

La economía política global del desarrollo local. Intereses y consensos en la Región Centro

Mgter. Federico Trebucq*

Introducción

El siguiente documento de trabajo, tiene como objetivo identificar las interacciones entre los actores políticos y económicos que se dan en un contexto de negociación multinivel. La idea que subyace es la de extraer conclusiones que contribuyan a esquematizar el mapa de relaciones y aportar a la formulación de políticas públicas orientadas al desarrollo local.

El caso analizado es el de la Región Centro, un organismo de integración subnacional compuesto por las Provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, en el que participan actores gubernamentales, empresariales y representantes de la sociedad civil con el objetivo de fortalecer los lazos de cooperación y promover el desarrollo regional.

A los fines de contextualizar el tema de estudio, en primer lugar, es necesario abordar el concepto de desarrollo local. Francisco Albuquerque, en su trabajo *"Desarrollo Local en Europa y América Latina"* (1999) sostiene que lejos de asociar el concepto a una visión vinculada solamente al crecimiento del producto bruto, el desarrollo local descansa sobre una concepción horizontal que muestra mayor interés y preocupación por la satisfacción de necesidades básicas en el territorio; la mejora del empleo, el ingreso y calidad de vida así como el mantenimiento de la base de recursos naturales y el medio ambiente.

* Profesor titular de Economía Política Internacional. Fundación Centro de Estudios Internacionales Contemporáneos. Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales

En la misma línea de análisis, Sergio Boisier (2005) destaca que el desarrollo local dentro de la globalización es una resultante directa de la capacidad de los actores y de la sociedad para estructurarse y movilizarse con base en sus potencialidades y en su matriz cultural, para definir y explorar sus prioridades y especialidades en la búsqueda de competitividad en un contexto de rápidas transformaciones globales.

De los conceptos anteriores se desprenden dos consideraciones fundamentales para abordar la realidad de la Región Centro:

La primera es que el desarrollo local involucra a todos los actores de la sociedad en un proceso multidimensional. Aquí es necesario comprender el vínculo público-privado y cómo se resuelve la relación entre estas instancias de toma de decisión, para identificar los intereses respecto al desarrollo y cómo esos intereses son articulados y organizados.

En segundo lugar, el desarrollo local no puede ser sino global. Esto quiere decir que las decisiones se toman en contexto y la globalización no parece ser una opción. Los efectos de un orden global homogéneo en referencia a que el comercio, las finanzas y la cultura adquieren un matiz universal sin sentido de pertenencia o identidad al tradicional territorio del Estado-nación, se contrastan y complementan con el impacto que esos flujos generan en territorios específicos, generalmente en los espacios locales: ciudades, provincias y Regiones.

En este sentido, la dialéctica entre global y local implica que la división entre asuntos externos y domésticos es cada vez más difusa, esto quiere decir que no son esferas separadas, sino que se integran en un mismo fenómeno donde lo que sucede fronteras adentro está condicionado por el contexto global y las decisiones al interior de los Estados pueden generar efectos que trascienden los límites nacionales.

De acuerdo a estos conceptos se puede inferir que la toma de decisiones se da un complejo juego multinivel, donde las lógicas de cooperación o conflicto se

manifiestan a través de distintas escalas espaciales, es decir, entre municipios, provincias, región y nación, hasta llegar a instancias macrorregionales o globales.

Región centro: un espacio para el desarrollo local

La Región Centro es un organismo de integración subnacional creado en el año 1998 con el objetivo de favorecer el desarrollo regional y profundizar los lazos de cooperación entre las provincias de Córdoba y Santa Fe. En 1999 Entre Ríos se suma al esquema, completando la estructura actual del bloque.

Desde el año 2004, la región consolidó una estructura organizacional compuesta por la Junta de gobernadores como institución máxima; el Comité Ejecutivo a nivel ministerial, encargado de la de implementar y ejecutar las políticas regionales consensuadas por la Junta; La Mesa Ejecutiva que cumple las funciones operativas y administrativas de la integración; y el Consejo de la Sociedad Civil expresado en los cuatro foros que lo componen: trabajadores, profesionales, universidades y empresarios, se constituye como el mecanismo de participación ciudadana. La región también cuenta con una Comisión Parlamentaria Conjunta compuesta por representantes de las legislaturas provinciales.

Desde entonces las tres provincias trabajan conjuntamente para coordinar y complementar políticas públicas, así como también ejecutar programas de manera conjunta.

A lo largo de todos estos años, en materia económica, los ejes de trabajo estuvieron principalmente enfocados en obras de infraestructura como es el caso de la hidrovía Paraná-Paraguay o los tramos de la autovía que corresponden al Corredor Bioceánico Central. También se ha trabajado en materia de comercio exterior y promoción de exportaciones y en el desarrollo de estudios de cadenas de valor para la complementación productiva. Los temas tributarios y de seguridad se manifiestan como los próximos desafíos para profundizar la integración.

La relevancia de la Región está determinada por dos factores principales. El primero tiene que ver con el propio peso específico de las provincias que la componen, que en su conjunto participan con el 18 % en el producto nacional y constituye el 20% de la población. En materia de comercio exterior representa el 37% de las exportaciones nacionales y en materia política cuentan con 45 diputados y 9 senadores en el parlamento nacional.

El segundo factor de importancia obedece a causas estructurales o sistémicas. Las instancias subnacionales adquieren mayor relevancia y protagonismo a nivel mundial, dado que los vínculos económicos transnacionales desarrollados por las grandes empresas y el armado de cadenas globales de valor, han erosionado los límites de las economías nacionales dando lugar a una reorganización espacial que se traduce en el surgimiento de una *nueva geografía económica mundial*.

Por lo tanto, las regiones con mayor nivel de desarrollo, es decir con estructuras productivas e institucionales adecuadas, están en mejores condiciones de enfrentar los desafíos de un orden global que penetra e interpela las decisiones domesticas modificando las estrategias y acciones necesarias para generar mayor bienestar.

Entonces, para desempeñarse con éxito en ese contexto es necesario por un lado comprender la geografía económica global, y por el otro, articular los intereses de los distintos sectores sociales que componen el tejido productivo regional, en orden de facilitar el desarrollo de estrategias conjuntas.

La Región Centro a la luz de la economía política global

Los mecanismos mediante los cuales los actores regionales buscan alcanzar sus objetivos pueden ser analizados desde la perspectiva de la Economía Política Global. Esta disciplina está encargada de estudiar la recíproca y dinámica relación entre la búsqueda de riqueza y la búsqueda de poder, en otras palabras las

relaciones entre el Estado (sector público) y las empresas (sector privado) que se dan en un contexto global que atraviesa fronteras e integra a los asuntos domésticos e internacionales en un mismo fenómeno.

Para comenzar el análisis, es preciso conocer cómo funciona la toma de decisiones en el marco institucional de la región. Como está expuesto anteriormente la junta de Gobernadores es el órgano principal y es el que determina las acciones que se ejecutaran mediante la firma de compromisos vinculantes.

Estas decisiones se toman en base a las propuestas y demandas de los actores económicos y políticos. Por un lado, los foros de la sociedad civil y por el otro, los equipos técnicos de trabajo compuestos por ministros y especialistas en los diversos temas de la integración.

Estas propuestas, que generalmente se trabajan con anterioridad a la cumbre, son coordinadas por la Mesa Ejecutiva y elevadas al Comité de Ministros, quienes son los encargados de definir los temas estratégicos que serán abordados por la junta de gobernadores.

Es importante destacar que las funciones de coordinación y articulación que ejerce la mesa ejecutiva en calidad de intermediario son un vórtice fundamental, teniendo en cuenta que las decisiones en todos los niveles son adoptas por la vía del consenso.

En este sentido, las dos dimensiones de la economía política global nos determinan los ejes de análisis. Por un lado la articulación de intereses para alcanzar consensos y por el otro la distribución espacial de las actividades económicas que requieren de decisiones políticas para su desarrollo.

Con respecto a la articulación de intereses para generar consensos. Hace referencia a la puja entre el bienestar y la ganancia. Esto implica un problema de acción colectiva, retratado en la siempre vigente teoría de los juegos, donde los

actores involucrados buscan maximizar sus beneficios en un contexto caracterizado por la presencia de otros actores racionales.

Para el caso de la Región Centro un buen ejemplo se da en el marco de los foros de la sociedad civil, particularmente en el Foro de Empresarios que reúne a representantes del sector empresarial y productivo, y que deben ponerse de acuerdo para articular un paquete de propuestas que luego deberán ser aceptadas por la Comité Ejecutivo de Ministros y la Junta de Gobernadores.

En este sentido, una demanda extrema como la eliminación total de los impuesto a los ingresos brutos, no es factible dado que corresponde a una de las principales fuentes de financiamiento de las provincias y el medio para distribuir la renta; ahora bien, buscar armonizar la estructura impositiva en todo el marco regional es viable en orden de garantizar las condiciones para el desarrollo de encadenamientos productivos y evitar la doble tributación.

Otra de las cuestiones en agenda, tiene que ver con el desarrollo de misiones de promoción comercial al exterior. La elección del destino y de los sectores productivos involucrados son los puntos en los que empresarios y políticos debe ponerse de acuerdo para elaborar una estrategia ganadora, es decir, que represente un equilibrio entre la riqueza que pueden generar las empresas y que a su vez promueva un beneficio para el conjunto de la sociedad.

La distribución de poder dentro de la estructura productiva de la región es uno de los factores más determinantes, es de esperar que aquellas industrias con mayor volumen de empleo y presencia en el mercado -sin importar los niveles de competitividad internacional- tengan mayores posibilidades de promover sus intereses en la definición de la estrategia, lo que puede generar que los negocios internacionales no sean viables y por lo tanto menores los beneficios para la sociedad.

En sentido opuesto, puede existir una pérdida de oportunidad al promover sectores con potencial de éxito internacional, pero donde la capacidad industrial

es menor, tanto para organizarse e influir en las decisiones políticas, como para hacer frente a las exigencias de la competencia global.

Con respecto a la distribución espacial de las actividades económicas, es importante comprender que el desarrollo empresarial opera en un contexto multi-normativo, es decir que las empresas están sujetas a leyes y marcos regulatorios en distintas escalas espaciales, esto adquiere un matiz más complejo cuando una misma firma posee encadenamientos en locaciones geográficamente dispersas.

A modo de ejemplo para ilustrar esta situación, en la caso de la necesidad de de incrementar la competitividad de los productos de la región, no se trata solo de decisiones que puedan ser tomadas en el marco provincial o si quiera regional, dadas las condiciones de de la economía global, estas decisiones requieren de la coordinación de distintas instancias de toma de decisión repartidas en diferentes instancias gubernamentales, es decir, que deben ser coordinadas con el gobierno nacional y hasta incluso con los países socios del Mercosur.

En este sentido las provincias negocian entre sí para acordar una posición común y elevar las demandas al gobierno central, en donde se lleva a cabo otra negociación en busca de mejorar las condiciones para el desarrollo productivo local. Los principales temas de negociación entre nación y provincias son el federalismo de la política comercial externa y el financiamiento de las obras de infraestructura necesarias.

Niveles de análisis

A los fines de esquematizar estas interacciones podemos distinguir los siguientes niveles de negociación en los cuales debe existir necesariamente una cohesión de intereses para que la integración a nivel subnacional avance y contribuya al desarrollo nacional y macrorregional:

- *Nivel Inter-empresarial*: Se da en el marco del Foro de Empresarios de la Región Centro. Por un lado los participantes deben articular una posición conjunta, lo que implica negociaciones intersectoriales en donde las industrias particulares trataran de mejorar su posición respecto a las decisiones gubernamentales. Por otra parte, los participantes en este nivel, deben conocer los mecanismos de toma de decisión del Estado y buscar coordinar la estrategia ganadora. En este punto, es importante tener en cuenta los nexos que existen con el próximo nivel de negociación. La mesa ejecutiva es quien se encarga de coordinar esos intereses en el marco del foro para garantizar su continuidad en el proceso de toma de decisiones.

- *Nivel político subnacional*: Se refiere a la actividad del Consejo Ejecutivo de Ministros y la Junta de Gobernadores. Aquí es donde las demandas de la sociedad civil y particularmente de los empresarios son desechadas o incorporadas al paquete políticas que será aprobado en el marco de la cumbre intergubernamental. En este punto las provincias también deben articular una posición conjunta que implica una negociación sobre la distribución de beneficios consecuentes de las políticas adoptadas. El caso de la Hidrovía Paraná-Paraguay, que involucra directamente a Santa Fe y Entre Ríos, la provincia de Córdoba podría parecer relegada, sin embargo, es una política que encuentra consenso dado los beneficios en materia de conexión territorial que representa para el Corredor Bioceánico Central.

-*Nivel Nacional*: Los involucrados son la Junta de Gobernadores y el Gobierno nacional. Una vez identificada las líneas de política a ejecutar en el plano regional, existen objetivos que trascienden el marco las competencias de los gobernadores y es preciso negociar con instancias del gobierno central buscando influir en diversos ámbitos de la política nacional.

-*Nivel macro regional*: Aquí participan las instancias de negociación en el contexto del Mercosur y sus socios en la región sudamericana. Si se tiene en cuenta que el mundo económico actual las actividades son crecientemente transfronterizas, el fortalecimiento de la integración macrorregional es una estrategia insoslayable por parte del gobierno nacional y las provincias de la Región Centro para mejorar la

competitividad y su posicionamiento global. En este sentido la estrategia debe ser una expresión federal en busca de incorporar el extenso territorio nacional a las negociaciones del Mercosur en particular y a la política comercial externa en general.

Consideraciones Finales

- **Articulación de Intereses:** Retomando el concepto de desarrollo local, como un proceso multidimensional y condicionado por las fuerzas de la globalización, la región centro se posiciona como una institución intermedia que facilita la articulación de intereses. El accionar de la mesa ejecutiva entre los niveles inter-empresarial y político subnacional, es una herramienta fundamental para que esos intereses sean coordinados y dirigidos por medio del consenso.
- **Entorno Complejo:** Dado la complejidad en cuanto a intereses e instancias de toma de decisión, es preciso que los actores que participen en las negociaciones comprendan la dimensión múltiple del proceso de desarrollo local, puesto que una visión parcial, puede llevar a un diagnóstico limitado o a un choque de intereses que finalmente resultara en una estrategia menos efectiva o una pérdida de oportunidades.
- **Visión sistémica y consenso:** Si tenemos en cuenta una visión sistémica, en donde existe un flujo de ida y vuelta entre las decisiones gubernamentales y las demandas de ciudadanía, la capacidad de la sociedad de generar consensos amplios, es una condición fundamental para que las políticas sean legitimadas y apropiadas.
- **No hay desarrollo sin territorio:** La integración subnacional no opera en un contexto aislado, sino que mantiene relaciones interdependientes con el gobierno nacional. En este sentido debe existir una cohesión territorial que implica no solo una conectividad física a nivel de infraestructura, sino que

también en materia de políticas y marcos regulatorios, que faciliten los procesos de integración productiva.

Bibliografía

BOISIER, Sergio (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL, N° 86 (páginas 47 - 62). Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Disponible en:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11068/086047062_es.pdf?sequence=1

DICKEN, Peter (2015). *Global Shift. Mapping the changing contours of the World Economy*. Sixth Edition. New York: Guilford Press. (Capítulo 6, páginas 202 - 217). Disponible en: <http://iss.ecnu.edu.cn/library/Global%20Shift%202011.pdf>

HERMIDA, Raúl (2014). "La importancia del Corredor Bioceánico Central en los ejes de integración y desarrollo sudamericanos" Punto Cardinal, 01, pp 63-70. Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos.

HOOGE LIESBET, Marks Gary (2003), Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97, pp 233-243. [En línea] Disponible en: <http://www.unc.edu/~gwm/uncmarks/assets/doc/hoghe.marks.unravelingcentralstate.apsr.2003.pdf>

KEOHANE, Robert. Nye, Joseph (1977). Poder e Interdependencia La Política Mundial en Transición. Grupo Editor Latinoamericano.

KOONTZ HAROLD, Weinreich Heinz (2004), Administración. Una Perspectiva Global. Mc Graw Hill, 12ma. Edición, México.