

Desarrollo y competitividad: la desigualdad en departamentos de Mendoza (Argentina)

Andrea Benedetto* – Diana David **– Lilibeth Yáñez***

Resumen

A fines de la década del noventa, y fuertemente auspiciado por el Banco Mundial, se evidenció en la región un nuevo cambio en los enfoques del desarrollo. El Fondo Monetario Internacional junto con otros organismos internacionales, propiciaron la implementación de medidas cuyo objetivo fue reforzar las instituciones nacionales, complementando políticas macroeconómicas sólidas y mercados laborales flexibles para marcar el paso hacia la competitividad.

El objetivo del presente artículo, es difundir algunos resultados de una investigación que se realizó en Mendoza con el fin de analizar las posibilidades de desarrollo - definido en términos de competitividad - de dos departamentos de la provincia de Mendoza: Lavalle y Luján de Cuyo. Dado que estos departamentos presentan características sociales, geográficas y productivas marcadamente desiguales; el estudio tiende a detectar los factores que posibilitan y/o limitan empíricamente la competitividad de sus territorios.

Teóricamente, señala la disociación que existe entre los esfuerzos por alcanzar la competitividad - considerada como una capacidad para “poder soportar la competencia del mercado”- y las condiciones de vida de las poblaciones, su historia y sus recursos productivos.

El diseño metodológico es de carácter cualitativo y cuantitativo. Del análisis de la información obtenida surgen algunos aportes de carácter teórico, señalando la necesidad de someter a una validación crítica los enfoques y conceptos que se utilizan en los programas de desarrollo. Se arriba además, a un conjunto de recomendaciones de acción, para que se atiendan los procesos estructurales que condicionan la movilización de activos y recursos.

Palabras claves: Competitividad territorial, desigualdad, desarrollo.

Development and Competitiveness: inequality at the departments of Mendoza (Argentina)

Abstract

In the late 90's, a new change in developmental approaches, strongly sponsored by the World Bank, became evident in the region. The International Monetary Fund -among other organizations-supported the implementation of measures aiming at strengthening national institutions and complementing solid macroeconomic policies and flexible labor markets, in order to guide the transition towards competitiveness.

Within this context, the objective of this study is to compare two Departments of Mendoza Province (Argentina) that present markedly unequal social, geographical, and productive characteristics. The social and productive structure of the departments of Lavalle and Luján de Cuyo will be rebuilt, identifying regional actors, financial capacity, and institutional interactions, among other variables, in order to analyze the possibilities and constraints that empirically affect the competitiveness of these territories.

* Andrea Benedetto, becaria , Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA), CONICET, Centro Científico y Tecnológico (CCT) Mendoza, abenedetto@mendoza-conicet.gov.ar

**Diana David, docente-investigador, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo (UNC), Mendoza, dianadavid05@gmail.com

***Lilibeth Yáñez, docente-investigador, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo (UNC), Mendoza, lilibeth_yanez@hotmail.com

Another aim of this work is to inquire about the association between competitiveness, regarded as a capacity to “withstand market competition”, and the impact of this phenomenon on the living conditions of these populations and on the productive resources of the regions.

A qualitative and quantitative methodological design will be implemented, with the intention of combining different kinds of data. The quantitative data will be extracted from secondary sources.

As a result, some modest theoretical contributions are expected, that arise from the impact of such approaches and concepts that are not regularly subject to a critical validation of their implication. From an empirical point of view, this work expects to reach to a set of recommendations for action, that consider the existence of structural processes that determine the mobility of assets and resources, in a clear situation of inequality.

Key Words: regional competitiveness, inequality, development.

Introducción

A fines de la década del noventa y fuertemente auspiciado por el Banco Mundial, se evidenció en la región un nuevo cambio en los enfoques del desarrollo. El Fondo Monetario Internacional junto con otros organismos internacionales propició la implementación de medidas cuyo objetivo fue reforzar las instituciones nacionales, complementando políticas macroeconómicas sólidas y mercados laborales flexibles para marcar el paso hacia la competitividad.

El presente artículo pretende sintetizar algunos de los aspectos analizados -en un proyecto de investigación realizado en el ámbito de la Universidad Nacional de Cuyo- sobre las posibilidades de alcanzar el desarrollo por parte de dos departamentos provincia de Mendoza (Argentina). El objetivo general del mencionado estudio fue comparar dos territorios que presentan características sociales, geográficas y productivas marcadamente desiguales, con el propósito de determinar los factores que condicionan y posibilitan la movilización de recursos para lograr mayores grados de competitividad.

Para ello, se reconstruyó la estructura social y productiva de los departamentos de Lavalle y Luján de Cuyo identificando: los actores territoriales, la estructura empresaria, su capacidad financiera y las articulaciones interinstitucionales. Además, se determinaron las condiciones físico-estructurales, la accesibilidad física, la disponibilidad de servicios y de equipamiento, etc. También se realizó un breve análisis de las políticas de desarrollo implementadas en ambos departamentos.

El conjunto de variables analizadas permitió determinar que Luján es uno de los polos con mayor crecimiento de la provincia de Mendoza, mientras que Lavalle es un departamento deprimido. Para explicar las diferencias detectadas fue necesario identificar los elementos que estructuralmente definen la desigualdad y esto permitió establecer las posibilidades de competitividad territorial de ambos departamentos.

Teóricamente, se partió de un cuestionamiento de pretendida asociación entre competitividad - considerada como una capacidad para poder soportar la competencia del mercado - ; recursos productivos de los territorios y; mejores condiciones de vida.

La investigación fue planteada mediante un diseño metodológico de carácter cualitativo y cuantitativo. Esto permitió obtener y triangular datos de diferente naturaleza, lo que favoreció la construcción de información objetiva.

El interés que atraviesa transversalmente el trabajo, es hacer una lectura aguda de esta información de manera tal que, se comprendan, plenamente, las implicancias prácticas de la adopción acrítica de enfoques y conceptos, como es en este caso el de competitividad.

Marco teórico adoptado para el proceso investigativo

A fines de la década del noventa, bajo presión del Banco Mundial, se evidenció en la región un nuevo cambio en el enfoque del desarrollo. Tanto el Fondo Monetario Internacional, como otros organismos internacionales, con su defensa de instituciones nacionales fuertes para complementar políticas macroeconómicas sólidas y mercados laborales flexibles, marcaron el paso del ajuste a la competitividad.

A partir de ello, gobiernos y actores económicos llamaron, a lo largo de América Latina, a mejorar la competitividad, definiéndose así nuevas relaciones entre los grupos dominantes. 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.

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 servicios que aprueban el examen de los mercados internacionales, manteniendo y aumentando el ingreso real de sus habitantes a largo plazo. 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.

En vista de 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 un proceso de globalización ha profundizado los procesos de concentración y exclusión.

Tal como afirma Portes, el neoliberalismo trajo cambios socioculturales importantes, entre ellos 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 auto interés racional y búsqueda estricta de ganancia descuidaron el contexto social en cual se ejecutan tales políticas (Portes, 2006).

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 incluya 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, 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, 2000). 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, 2004).

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 otro conjunto de actores 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 cuestiones voluntaristas; 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. Procesos como la descentralización administrativa no resultan, por ejemplo, suficientes 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, un trabajo hecho por Montaña (Montaña, 2005) señala que, siguen siendo parcialmente válidas las ideas desarrolladas en los años sesenta y setenta en el marco de la teoría de la dependencia. 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, considera que hay que agregar - dadas las transformaciones ocurridas en los últimos años - nuevos conceptos elaborados a propósito de las nuevas periferias.

Por una parte, existiría 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.

Paralelamente, al 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.

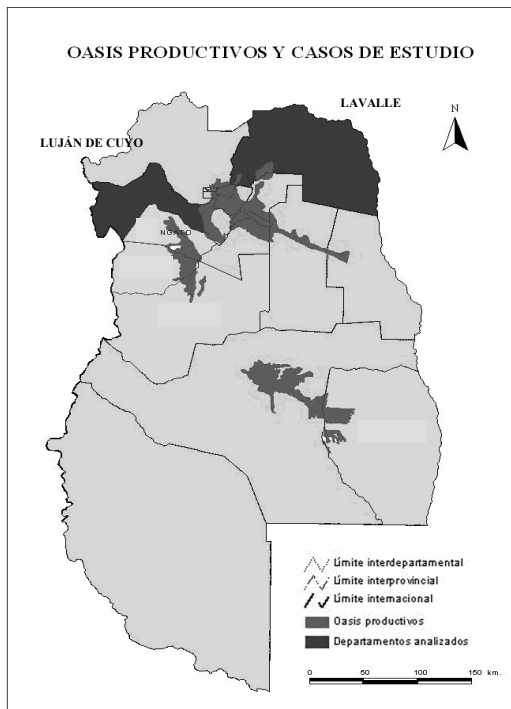
A partir de estas ideas y las muchas líneas de análisis que se desprenden de las mismas, se propone el acercamiento a un conjunto de datos que grafican las condiciones estructurales características de cada uno de los departamentos seleccionados.

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 gana 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, 2005: 16).

Figura 1
Casos de estudio



Superficie:

Lavalle: 10.212 km²
(6,8 % de la provincia).
Luján de Cuyo: 4.847 km²
(3,2 % de la provincia).

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

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, 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 señala 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, solo el 15 % del territorio es superficie implantada siendo la mayor parte del departamento una llanura desierta.

Luján de Cuyo, se origina por su parte 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	1.196.22	1.412.48	1.579.65
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 fuentes respecto a 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

	Lavalle	Luján de Cuyo
INDICADORES DEMOGRÁFICOS		
Población	2 % del total provincial	16 % del total provincial
Población urbana	30 %	80 %
Población rural	12 %	4 %
Población rural dispersa	58 %	16 %
INDICADORES ECONÓMICOS		
PEA	59,50 % Ocupada: 76,27 % Desocupada: 23,7 %	59,30 % Ocupada: 72,9 % Desocupada: 27,1 %
PNEA	40,5 %	40,70 %
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	826 (1,1 % prov.) Industria: 48 Comercio: 389	4.026 (5,36 % prov.) Industria: 283 Comercio: 1.711
Personal ocupado en locales	1,5 % del total provincial	6 % del total provincial
% 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)
% Empresas industriales s/estado tecnología	Actualizada: 38 %	Actualizada: 60 %
Cooperativas	46 (7 % del total provincial)	31 (4,7 % del total provincial)

Fuente: 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 en cuanto a la conformación de la estructura poblacional demuestran como Luján es un departamento donde la población rural tiene muy poca incidencia, a diferencia de lo que pasa en Lavalle donde un poco más de la mitad de la población es rural (60 %). En cuanto a los indicadores económicos debe destacarse la marcada diferencia en relación al producto bruto geográfico de cada departamento y otros indicadores llamativos como son la cantidad de locales y la incidencia de los mismos en la generación de empleos: en Lavalle el personal ocupado sólo alcanza el 1.5 % del total provincial mientras que en Luján es del 6 %.

Accesibilidad, conectividad y actividad industrial

Tabla 3
Distancias y vías de transporte

Lavalle	Luján de Cuyo
DISTANCIAS	
Ciudad de Mendoza: 35 Km.	Ciudad de Mendoza: 22 Km.
Capital Federal: 1.145 Km.	Capital Federal: 1.110 Km.
Santiago de Chile: 415 Km.	Santiago de Chile: 370 a.m.
Valparaíso (Chile): 485 Km.	Valparaíso (Chile): 450 a.m.
VÍAS TERRESTRES DE TRANSPORTE	
Ruta Nacional N° 40 - Estado Muy Bueno	Ruta Nacional N° 40 - Estado Muy Bueno
Ruta a Encón (Provincia San Juan) – 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:
- 2 km a centro urbano más próximo
- 24 km en línea recta / 30 km por ruta a Aeropuerto
- 6,5 km a ferrocarril
- 150 km en línea recta / 230 km por ruta a Paso Internacional
- 35 km a km 0
Superficie: Total: 146 ha
Infraestructura:
- Energía eléctrica
- Agua Potable
- Agua Industrial
- Alcantarillado
- Seguridad
- Limpieza y Mantenimiento
Parque industrial – NO POSEE

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

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:
- 10 km a centro urbano más próximo
- 32 km en línea recta / 40 km por ruta a Aeropuerto
- Pasa por la zona de ferrocarril
- 108 km en línea recta / 100 km por ruta a Paso Internacional
- 30 km a km 0
Superficie: Total: 150 ha
Infraestructura:
- Acceso y calles internas pavimentadas
- Perimetraje 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 y pobreza

Tabla 6
Equipamiento social

	Lavalle	Luján de Cuyo
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 insatisfechas, Lavalle es el departamento provincial con los valores más elevados en cuanto a indicadores de pobreza:

Tabla 7

Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas - Lavalle y Luján. 1980, 1991, 2001

Hogares particulares⁽¹⁾								
	Total⁽²⁾	% con NBI	Total	%	% con NBI	Total	con NBI⁽²⁾	%
Pcia.	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	
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 censada 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.

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.

Los municipios asumieron entonces la administración de programas nacionales. Consecuentemente, 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, etc.

Dentro del mismo marco, desde el gobierno provincial se dictó la Ley N° 6462 de 1997, que creó el Fondo de Inversión y Desarrollo Social (FIDES) con la finalidad 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, auto gestión y atención de servicios sociales.

Consecuente con los lineamientos de la nueva agenda del desarrollo, el gobierno de Mendoza ejecuta desde el 2005 el programa de Desarrollo Productivo y Competitividad, con un préstamo del BID. 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. Abarca siete circuitos productivos del territorio provincial. 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

Es decir, se evidencia como respuesta a las políticas nacionales y provinciales, 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 de equipos técnicos, locales y extra locales 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. En Mendoza se produjo una onda expansiva para contar con el propio plan estratégico, haciendo participar a las comunidades mayoritariamente en las etapas de diagnóstico.

Recursos del sector público

Otro de los indicadores que permite analizar la disparidad de recursos en los departamentos analizados, y a partir de ellas las condiciones para la competitividad, es la dimensión del aparato estatal. Esto puede apreciarse, por ejemplo, en la cantidad de personal municipal: Lavalle cuenta con 380 empleados, mientras que en Luján se registran 1.594.

Respecto al presupuesto municipal se observa:

Tabla 8

Presupuesto municipal ejecutado en \$ año 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 9

Presupuesto municipal ejecutado en \$ años 2000 y 2006. Luján.

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

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 trabaja en el secano lavallino es el IADIZA del CONICET (Instituto de Investigaciones en Zonas Áridas). Por su parte, el IDR (Instituto de Desarrollo Rural), intenta llevar adelante un Plan de Desarrollo Rural con bajo nivel de articulación con otras instituciones. A la fecha el Plan ha dejado de actuar en territorio 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 más intervención y dinero está inyectándose desde hace más de diez años, no obstante las condiciones no han se han visto sustancialmente modificadas.

Luján de Cuyo

El gobierno municipal ha adoptado el Plan de Desarrollo Estratégico (2006-2010). Los lineamientos generales del mismo implican tareas tales 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 (distinguen cuatro zonas en función de los procesos de territorialización que se han definido en el departamento).

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 al Programa Desarrollo Productivo y Competitividad de la provincia, en Luján se ha logrado subsidio 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 en forma conjunta con los 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.”

Reflexiones finales

El recorrido que se ha hecho de 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 pensando en una dinámica de competitividad donde se debe confrontar otros territorios, con recursos más ricos, articulaciones institucionales fuertes, redes empresarias, acceso en calidad y cantidad al agua, mayor disponibilidad de equipamiento social, etc.

En este sentido, aparece una serie de ítems que abren una amplia discusión a la hora de reflexionar sobre la viabilidad empírica de volver más competitivos 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.
-

Por otra parte, si 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, 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.

Bibliografía

MONTAÑA, Elma; TORRES, Laura *et al.* “Los espacios invisibles. Subordinación, marginalidad y exclusión de los territorios no irrigados en las tierras secas de Mendoza, Argentina”. *Revista Región y Sociedad*, Sonora: Colegio de Sonora, 2005, abril, Vol. XVII, Nro. 32.

POMA, Lucio. *La nueva competencia territorial*. Madrid: Miño y Dávila Editores, 2000.

PORTES, Alejandro. “Neoliberalismo y la sociología del desarrollo”. En FRANCO, R., (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, S XXI, México, 2006. págs. 61-86.

SOBRINO, J. “Competitividad territorial: Ámbitos e indicadores de análisis”. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, México: Dossier Especial, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano del Colegio de México, 2004.

Fecha de recepción: 18 de abril de 2009

Fecha de aprobación: 11 de marzo de 2009