad*, definiéndose así nuevas relaciones entre los grupos dominantes¹ (Cammack, P., 2005). Se requirieron entonces, políticas nacionales deliberadas tendientes a promover una mejora sistemática de las capacidades productivas locales y a crear las condiciones para la acumulación, apropiadas a la nueva fase de expansión capitalista (Costamagna, P., 2007) (Yáñez, L., David, D. y Benedetto, A., 2007).

Vinculada a la globalización, la competitividad de un país se definió según el grado en el cual, en condiciones libres de mercado, pueden producirse bienes y

¹ El gobierno de Mendoza ejecuta desde 2005 el programa de Desarrollo Productivo y Competitividad con un préstamo del BID.

servicios que aprueban el examen de los mercados internacionales, manteniendo y aumentando el ingreso real de sus habitantes a largo plazo (Sobrino, 2004). Los factores de competitividad establecidos fueron los siguientes:

- La eficiencia de las empresas.
- La eficiencia de las políticas gubernamentales para promover el crecimiento económico.
- El desempeño adecuado de las principales ciudades para atraer nuevas inversiones que generen empleos y coadyuven al crecimiento económico local.

Puesto que ser competitivo significaba poder soportar la competencia del mercado, la competitividad se evaluó empíricamente con indicadores cuantitativos monetarios. Si bien se reconoció teóricamente que la competitividad involucra también las condiciones de vida de la población, las mediciones omitieron evaluaciones al respecto. La única generalización plausible en la región es que la competitividad inserta en el proceso de globalización ha profundizado los procesos de concentración, extranjerización y exclusión. Una muestra de ello se encuentra en el complejo vitivinícola de Mendoza, la reconversión productiva y la orientación de la producción del vino a la exportación dieron lugar a graves problemas de supervivencia de los pequeños bodegueros tradicionales (Rofman; A. y Collado, P. 2005), (Cortese, C., 2005), (Gago, A., 2002).

Según Portes, el neoliberalismo legitimó cuestiones socioculturales importantes, entre ellas se destacan: la reevaluación de la acumulación capitalista como deseable y congruente a los intereses nacionales, el apoyo a la inversión extranjera y la reorientación de las fuentes de identidad nacional y el giro desde la capacidad de resistencia a la hegemonía extranjera hacia la inserción inteligente en el sistema mundial. La difusión de estas orientaciones dejó poco espacio para reconceptualizar el desarrollo en términos que no fuesen el éxito en la competencia mercantil. Los supuestos de autointerés racional y búsqueda estricta de ganancia descuidaron el contexto social en cual se ejecutan tales políticas (Portes, A., 2006: 68).

Frente a los efectos sociales negativos, fue necesaria la emergencia de un nuevo marco conceptual que hiciera hincapié en el encaje de la acción económica en la estructura social y que incluyera factores políticos, demográficos y redes sociales para enmarcar acciones individuales y colectivas. El concepto de competitividad territorial apareció como una respuesta viable.

«Si bien al principio, la apertura de los mercados y la globalización de la economía implicó la renuncia parcial a los elementos territoriales, paradójicamente la continua marcha de la globalización, al generar diferentes niveles de apertura, dinámica y tramado de relaciones económicas entre distintos contextos institucionales, favoreció la recuperación del rol del territorio como elemento de identidad en el marco de la competencia global» (Poma, L., 2000: 54).

En este contexto, dice Poma, la empresa individual ya no representa el agente clave que basa su competitividad en las externalidades del territorio, sino que es el mismo territorio el que ofrece una fuerza dinámica e innovadora que deviene de su tejido productivo e institucional (Poma, L., 2000: 69). El territorio se ha convertido así, en un sistema molecular en el que las empresas y los agentes locales constituyen sus átomos, su fuerza propulsora y hacen posible enfrentar la nueva complejidad de la competencia.

La elaboración del proyecto de territorio es, de este modo, un proceso destinado a que los agentes locales y las instituciones adquieran cuatro capacidades:

- la capacidad de valorizar su entorno;
- de actuar juntos;
- de crear vínculos entre sectores, de tal modo que se mantenga *in situ* el máximo valor añadido y por último;
- establecer relaciones con otros territorios y con el resto del mundo.

La competitividad local es, entonces, producto de determinantes económicos y estratégicos. Los determinantes económicos incluyen factores de la producción, infraestructura y localización, todos ellos son cuantitativos. Los determinantes estratégicos abarcan la efectividad de los gobiernos locales, la cooperación entre los sectores público y privado y la flexibilidad institucional, siendo éstas variables cualitativas (Sobrino, J., 2005: 149).

Puesto que son múltiples los factores y los niveles de la organización social que condicionan las capacidades de los territorios, la promoción del desarrollo territorial es esa labor necesaria, permanente, concertada y articulada, para definir y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos a realizar, por parte de las

instituciones y el conjunto de agentes involucrados. Sin duda, son los gobiernos territoriales y el tejido empresarial ya consolidado quienes representan los liderazgos estratégicos de dichas actividades. Ellos deben articular las iniciativas de desarrollo productivo con equidad y gestionar y promover mecanismos específicos que apoyen y creen entornos favorables para la competitividad sistémica.

De este modo, a los gobiernos territoriales les corresponde crear entornos públicos favorables a la generación de más desarrollo productivo, liderar y canalizar las fuerzas sociales en pro de un proyecto común y promover la articulación de las instituciones públicas y privadas.

Por su parte, corresponde al empresariado desplegar una cultura de gestión empresarial en sintonía con los tiempos de la globalización y la competitividad: relaciones comerciales a escala mundial, alianzas para la competitividad, aprendizaje de nuevas tecnologías, transferencia de conocimiento y gestión empresarial en apoyo al desarrollo del entorno social.

A todo lo expuesto, se suma otro aspecto más, que se vincula con el reconocimiento de que los desempeños de los actores locales no dependen únicamente de su voluntad personal; las variables explicativas de estos desempeños se denominan, dentro de un marco competitivo, factores o determinantes de la competitividad o también ventajas competitivas.

El enfoque de ventajas competitivas adaptado al contexto local permite observar que la competitividad de un territorio tiene que ver con el cambio en la participación de alguna variable macroeconómica en el contexto nacional y que las políticas regionales del gobierno central afectan los procesos territoriales. Debido a ello, los gobiernos locales tienen muy poca injerencia en la formulación de las políticas macroeconómicas de un país. Las economías territoriales dependen más del comportamiento de actores y agencias externas a ellas.

Existen, por lo tanto, condiciones estructurales –globales, nacionales y regionales– que delimitan las posibilidades locales de fortalecer capacidades. Dado que una característica de la expansión capitalista es, precisamente, el desarrollo desigual, los territorios tienen oportunidades heterogéneas para mejorar su competitividad. Procesos políticos y económicos –de acumulación y exclusión– condicionan la movilización de recursos. Así, por ejemplo, la descentralización

administrativa sin descentralización de recursos no resulta suficiente para promover y alcanzar el desarrollo deseado.

Como resultado de la lógica capitalista se observan configuraciones territoriales fragmentadas. Algunos territorios concentran recursos, población y poder a costa del despojo o agotamiento de otros espacios, recursos y grupos sociales que se integran al modelo de una manera subordinada.

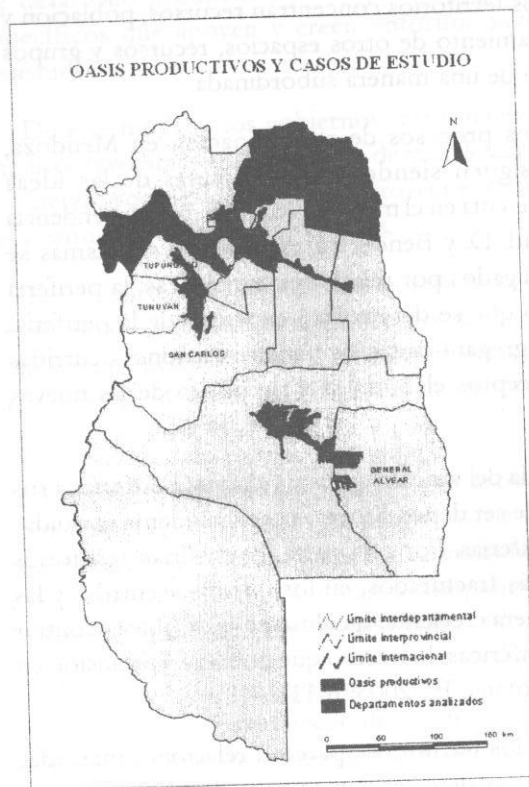
En este sentido, al estudiar los procesos de subordinación en Mendoza, diversos estudios señalan que siguen siendo válidas algunas de las ideas desarrolladas en los años sesenta y setenta en el marco de la teoría de la dependencia (Montaña, 2005) (Yáñez, L., David, D. y Benedetto, A., 2007). Las mismas se refieren a territorios fuertemente ligados por relaciones asimétricas: la periferia que alimenta al centro o el centro que se desarrolla a expensas de la periferia. Además, consideran que hay que agregar –dadas las transformaciones ocurridas en los últimos años– nuevos conceptos elaborados a propósito de las nuevas periferias.

Por una parte, habría una pérdida del vínculo que unía algunas periferias a sus centros; ciertas periferias pasaron de ser dependientes, a ser llanamente excluidas y, en este sentido, no serían ya periferias. Por otra parte, coexistirían territorios cada vez menos homogéneos y más fracturados, en los que los «centros» y las «periferias» se interpenetran de manera creciente. Igualmente es posible encontrar enclaves de desarrollo en zonas periféricas, lo mismo que pobreza y exclusión en medio de zonas desarrolladas (Montaña, E., 2005: 8-11).

Paralelamente, en el interior de los territorios aparecen relaciones marcadas por el poder. A través del tiempo, se detectan situaciones donde los actores reproducen reterritorializaciones sucesivas como expresión de relaciones conflictivas entre grupos económicos y proyectos políticos.

A partir de estas ideas y de las líneas de análisis que se desprenden de ellas, se propone el acercamiento a un conjunto de datos que grafican las condiciones estructurales características de cada uno de los departamentos seleccionados.

Figura 1
Casos de estudio
LAVALLE - LUJÁN DE CUYO



Superficie:

Lavalle: 10.212km²
(6,8% de la provincia).

Luján de Cuyo: 4.847km²
(3,2% de la provincia).

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

Condiciones estructurales

En la historia de Mendoza es posible evidenciar prácticas productivas concentradoras no sólo de los recursos naturales, sino también de los económicos y políticos. Estas se dieron alrededor de la progresiva monopolización de un recurso estratégico altamente valorado en las tierras secas: el agua.

«... las tierras que se ganan al desierto (y el agua necesaria para ello) se encuentran siempre en una parte superior de la cuenca, en detrimento de las viejas zonas, situadas aguas abajo, cada vez más contaminadas,

degradadas y con menos recursos hídricos. La tendencia en este proceso la marcan indefectiblemente los actores más dinámicos, dejando a los más débiles en las tierras que el modelo anterior agotó» (Montaña, E., 2005: 16).

Es decir, la concentración del desarrollo en el oasis ha sido a expensas del progresivo incremento de la pobreza en el secano. La explicación de la escasez de recursos de esta zona proviene tanto de condiciones naturales marginales, como también de estilos de desarrollo aplicados.

Algunas ventajas competitivas de los territorios en estudio –Lavalle y Luján de Cuyo– se generan a partir del denominado «modelo vitivinícola tradicional» (1930-1960) y con la «nueva vitivinicultura» (1980-2008); es entre ellos cuando se produce el tránsito de desvalorización del desierto y consolidación de su marginalidad.

Una breve referencia histórica muestra que Lavalle es uno de los departamentos más antiguos de Cuyo. En 1859 fue creado con el nombre de departamento de Rosario. Su colonización cobró vigor a comienzos del XVII y durante los dos siglos siguientes, llegó a ser una de las zonas agrícolas-ganaderas más importantes de la región, destacándose por la producción de pescado que se dirigía a la capital de Mendoza.

Su desarrollo poblacional y económico estuvo ligado al complejo lacustre de Huanacache, formado por los desagües de los ríos Mendoza y San Juan. A lo largo de los siglos XIX y XX el volumen de las aguas del complejo lacustre se redujo drásticamente, resultado de la construcción de los diques que dieron lugar y alimentaron al oasis Norte de la provincia. En la actualidad, sólo el 15% del territorio es superficie implantada siendo la mayor parte del departamento una llanura desierta.

Por su parte, Luján de Cuyo se origina cuando la población asociada al oratorio construido para la Virgen de Luján, en 1855, fue convertida oficialmente en Villa de Luján. Este departamento fue pionero en la explotación de petróleo en América Latina pues en él se construyó el primer oleoducto. Aprovechó el potencial del río Mendoza en numerosas usinas y diques. Desde los flujos migratorios europeos, su economía se basó en la vitivinicultura. Actualmente, el 26% de superficie se encuentra implantada.

Indicadores del proceso de marginalización pueden encontrarse en la evolución demográfica. Mientras que en 1869 Lavalle registraba el 3,14% y Luján el 7,58% del total de la población provincial, en el 2001 Lavalle sólo incluía el 2% y Luján el 16% de la población de Mendoza:

Tabla 1
Población de Mendoza en los Censos nacionales según departamento.
1869-2001

	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001
Pcia.	65.413	116.136	277.535	588.231	824.008	973.967	1.196.221	1.412.488	1.579.655
Lavalle	2.060	4.097	6.858	12.431	17.256	17.478	24.325	26.967	32.129
Luján	4.960	7.464	19.004	27.807	38.584	47.074	62.118	79.952	104.470

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Estadísticas Departamentales, Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE), Mendoza.

Observando algunas fuentes de información respecto de algunos valores representativos del perfil productivo de ambos departamentos también se visualizan las marcadas diferencias. A modo de ejemplo, se ha elaborado una tabla síntesis con algunos indicadores que grafican la situación para cada caso de estudio:

Tabla 2
Algunos aspectos del perfil socio-productivo de los departamentos
INDICADORES DEMOGRÁFICOS

	Lavalle	Luján
Población	2% del total provincial	16% del total provincial
Población urbana	30%	80%
Población rural	12%	4%
Población rural dispersa	58%	16%

Al observar estos guarismos se ponen de manifiesto las contundentes diferencias de ambos territorios.

INDICADORES ECONÓMICOS		
	Lavalle	Luján
PEA	59,5% Ocupada: 76,27% Desocupada: 23,7%	59,3% Ocupada: 72,9% Desocupada: 27,1%
PNEA	40,5%	40,7%
PBG	1,3% del PB provincial 61,8% Agropecuario	16% del PB provincial 65% Industria
Explotaciones agropecuarias con límites definidos	1.446 (5,33 % del total prov.)	1.105 (4,07% del total prov.)
Locales	(1,1% prov.) Industria: 48 Comercio: 389	(5,36 % prov.) Industria: 283 Comercio: 1.711
Personal ocupado en locales	1,5% del total provincial	6% del total provincial
% de empresas industriales exportadoras	25% Exporta	40% Exporta
Empresas de bebidas vínicas	16 (2% del total prov.)	82 (12% del total prov.)
Mano de obra en empresas vínicas	195 (2% del total provincial)	1.202 (12,7% del total provincial)
% de empresas industriales según estado tecnología	Actualizada 38%	Actualizada 60%
Cooperativas	46 (7% del total provincial)	31 (4,7% del total provincial)

Fuentes: Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001. Censo Agropecuario 2002. Censo Económico 2004-2005. Censo Industrial 2003. Estadísticas Departamentales. Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE), Mendoza.

Las diferencias económicas son notorias y éstas se sintetizan en la participación de cada departamento en estudio en el producto bruto.

Accesibilidad, conectividad y actividad industrial

Tabla 3
Distancias y vías de transporte

Lavalle	Luján
DISTANCIAS	
Ciudad de Mendoza: 35 kilómetros Capital Federal: 1.145 kilómetros Santiago de Chile: 415 kilómetros Valparaíso (Chile): 485 kilómetros	Ciudad de Mendoza: 22 kilómetros Capital Federal: 1.110 kilómetros Santiago de Chile: 370 kilómetros Valparaíso (Chile): 450 kilómetros
VÍAS TERRESTRES DE TRANSPORTE	
Ruta Nacional N°40 - Estado Muy Bueno Ruta a Encón (Provincia San Juan) – Estado Muy Bueno	Ruta Nacional N°40 - Estado Muy Bueno Ruta Nacional N°7 - Estado Muy Bueno Corredor Bioceánico - Estado Muy Bueno Ruta Provincial N°16 - Estado Bueno Ruta Provincial N°86 - Estado Muy Bueno Corredor del Oeste - Estado Muy Bueno

Fuente: Estadísticas Departamentales 2007, Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE), Mendoza.

Tabla 4
Características de Parques Tecnológicos, Zonas y/o Parques Industriales – Lavalle. 2006

Características
Parque tecnológico – NO POSEE
Zona industrial
Conectividad: Ubicada en calles Los Pastalitos, Carlos Recchia, Ruta Prov. 34, Burlan y Calle San Juan Distancias: <ul style="list-style-type: none"> - 2km a centro urbano más próximo - 24km en línea recta / 30km por ruta a aeropuerto - 6,5km a ferrocarril - 15 km en línea recta / 23 km por ruta a Paso Internacional - 3 km a Km 0
Superficie: Total: 146ha Infraestructura: <ul style="list-style-type: none"> - Energía eléctrica - Agua potable - Agua industrial - Alcantarillado - Seguridad - Limpieza y Mantenimiento
Parque industrial – NO POSEE

Tabla 5
Características de Parques Tecnológicos, Zonas y/o Parques Industriales - Luján de Cuyo. 2006

Características
Parque tecnológico – NO POSEE
Parque industrial
Zona Franca:
Conectividad: Ubicada sobre los límites de Ruta Prov. 84, PIP y calle sin nombre
Distancias:
- 10km a centro urbano más próximo
- 32km en línea recta / 40km por ruta a aeropuerto
- Pasa por la zona de ferrocarril
- 108km en línea recta / 100km por ruta a Paso Internacional
- 30km a Km 0
Superficie: Total: 150ha
Infraestructura:
- Acceso y calles internas pavimentadas
- Perímetro cerrado
- Gas
- Energía eléctrica
- Agua Potable
- Agua Industrial
- Alcantarillado
- Seguridad
- Limpieza y Mantenimiento
- Acceso telefónico
- Acceso a Internet
- Secretaría en el Parque

Fuente: Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios (IDITS), 2006, Mendoza.

Disponibilidad de equipamiento social

Tabla 5
Equipamiento social

	Lavalle	Luján
Centros de salud	27 (10,38% del total provincial)	20 (7,69% del total provincial)
Establecimientos educativos EGB	41	49
Servicios Sanitarios	Con agua corriente y cloaca: 5.928 (18% de la pobl. Lavalle) Sin agua corriente ni cloaca: 12.036 (38% de la pobl. Lavalle)	Con agua corriente y cloaca: 53.119 (51% de la pobl. Luján) Sin agua corriente ni cloaca: 15.138 (14% de la pobl. Luján)
Líneas telefónicas fijas	1.133 (0,33% del total prov.)	15.962 (4,7% del total prov.)

Fuente: Estadísticas Departamentales 2005, Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas (DEIE), Mendoza.

En cuanto a los problemas estructurales asociados a los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI), Lavalle es el departamento provincial con los valores más elevados en cuanto a indicadores de pobreza:

Tabla 6
Porcentaje de hogares con NBI - Lavalle y Luján. 1980, 1991, 2001

	Hogares particulares ⁽¹⁾						
	1980		1991		2001		
	Total ⁽²⁾	% con NBI	Total %	% con NBI	Total	con NBI ⁽²⁾	%
Total Pcial.	274.527	20,4	338.405	15,3	410.418	53.841	13,1
Lavalle	5.062	45,5	5.694	34,8	7.344	2.131	29,0
Luján	13.314	22,8	18.238	15,9	25.770	3.061	11,9

(1) Se incluye a los hogares y a la población censados en la calle.

(2) Las Necesidades Básicas Insatisfechas fueron definidas según la metodología utilizada en «La pobreza en la Argentina» (Serie Estudios INDEC. N° 1, Buenos Aires, 1984)

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.

Todos los indicadores muestran la desigualdad estructural existente en estos territorios.

Las políticas de desarrollo

En el marco de la Reforma y Modernización del Estado implementada por el gobierno provincial en 1996, se inició el Proceso de Descentralización de los servicios sociales. Así aparecieron los consejos sociales departamentales integrados por autoridades municipales, concejales y representantes de las organizaciones sociales y religiosas, con las siguientes funciones:

- servir de espacio de planificación social y de diálogo entre los actores locales;
- proponer estrategias de intervención en lo local;
- coordinar acciones en el territorio, supervisar la asignación de los recursos de la descentralización y avalar las rendiciones de cuentas a la Subsecretaría de Desarrollo Social.

Consecuente con estos lineamientos, el gobierno de Mendoza ejecuta desde el 2005 el programa de Desarrollo Productivo y Competitividad con un préstamo del BID. Los subprogramas que incluye son: Aumento de la Competitividad de las Cadenas de Valor, Formación Técnico Profesional, Desarrollo de Infraestructura Pública y Acceso al Financiamiento.

Cuenta con un presupuesto desagregado de la siguiente manera:

Fase I: US\$116 millones en total;

US\$70 millones de financiamiento BID

US\$46 millones como contraparte de la Provincia

Fase II: US\$83 millones en total;

US\$50 millones de financiamiento BID

US\$33 millones como contraparte de la Provincia

Específicamente, este programa busca contribuir al fomento de la competitividad y desarrollo territorial mediante intervenciones que reduzcan o eliminen las barreras que limitan la productividad y crecimiento de las empresas

que forman las cadenas de valor con ventajas comparativas en la provincia y distribuye recursos entre los municipios.

Dentro del mismo marco, desde el gobierno provincial se dictó la Ley N°6.462 de 1997, que creó el Fondo de Inversión y Desarrollo Social (FIDES) con la finalidad de financiar programas y proyectos destinados a contribuir a la superación de la pobreza, a apoyar el ingreso económico de las familias y generar empleo. En lo particular, establece líneas de financiamiento respetando los criterios técnicos del plan de acción anual correspondiente para:

- Programas alimentarios, nutricionales y asistenciales.
- Programas de generación de empleo temporal o de emergencia y capacitación y reconversión laboral.
- Programas de apoyo técnico a las micro y pequeñas empresas, cooperativas, mutuales y demás organizaciones socioeconómicas.
- Proyectos sociales de infraestructura comunitaria, fortalecimiento de la sociedad civil, autogestión y atención de servicios sociales.

También los municipios asumieron la administración de programas nacionales. Así empezaron a desarrollar en forma superpuesta una multiplicidad de programas tales como: los ejecutados por el INTA a través de su Agencia de Extensión Rural (AER), los programas descentralizados del Programa Social Agropecuario (PSA), las acciones del Programa de Arraigo de Puesteros, el Plan Trabajar (ahora Jefes de Familia y Plan Familia), el Plan Manos a la Obra, el Plan de Vivienda Rural y otros.

Todo lo anteriormente mencionado evidencia un giro de la concepción de la política municipal: la orientación a brindar servicios fue reemplazada por otra, basada en el concepto de desarrollo. Esto determinó un incremento de las funciones de los gobiernos locales. La iniciativa municipal es creciente, tanto en la presentación a convocatorias nacionales y/o provinciales de proyectos tendientes a promover la producción, como en la generación y gerenciamiento de proyectos propios para responder a demandas netamente locales.

Además, este proceso se ha visto fuertemente acompañado por la aparición en los municipios de equipos técnicos, locales y extralocales para la elaboración

de Planes Estratégicos Departamentales. Ameritaría en otro trabajo evaluar en qué medida han sido implementados y están ejecutándose, más aún, cuáles han sido los impactos de los mismos, cómo se los diseñó y gestionó y los efectos tangibles sobre las poblaciones locales.

Recursos del sector público

Otro de los indicadores que permiten analizar la desigualdad estructural en los departamentos de Lavalle y Luján es la disparidad de recursos disponibles y la dimensión del aparato estatal. Esto se aprecia, por ejemplo, en la cantidad de personal municipal: Lavalle cuenta con 380 empleados, mientras que en Luján se registran 1.594.

Respecto del presupuesto municipal se observa:

Tabla 7

Presupuesto municipal ejecutado en pesos años 2000 y 2005.

Lavalle

Concepto	2000	2005
Total recursos	5.450.819,92	12.827.091,63
Total erogaciones	6.224.994,58	12.164.116,70

Fuente: Datos suministrados por la Municipalidad de Lavalle, 2007.

Tabla 8

Presupuesto municipal ejecutado en pesos años 2000 y 2006.

Luján

Concepto	2000	2006
Total recursos	16.004.146,79	47.698.000,00
Total erogaciones	19.703.271,96	47.698.000,00

Fuente: Datos suministrados por la Municipalidad de Luján, 2007.

Concertación público-privada: los actores

La diferencia de recursos tanto naturales como económicos se reproduce en el ámbito de las relaciones interinstitucionales. Mientras que en Lavalle la concertación de actores se centra en el trabajo conjunto, superpuesto y no coordinado de actores públicos; en Luján es el gobierno el que propone y coordina actividades con el sector privado. A continuación, brevemente, se ejemplifica esta situación:

Lavalle

Por los nuevos roles que adquirió el municipio y, por la importancia del componente técnico en los programas dirigidos a pequeños productores, aparecen como actores centrales la Dirección de Desarrollo Económico del Municipio y el INTA. Este último organismo brinda apoyo a cooperativas de productores en la zona bajo riego del departamento. En la promoción de la actividad caprina y otras actividades de subsistencia en el secano, también se destaca el Programa Social Agropecuario (PSA).

Desde el área de Vinculación y Territorialización de la Universidad Nacional de Cuyo, se firmó un acuerdo (2007) con la Municipalidad de Lavalle en el que se comprometieron a trabajar por la participación e involucramiento de las instituciones y organizaciones que actúan en el territorio. Otra institución relacionada con la investigación científica que trabajó en el secano lavallino es el IADIZA (Instituto de Investigaciones en Zonas Áridas) del CONICET. Por su parte, el IDR (Instituto de Desarrollo Rural) intentó llevar adelante un Plan de Desarrollo Rural con bajo nivel de articulación con otras instituciones, lo que no se concretó por falta de presupuesto entre otros problemas.

Tendiendo a la revalorización de la cultura huarpe y de los recursos naturales del desierto, el Programa Desarrollo Productivo y Competitividad del gobierno de la provincia subsidia al Puesto La Majada y brinda cursos de capacitación técnica.

Lavalle es en Mendoza el departamento donde, desde los últimos diez años, más intervención se brinda para desarrollo comunitario, no obstante las condiciones sociales no se han visto sustancialmente modificadas.

Luján de Cuyo

El gobierno municipal ha adoptado el Plan de Desarrollo Estratégico (2006-2010) que distingue cuatro zonas en función de los procesos de territorialización que se han definido en el departamento. Los lineamientos generales implican tareas como: la organización de talleres de trabajo con la comunidad y talleres técnicos, el ordenamiento territorial, el estudio de los recorridos y frecuencias del sistema de transporte, la definición de las bases de apoyo logístico municipal a pequeños emprendimientos rurales, el desarrollo del proyecto provincial Tren del Vino, entre otras.

Así, con el objetivo de trabajar en la aplicación del plan el gobierno firmó un convenio de cooperación con la Fundación PYMET para la implementación del Programa Comunidad Productiva. Se espera lograr la constitución de grupos de pequeños y medianos empresarios con objetivos y necesidades comunes y con el aporte de nuevos conocimientos y metodologías, favoreciendo de esta manera a toda la población activa del departamento.

Además, la Municipalidad de Luján de Cuyo, a través de la Dirección de Desarrollo Económico, creó el Área de Comercio Exterior, con el fin de brindar a las empresas un servicio adicional, basado en asesoramiento comercial, aduanero y financiero.

Por otra parte, ha acordado una serie de convenios de colaboración, entre ellos se destaca, para la atención virtual de pymes del departamento, el firmado con la Federación Mundial de TRADE POINT (WTPF). El objetivo principal de este convenio es acercar las empresas del departamento a diversas instituciones/organismos a través de la red global que involucra más de noventa países con ciento veinte puntos de negocios.

Con la misma intención, el Municipio también convino con el IDITS (Instituto de Desarrollo Industrial Tecnológico y de Servicios) y el Ministerio de Economía de la provincia la creación de una subregional IDITS en el departamento.

Respecto del Programa Desarrollo Productivo y Competitividad de la provincia, en Luján se han logrado subsidios para actividades tendientes a incrementar la competitividad de las empresas, mejorar la capacitación técnico-profesional, desarrollar de infraestructura pública.

Un avance en el proceso de integración subregional es el Acuerdo de Intendentes entre los mandatarios de Maipú y Luján de Cuyo, donde se expresa la intención de trabajar junto con distintos sectores económicos que permitan definir objetivos comunes para promover una inversión equilibrada y la apertura de nuevos mercados, incentivando circuitos turísticos que ayuden al logro de la reconversión económica.

Luján de Cuyo es uno de los departamentos más atractivos para el capital extranjero interesado en la actividad vitivinícola.

Reflexiones finales

El recorrido que se ha hecho por diversos datos pone de relieve las discrepancias del proceso de expansión capitalista en el nivel local. Los fenómenos que pueden apreciarse a partir de las estadísticas aluden a la existencia de condicionantes estructurales que impiden pensar en una franca movilización de activos y recursos. Las condiciones de partida de algunos territorios son abiertamente desiguales. Los más competitivos cuentan con mayores recursos, más disponibilidad económica, articulaciones institucionales fuertes, redes empresarias, acceso en calidad y cantidad al agua, mayor disponibilidad de infraestructura y demás. En tanto que otros presentan carencias estructurales que limitan su competitividad.

Esta desigualdad abre una amplia discusión a la hora de reflexionar sobre la viabilidad empírica de hacer competitivos diferentes territorios y comunidades:

- La particular seducción del nuevo discurso del desarrollo basado en el incremento de la productividad y la competitividad territorial.
- La contundencia de los contrastes en las configuraciones estructurales, que emergen del análisis comparativo de la información oficial disponible.
- La indiferencia de las políticas económicas y sociales frente a las diferencias.
- La dependencia de los gobiernos locales respecto de la política nacional que se diseña desde arriba.
- La descentralización que reproduce y profundiza la desigualdad.
- Los logros de los que pueden acceder a los recursos que el Estado invierte en el mejoramiento de la productividad.

- El desencanto y la frustración de los subordinados.

Cuando las evaluaciones del desarrollo se realizan sólo en base a indicadores cuantitativos, se corre el riesgo de olvidar que éstos surgen de contextos disímiles y que son resultado de procesos históricos, que a su vez refieren a relaciones conflictivas y voluntades políticas.

Si lo que se pretende es lograr un desarrollo sustentable en base a la competitividad territorial, es prioritario recurrir al análisis de las condiciones materiales que son históricas y hacen explícitas las limitaciones estructurales específicas que cada territorio tiene que superar.

Lo expuesto en este trabajo pone en evidencia que la competitividad territorial, en la práctica, no es más que una estrategia adaptativa a las nuevas condiciones de la economía mundial y no una alternativa a la lógica capitalista, tal como pretenden los defensores del posneoliberalismo.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMMACK, Paul. «Signos de los tiempos: capitalismo, competitividad y el nuevo rostro del imperio en América Latina». *Socialist Register*, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2005.
- CORTESE, Carmelo. «La situación estructural de los agentes sociales en el sector vitivinícola cuyano». Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2002. (mimeo)
- COSTAMAGNA, Pablo. «Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina». Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional, CEPAL, Chile, 2007.
- GAGO, Alberto. «La acumulación neoliberal en la agroindustria vitivinícola», DT 2, CEIR, Mendoza, 2002.
- MONTAÑA, Elma y otros. «Los espacios invisibles. Subordinación, marginalidad y exclusión de los territorios no irrigados en las tierras secas de Mendoza, Argentina». *Revista Región y Sociedad*, Vol. XVII, N°32. Sonora, México, 2005.
- POMA, Lucio. *La nueva competencia territorial*. Miño y Dávila Editores. Madrid, 2000.
- PORTES, Alejandro. Neoliberalismo y la sociología del desarrollo, en FRANCO, R., (coord.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI, México, 2006.
- SADER, Emir. *Posneoliberalismo en América Latina*. CLACSO-CTA Ediciones, Buenos Aires, 2008.
- SOBRINO, Jaime. «Competitividad territorial: Ámbitos e indicadores de análisis». *Revista Economía, Sociedad y Territorio*. Dossier Especial, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano del Colegio de México, 2005.
- STOLOWICZ, Beatriz. «La estrategia conservadora posneoliberal para la estabilización capitalista». *Escenarios XXI*, Año I, N°8. 2011.
- ROFMAN, Alejandro y COLLADO, Patricia. «El impacto de la crisis de los años 2001-2002 sobre el circuito agroindustrial vitivinícola y los agentes económicos que lo integran». IV Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Sociales y Agroindustriales, Buenos Aires, 2004.
- YÁÑEZ, Lilibeth, DAVID, Diana y BENEDETTO, Andrea. «Desarrollo rural: prácticas y discursos en el Municipio de Lavalle. Mendoza-Argentina».

Informe final de investigación, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, 2007.