

AREA: CIENCIAS POLÍTICAS

EJE TEMÁTICO: POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES Y DESARROLLO LOCAL

TITULO DE LA PONENCIA:

“LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PRODUCTIVAS EN EL DEPARTAMENTO SAN MARTÍN, EN EL PERIODO POST- DEFAULT”

Autor: Lic. Valeria Gamboa

Becaria Interna de Investigación y Creación CICITCA-UNSJ, categoría: Estudiante avanzado

Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Facultad de Ciencias Sociales

Correo electrónico: valeriagamboa0@gmail.com

Resumen

La propuesta planteada toma como eje al Municipio del departamento San Martín.

Se intenta dar cuenta de las políticas públicas aplicadas al sector productivo en el ámbito del Municipio de San Martín, en la etapa post default. El periodo bajo estudio, 2003-2009, estuvo acompañado de profundas transformaciones estructurales que involucraron cada vez más a los territorios locales.

Es en este contexto cobra fundamental importancia el abordaje y análisis de las políticas públicas productivas en el marco del Desarrollo Local, considerando que éste se construye a partir de las capacidades relacionales de los actores sociales y de las instituciones locales.

El estudio se centra en las políticas públicas implementadas en el sector productivo, que contribuyeron a determinar el perfil productivo local y de desarrollo del territorio.

Objetivo general:

Analizar la contribución de las políticas públicas productivas aplicadas en el departamento de San Martín, en el periodo 2003-2009, al desarrollo local.

Objetivos específicos

Describir el Municipio en términos de localización territorial, características sociales y dimensiones económicas.

Caracterizar al municipio en términos de planificación del Desarrollo Local.

Identificar las distintas políticas públicas productivas aplicadas en el Municipio de San Martín en el período 2003-2009.

Analizar los efectos producidos a partir de la implementación de las políticas productivas.

Metodología

-El diseño de investigación se encuadra en el tipo descriptivo-explicativo.

-Objeto de Estudio: Municipio de San Martín

-Unidad de análisis: Políticas públicas productivas

-Período bajo análisis: 2003-2009

-Categorías de Análisis: Municipio

Políticas Públicas productivas.

Desarrollo Local

Palabras clave:

Políticas Públicas, Municipio y Desarrollo Local.

1.1 Introducción

El alcance de la propuesta toma como eje territorial a un Municipio de la provincia de San Juan, centro administrativo del departamento San Martín.

Se intenta dar cuenta de las políticas públicas aplicadas al sector productivo en el ámbito del Municipio de San Martín en la etapa post default, teniendo en cuenta el cambio de paradigmas producido en la Argentina a partir de la caída del Régimen de Convertibilidad. En el periodo bajo estudio, 2003-2009, se produjeron profundas transformaciones estructurales que involucraron cada vez más a los territorios locales, cuyo rol se reconoce esencial y protagónico en la actualidad. De este modo se constataron cambios en dirección a una revalorización del rol de los Municipios que cobraron una centralidad vital en la vida política, económica y social.

En este sentido, el estudio se centra en las políticas públicas implementadas en el sector productivo que contribuyeron a determinar el perfil productivo y de desarrollo local, teniendo en cuenta que éste último se construye a partir de las capacidades relacionales de los actores sociales y de las instituciones locales.

Por otra parte, en un modelo de desarrollo local es fundamental contar con liderazgo fuerte y una visión política a nivel local. Se requiere, entre otras aptitudes, la participación de todos los agentes sociales y transparencia en los procesos, la capacidad técnica del gobierno local, el encadenamiento de políticas en torno al proyecto y de información permanente de los procesos.

En relación al encuadre teórico los conceptos fundamentales trabajados son: Políticas Públicas, Municipio y Desarrollo Local. Siguiendo a Oszlack y O'Donnell las Políticas Estatales son el conjunto de acciones y omisiones que revelan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. Por ende, en su estudio es imperioso identificar el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión que constituye el contexto en el que se desarrollan.

Las políticas públicas bajo análisis se delimitaron territorialmente a un Municipio, al que se ha definido como unidad territorial que integra la división administrativa federal que adopta nuestro país en su Constitución Nacional, mediante la cual reconoce a dichas instituciones autonomía. Asimismo se tiene en cuenta que en la Constitución de la Provincia de San Juan de 1986, los Municipios son definidos en su artículo 239 como: "Todo centro poblacional de más

de dos mil habitantes..., que será gobernado con arreglo a las prescripciones de esta Constitución, de las cartas municipales y de la Ley Orgánica que en su consecuencia dicte el Poder Legislativo”.

Las políticas públicas van transformando un determinado territorio en imprimiéndole características propias que delinear un determinado modelo de desarrollo. En este marco Albuquerque define al desarrollo local como un enfoque territorial y de “abajo-arriba”, es decir la definición de una estrategia local decidida en el territorio, a través de la concertación de los distintos agentes locales, en la que se contemple que el desarrollo local depende, entre otras, de la capacidad para introducir innovaciones al interior del tejido productivo local y del grado de articulación existente al interior de la base socio-económica local.

Es necesario considerar que el desarrollo local plantea una cuestión territorial, es decir que los recursos y los problemas que fundamentan una estrategia u otra, o un plan de desarrollo, varían en el territorio. Se puede concebir la noción de territorio a partir de la de conjunto, con un componente geográfico evidente e impregnado de una regencia de identidad por que sus habitantes tienen algo en común que les confiere una personalidad colectiva, un capital social particular.

Además este concepto no se limita únicamente al desarrollo municipal, sino que involucra al sistema productivo local, que generalmente no coincide con las fronteras administrativas vigentes. Y, tampoco se reduce únicamente al desarrollo económico de una localidad, sino que debe entenderse como un enfoque integrador, que contemple los ámbitos sociales, culturales e institucionales que contribuyan, en fin a la mejora en la calidad de vida de los habitantes de esa comuna.

1.2 Resultados

-Es uno de los departamentos de San Juan con menor cantidad de habitantes, su población representa el %1,63 del total de la provincia.

-Sus niveles de NBI por hogares son relativamente bajos comparados con el resto de los departamentos, aunque supera la media provincial. En lo que respecta al NBI por habitantes se encuentra sobre el %20.

-En el aspecto educativo se observan graves deficiencias, sólo el %32 de la población en edad escolar asiste a una institución escolar.

- Sus cifras laborales reflejan que más del %32 de la población activa se encuentra desocupada, sin embargo estas varían en las estaciones del año según las etapas de cosecha de vid, principalmente.

-En el aspecto productivo San Martín tiene una superficie total 43.500 hectáreas de las cuales 5590,9 se encuentra cultivada, esto representa un %12,8 del territorio departamental, regado en su totalidad a través de red de riego. El cultivo predominante es la vid que ocupa el %73 de la superficie implantada.

- El sector industrial tiene una clara preponderancia de las empresas dedicadas a la elaboración de productos derivados de la vid, con una participación porcentual del más del %50.

-El sector terciario, en cuanto a servicios destinados al sector productivo, es escaso.

Las políticas públicas orientadas al sector productivo en el periodo post- default, 2003-2009, sintéticamente pueden exponerse de la siguiente manera:

- a. El fomento de emprendimientos.
- b. Acuerdos y beneficios a la industria vitivinícola.
- c. El Programa Municipal de “Becas para el Desarrollo del Empleo Local”.
- d. Plan de Formación.
- e. Política turística.
- f. Creación de Cooperativas de Trabajo.
- g. Convenios con Organismos Nacionales.
- h. Obras Públicas: turismo.
- i. Capacitaciones.
- j. Atracción de Inversiones

k. Centro de Apoyo a la Producción.

l. Parque Industrial

Del análisis de las políticas públicas locales se observó una primera etapa en la que el gobierno municipal se abocó a recomponer el estado de las relaciones sociales de poder, debilitadas por la crisis económica, social y política que afectó al país, y golpeó fuertemente las localidades. En ese sentido las políticas productivas en los primeros años se entremezclaron con las sociales en función de la urgencia de la situación. Se observó allí a un gobierno local activo en la intermediación con el resto de los niveles de gobierno con el fin de gestionar subsidios para las familias en situación de pauperización en el departamento.

La recuperación de la economía sanmartiniana, según se detectó en las políticas analizadas, estaría vinculada a la reactivación del régimen de acumulación tradicional y su modo de regulación en el territorio, es decir el que se desenvuelve en y alrededor del sector vitivinícola. En dicho sector, las relaciones sociales de poder se definen a partir de las decisiones que las principales empresas toman y a través de las cuales otorgan dinamismo y direccionan el sistema productivo local. De este modo cuando la progresión del sistema productivo está dentro de los límites impuestos por el régimen de acumulación, los eslabones de la cadena productiva vitícola permanecen en movimiento en función de las inversiones y requerimientos de esas empresas. El eslabón con menor influencia en mencionada cadena son los productores de vid, tanto medianos como pequeños, cuya producción debe ajustarse a los parámetros definidos por el demandante.

En este periodo el gobierno local se abocó a lograr la reapertura de las esas empresas a fin de generar nuevamente dinamismo en la economía local. Como resultado de esa política algunas bodegas¹ comienzan a producir nuevamente.

Si bien esa política era fundamental para la reactivación de la economía local, el gobierno local reconoció que, no era suficiente, aunque sin determinar si estructural o coyunturalmente, para absorber la totalidad o la mayor parte de la población económicamente activa del departamento.

De esas consideraciones surge el “Programa de Becas para el Desarrollo Local”, cuyo fin último era lograr puestos laborales, principalmente en la población joven. Este programa era innovador en los aspectos organizacionales, al crear grupos de trabajo, dirigidos por el aparato

¹La más importante, la bodega Peñaflor,

administrativo del Municipio. A diferencia de las anteriores políticas, en esta el gobierno municipal se erige como hacedor de políticas, y compromete sus recursos financieros propios.

Sin detectar en el gobierno local una planificación estratégica de desarrollo local, se observó una visión del sistema económico y productivo del departamento, que paralelamente a necesidad e importancia de reactivar el régimen de acumulación tradicional, vinculada a la diversificación productiva del territorio. Esta alternativa, que se caracterizó por no competir con el sector económicamente predominante, se basaba en la capacidad de generar nuevas actividades en el territorio con potencialidades para llevarlas a cabo. Las actividades productivas priorizadas en ese aspecto fueron: el turismo local y la olivicultura.

El primero, orientado hacia distintos tipos, tales como: turismo rural, religioso, enoturismo, fue el mismo Estado Municipal a través del gobierno que inicia la política y también la ejecuta. Es este el hacedor de la política pública productiva que encabeza las acciones que se establecieron para su desarrollo y promoción.

.En el caso de la olivicultura, la política productiva local se realizó a otro nivel, es decir el gobierno local se transformó, en este caso, en una parte dentro de la negociación, respondiendo a sus propios intereses que eran básicamente dos: lograr la instalación de emprendimientos agrícolas dedicados a la olivicultura, y que sean priorizada la mano de obra local en el proceso productivo de estos. La otra parte interesada eran empresarios.

En esta última política se observa una gobernancia fortalecida en comparación a los primeros años de gestión del gobierno local, en función de la obtención de cierta articulación de diferentes tipos de regulación en un territorio, junto con una ampliada capacidad de acción.

Por otra parte, la Política denominada “Plan de Formación”, se considera productiva en cuanto su objetivo central fue capacitar a personas desocupadas, formando mano de obra calificada en ciertas especialidades que se insertase en mejores condiciones al mercado laboral local.

En lo que se refiere a la formación de cooperativas de trabajo, esta política estuvo caracterizada por el accionar del gobierno local en cuanto a la organización y puesta en marcha de dichas organizaciones civiles, con el objetivo lograr la generación de puestos de trabajo, principalmente en la obra pública departamental. Se observan dos caracteres principales: El gobierno local es hacedor político, elabora, y ejecuta la política pública de conformación de cooperativas. -Una vez conformadas, se coloca a si mismo en papel de mediador político, entre

dichas cooperativas, y la política de obra pública, muy fuerte en este periodo, sea esta municipal, provincial o nacional.

Por último dos políticas netamente productivas y dirigidas al sector agrícola, han sido por un lado el Centro de Apoyo al Productor y el Proyecto de Parque Industrial.

En la primera política se observa una coordinación pública entre distintos organismos de diferentes niveles de gobierno. Si bien esta política es elaborada en un nivel de gobierno superior al municipal, responde a una necesidad concreta presente en el territorio, y que afecta sobre todo a los productores pequeños y medianos, centrada en la incapacidad de acceso a servicios a la producción como así también al financiamiento bancario para la compra de implementos agrícolas. En este sentido la mediación del gobierno local ante los niveles de gobierno ha sido eficaz, y ha permitido la “endogeneización” de oportunidades externas orientadas a mejorar el sistema productivo.

En cuanto al Parque Industrial en el departamento se considera que la priorización de la orientación agro-industrial que se pretende otorgarle al Parque junto con la promoción de empresas dedicadas a este sector, se condicen con las consideraciones de desarrollo local.

1.3 Conclusiones

Para concluir se hará referencia a la contribución que las políticas públicas analizadas han contribuido a generar condiciones favorables al desarrollo local del departamento.

En cuanto a los elementos identificados como centrales por las teorías del Desarrollo Local, se entiende que:

-En cuanto a la Movilización y Participación de actores locales, ésta se ha desarrollado en los ámbitos destinados a fines de formación y capacitación. En estos espacios se han generado planteamientos de todo tipo, junto con el debate en torno a las posibles soluciones y solicitudes al gobierno local.

-Existencia de una cultura local en la que se encuentre suficientemente fortalecido el capital social: el departamento se caracteriza por la existencia de distritos geográficamente separados entre sí, y con escasa comunicación interna, en parte debido a los obstáculos de infraestructura y transporte. Por ende el capital social se visualiza en el territorio distribuido en los agrupamientos poblacionales del departamento.

-Actitud proactiva del gobierno local: se observó esta actitud en lo que se refiere a las acciones que se emprendieron a fin de atraer nuevas inversiones al territorio.

-Grado de gobernabilidad existente: gobernabilidad ha estado durante este periodo centrada en un órgano gubernamental, que es el ejecutivo municipal.

-Equipos de Liderazgo Local: ha sido creada la Oficina de Producción, sin antecedentes en la estructura municipal.

-Cooperación público-privada: En cuanto a la vinculación entre organizaciones sociales y públicas, se ha observado que esta ha sido estrecha y continua durante las dos gestiones.

-Elaboración de una estrategia territorial de desarrollo: Las políticas públicas productivas analizadas respondieron a un planteamiento realizado por el gobierno local como objetivos del Plan de Gobierno municipal basado en la reactivación del modo de regulación del territorio y la adición de actividades como inicio de un proceso de diversificación productiva.

Por otra parte en cuanto a los ámbitos en que deben actuar las iniciativas locales para encarar un proceso de desarrollo territorial y, que acciones podrían realizarse a fin de colaborar en su creación o fortalecimiento, es posible observar que:

-Sistema de Información Territorial: existen algunos registros de datos en el Municipio, que no están relacionadas entre si, y los esfuerzos en la materia no han significado la elaboración e implementación de políticas de creación de bases de datos locales.

-Infraestructuras y equipamientos básicos: en este sentido la política local de acercar al productor la posibilidad de acceder a maquinarias básicas e implementos agrícolas para la producción agrícola y vitícola, es una acción que se complementó con el Plan de Formación a productores.

-Asistencia técnica y asesoría: La Oficina de Producción del Municipio tiene, entre otras, la función de canalizar las consultas, requerimientos y facilitar los trámites a los productores.

-Comercialización de productos locales: esta es la etapa en la cual los productos agrícolas encuentran una sola vía de acceso centrada en la venta de la totalidad del producto a grandes empresas elaboradoras de vino, y en la que el productor vitivinícola tiene escasa influencia en la definición del precio del producto a vender que, en la mayoría de las ocasiones, está por debajo del por ellos estimado.

-Vinculación de entidades financieras y acceso al crédito: Si bien esta es una función de la Oficina de Producción, los pequeños productores, en general, no cumplimentan los requisitos que exige toda entidad bancaria para ser sujeto de crédito.

-Valorización del Patrimonio cultural y natural: en este aspecto se ha observado una revalorización del paisaje natural y de los lugares más concurridos por los visitantes a través de la política turística.

Se ha observado la asignación de la función respecto al área medioambiental a la mencionada Oficina de Producción, sin embargo en las políticas ha sido patente la omisión estos aspectos como así también de la medición de impactos en ésta variable, fundamental en los procesos de desarrollo local.

1.4 Bibliografía

Albuquerque, F. (2003). Teoría y Práctica del Enfoque del Desarrollo Local. Instituto de Economía y Geografía. Consejo Superior de Investigaciones Científicas c/ Pinar 25. Madrid.

Albuquerque, F. (2003). Curso sobre Desarrollo Local (cap. IV y V). Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.

Atschuler, B. (2009). “Gestión Urbana. El Desarrollo Local en la Argentina contemporánea., Flacso, IV.

Atschuler, B.(2006). Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario. En Rofman Adriana y Villar Alejandro (Comp). Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Ed. Espacio, Buenos Aires.

-Barreiro Cavestany, F. (2002). Desarrollo desde el territorio. A propósito del desarrollo local. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Curso Desarrollo Local en la Globalización, CLACSO, Argentina.

-BoisierS. (2004) “Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién? el humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo. Centro de Estudios Desarrollo y Territorio, Buenos Aires.

-Castro, A. y Lessa, C (1982). Introducción a la Economía. Un enfoque estructuralista. (39° Ed). Editorial siglo XXI. España.

-Coraggio, J. L. (2007). Economía social, acción pública y política. Ed. Ciccus. Buenos Aires, Argentina.

-O’donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.

-Delgado García D. (1998). Nuevos Escenarios locales. El cambio en el modelo de gestión, en Políticas Públicas y Desarrollo Local. FLACSO. Centro de Estudios Interdisciplinarios. Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, Argentina.

-Delgado, Schweinheim, Diaz y otros. (1998). Políticas Públicas y Desarrollo Local. FLACSO-CEI –IDR. Rosario, Argentina.

-Durand L. (2009). Variables para el análisis de los procesos de planificación estratégica de ciudades en Argentina, 9° Congreso Nacional de Ciencia Política, Santa Fé, Argentina.

- Dela Torre, D. (1996) “Escuela de la Regulación”, FACSO, San Juan.
- Jolly J.F. (2002). Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
- Manzanal, M. y otros. (2007). Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto. Ed. Ciccus. Argentina.
- O’donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Oszlack O. &O’donnell G. (1981). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). CLACSO N°4, Buenos Aires, Argentina.
- Sonntag, Meinz R. &Vallecillas, H. (1980). El Estado en el Capitalismo Contemporáneo. (3ª ed). Siglo XXI Editores. México.
- Sunkel& Paz (1970). El subdesarrollo Latinoamericano y la teoría del Desarrollo. Ed. Siglo XXI, España.
- Toledo, N. (1996).Una aproximación al concepto de política pública como praxis. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, San Juan- Argentina.
- Kliksberg, B.(2006). Más Ética, más desarrollo. Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, Argentina.