



UNSAM

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN



UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ECONOMÍA POLÍTICA

TESIS

**“De las microrregiones a las Unidades de Desarrollo Territorial
como estrategia de desarrollo local en el Chaco. Perspectivas y
proyección regional de las áreas Centro Chaqueña e
Impenetrable.”**

Maestrando: Prof. Fernando Ariel Bonfanti

Director: Lic. Daniel Arroyo

Resistencia-Chaco

Octubre de 2014

AGRADECIMIENTOS

Por el presente trabajo de tesis primeramente agradezco a Dios por bendecirme para llegar hasta donde he llegado y haber cumplido con este importante objetivo.

Al Gobierno de la Provincia del Chaco, a la Universidad Nacional de San Martín y a la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco por darme la oportunidad de estudiar una carrera de posgrado con un nivel de excelencia de parte de sus profesores.

A mi director de tesis, Lic. Daniel Arroyo, por aceptar este desafío y por brindarme su tiempo y dedicación en la dirección de esta tesis.

A los Directivos, profesores y personal no docente de la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco, por su generosidad y acompañamiento. Especialmente a Norma, por sus palabras de aliento y apoyo incondicional.

Al personal de los Ministerios de Planificación y Ambiente, Economía, Industria y Empleo y Desarrollo Social por suministrarme información fundamental para el desarrollo del mismo.

Gracias, también, a las personas que han formado parte de este trabajo de investigación, por su colaboración y predisposición.

Y fundamentalmente a mis padres, por enseñarme que los logros importantes en la vida son fruto del esfuerzo y la dedicación, a mi esposa Rosana y a mi hija Lourdes por apoyarme en esta etapa de mi vida con mucha paciencia y aliento permanente, constituyéndose en la base emocional de mis voluntades y decisiones.

ÍNDICE

Capítulo 1

1. Introducción	6
1.1 Objetivos	14
1.2 Hipótesis	15

Capítulo 2

2.1 La región como objeto de estudio	17
2.2 Distintas miradas sobre el desarrollo regional y local	21
2.3 Aspectos metodológicos	23

Capítulo 3

3.1 Ubicación geográfica y características productivas de la provincia del Chaco ..	26
3.2 Regionalización y descentralización de las políticas públicas en la provincia del Chaco	31
3.3 Breve evolución del concepto de desarrollo local en Argentina	35
3.4 Las Políticas Sociales como política pública y su relación con el Desarrollo Local	38
3.5 Los CIC como forma de Organización institucional de la política social en el territorio	42
3.6 Las Políticas Públicas y la Economía Social	43
3.7 Las Políticas Públicas de Inclusión y Empleo	46
3.8 El Plan Nacional “Manos a la Obra”	46
3.8.1 Características generales	46
3.8.2 Componentes	51
3.8.3 Su aplicación en la provincia del Chaco	54
3.9 El Programa Provincial “Chaco Emprende”	56
3.9.1 Características generales	56
3.9.2 Su aplicación en la provincia del Chaco	59

Capítulo 4

4.1 Los procesos de planificación del desarrollo local como ámbito de articulación de intereses	62
4.2 El Plan Estratégico Territorial como modelo nacional de planificación	65
4.3 El Plan Estratégico Territorial en la provincia del Chaco	66
4.4 El Programa de Fortalecimiento Institucional	68

Capítulo 5

5.1 Microrregión Centro Chaqueña (actual UDT 9). Aspectos socioeconómicos y demográficos	73
5.1.1 Aplicación del Plan Manos a la Obra en la región. La experiencia de la Unidad de Desarrollo Territorial 9	78
5.1.2 Aplicación del Programa Chaco Emprende en esta región	83
5.1.3 Iniciativa desde lo regional para lograr el desarrollo	84
5.1.4 Iniciativas desde “abajo” para fomentar el desarrollo local	85
5.1.5 La articulación público-privada como estrategia de desarrollo local. El caso del Programa Veta Noble en la microrregión Centro Chaqueña	88
5.2 Microrregión Impenetrable (UDT 1, 2, 3 y 4). Aspectos socioeconómicos y demográficos	91
5.2.1 Aplicación del Plan Manos a la Obra en la región Impenetrable (UDT 1, 2, 3 y 4)	96
5.2.2 Aplicación del Programa Chaco Emprende en la microrregión Impenetrable (UDT 1, 2, 3, 4)	98
5.2.3 El esfuerzo conjunto de los municipios por el logro del desarrollo regional	100
5.2.4 La articulación público-privada con instituciones de ciencia y tecnología como estrategia de desarrollo regional en la región Impenetrable	101
5.2.5 El desarrollo y la importancia de la actividad apícola en la microrregión Impenetrable	102

- La Universidad Nacional del Nordeste como institución promotora de la actividad apícola en el impenetrable chaqueño	104
- El Plan Joven Apícola	105
- El apoyo a productores apícolas por parte del Estado	107

Capítulo 6

Consideraciones finales.....	111
Bibliografía.....	117

Capítulo 1

Introducción y objetivos

1. INTRODUCCIÓN

La globalización ha traído consigo una revalorización de lo local que se puede sintetizar en aquello de “pensar lo global y actuar en lo local” (Villar, 2004:2). Esta forma de ver la realidad, tiene como principal sostén la revalorización del territorio y de los recursos locales.

“El punto de partida es que todas las comunidades territoriales tienen recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo. Se entiende que el desarrollo local es la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable, que contemple la justa distribución de la riqueza, aprovechando eficientemente las capacidades de la sociedad local, alentando su participación y conservando la identidad local” (Alfonso, 2007:1).

Altshuler (2006:1) afirma que “hacia fines de la década del ´90 se había producido una descentralización de hecho hacia los gobiernos municipales, caracterizada por una fuerte transferencia de funciones y roles sin la correspondiente transferencia de recursos, capacidades y competencias. En ese entonces se encontraban en expansión las ideas de la planificación estratégica, a partir de modelos generalmente importados de Europa y particularmente del modelo Barcelona, relacionado con la participación ciudadana, la gestión asociada y la cooperación público-privada, mientras que la idea del nuevo rol del municipio, que desborda sus funciones tradicionales de alumbrado, barrido y limpieza, se había generalizado”.

Catenazzi y Reese, citados por Altschuler (2006:1), sostienen que en “la Argentina, cuando estalla la crisis social y económica hacia fines de 2001, ya una importante cantidad de ciudades y municipios argentinos había realizado experiencias de planificación estratégica participativa”, incluso ya se habían conformado algunas micro regiones, donde se promocionaban las Pymes y los micro emprendimientos, con la implementación de proyectos de desarrollo productivo como sostiene la autora; aunque en verdad eran pocas las experiencias donde se llevaron a cabo procesos de desarrollo local desde una concepción integral. En términos de Altschuler se entiende al Desarrollo Local integral como “*el proceso de ampliación de oportunidades para individuos, grupos sociales y comunidades territorialmente organizadas, así como la*

*movilización completa de sus capacidades y recursos para un beneficio común en términos económicos, sociales, políticos y culturales*¹.

Haciendo hincapié nuevamente en las ideas de Altschuler sobre la implementación de las microrregiones, la autora señala que “las experiencias asociativas y cooperativas entre municipios en nuestro país constituyen un fenómeno incipiente y de reciente gestación. Las primeras iniciativas surgen a partir de mediados de los años ´90, y cobran un mayor impulso hacia fines de la década, por la promoción de algunos programas nacionales durante el período 1999-2001, en el que se promovió la constitución de micro regiones público-privadas en diversas partes del país” (Coria, 2006), como una nueva metodología de trabajo que se difundió ampliamente debido a los resultados positivos obtenidos en otros países y en algunas ciudades de nuestro territorio, como por ejemplo: Rosario y Rafaela (dentro de la región pampeana) y Viedma (en la región patagónica). “El caso de Rafaela es una demostración de los logros que pueden alcanzarse cuando una sociedad local decide involucrarse, íntegramente y de forma articulada en lo que a la participación de sus distintos sectores se refiere, en la construcción de una mejor adaptación al fenómeno de la globalización y la presión competitiva de ella derivada. Es una sociedad que ha realizado una importante cantidad de acciones para reforzar su desarrollo, y que además cuenta en la actualidad con indicadores concretos (índice de desempleo, nivel de acceso a la educación de su población, niveles de necesidades básicas insatisfechas y cobertura de salud)” (Costamagna, 2000).

La provincia del Chaco no ha quedado al margen de este proceso, tal es así que la Ley 5.174, sancionada el 18 de diciembre de 2002, instituyó el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER), “estableciendo un sistema para la planificación estratégica ascendente de políticas específicas para cuyo diseño y aplicación se hacía necesaria la participación del conjunto de los actores – públicos y privados – como responsables no sólo de las acciones sino también del control de los procesos con la perspectiva de integración de lo económico con lo social” (Alfonso, 2007).

¹ Citada por Santamaría Ricardo “Ámbito local y desarrollo”. Diapositiva N° 16. En: www.scij.com.ar/ambito_local_y_desarrollo.ppt

Como consecuencia de la ejecución de este programa, a fines del año 2003 la provincia del Chaco quedó dividida en ocho micro regiones, que (según contempla la mencionada Ley) se constituyeron a partir de la asociación en forma voluntaria de varios municipios con el objeto de coordinar y concertar políticas y acciones destinadas a promover el desarrollo de la región de la que forman parte. Según el art. 30 de esta Ley, el territorio correspondiente a cada región estará constituido por los ejidos municipales y las áreas de influencia de los municipios que la conforman, existiendo en las mismas los Consejos Regionales, órganos del SPPER, a los que, según el art. 17 le corresponde la formulación y articulación de la ejecución de programas de desarrollo local, con ajuste a lineamientos compatibles con las políticas de gobierno y los objetivos estratégicos de los planes y programas del Gobierno de la Provincia.

La Ley 5.174 también estableció que la decisión de un municipio de querer asociarse con otro debe ajustarse a lo que decida la autoridad de gobierno local, a su vez que debe tener la aceptación mayoritaria de los ciudadanos. Según dicha ley, la justificación que permita una asociación municipal deberá estar ligada a factores como cercanía geográfica, afinidades históricas o culturales y alguna similitud económica o social.

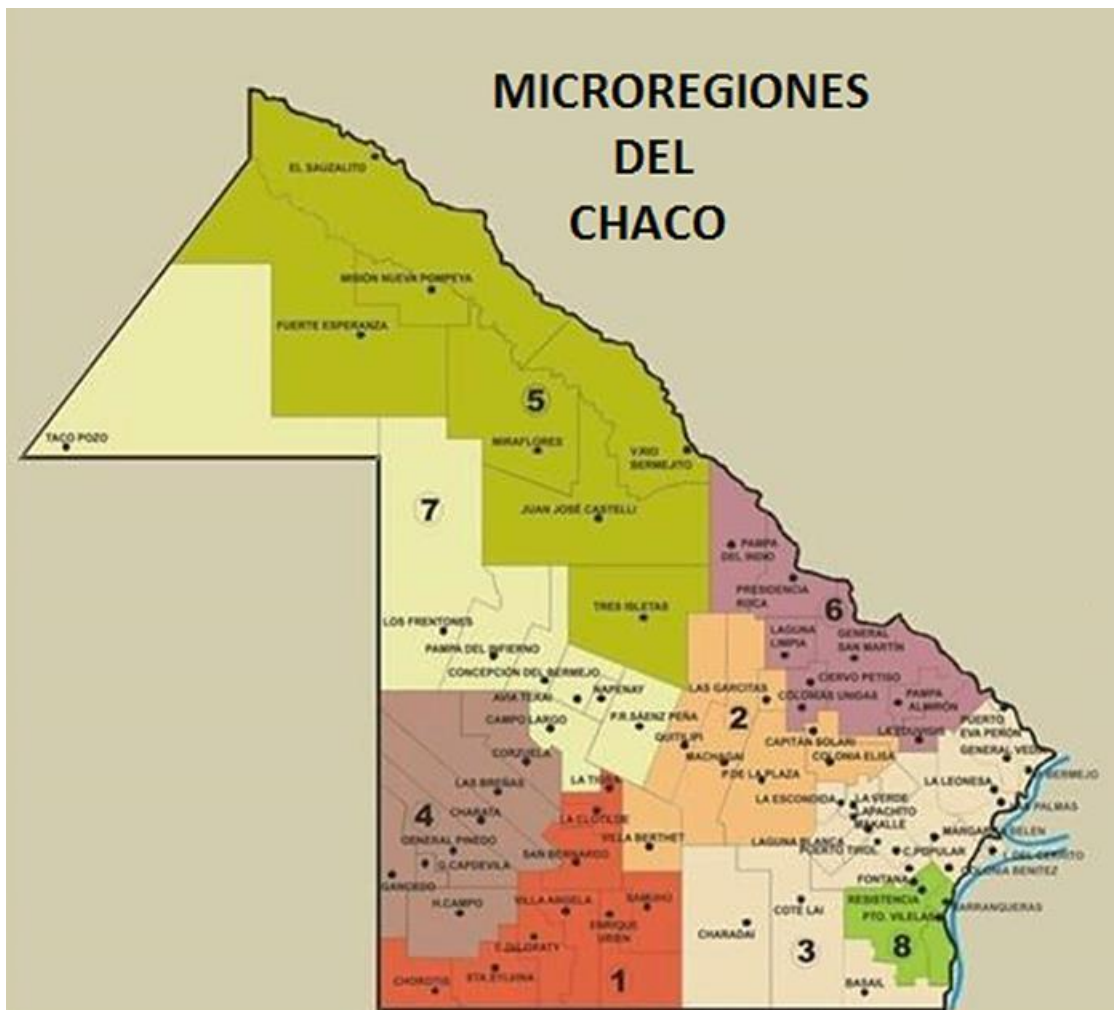
De este modo, las microrregiones se han conformado entre distintos municipios con el objeto de que los diferentes gobiernos locales puedan articular entre ellos y establecer pautas de trabajo en forma conjunta, para poder así incrementar el potencial productivo del territorio en beneficio de la población que lo habita.

Según Alfonso (2007), se trata de buscar nuevos caminos de crecimiento y de cambio en las estructuras que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos existentes y disponibles en el territorio, propiciando la formación de empresas para la generación de empleo y para mejorar la calidad de vida de su comunidad.

Retomando el pensamiento de Altschuler (2006), quien afirma que el surgimiento de las experiencias asociativas entre gobiernos locales responde a diversas situaciones según los casos, podemos decir que en el caso particular de la provincia del Chaco, la idea surge “desde arriba”, como una política del Estado provincial que divide la totalidad de su territorio en asociaciones o micro regiones. Las mismas sirven para promocionar

e inducir en los mismos la estrategia de desarrollo local, a su vez constituye una herramienta para la planificación territorial.

De este modo se han conformado un total de ocho microrregiones, bajo las siguientes denominaciones –la numeración de las mismas figura en el mapa–: 1) UMDESPOCH (Unión de municipios del sudoeste chaqueño); 2) CENTRO CHAQUEÑA; 3) ORIENTAL CHAQUEÑA; 4) SUDOESTE II; 5) IMPENETRABLE; 6) NORTE; 7) CENTRO OESTE; Y 8) METROPOLITANA. Las mismas puede observarse en el mapa que figura a continuación.



Fuente: Ministerio de Planificación y Ambiente.

Por todo lo expuesto, se considera que la construcción de Microrregiones implica, ante todo, el desafío de lograr transformaciones profundas en las instancias que vinculan los diversos actores con responsabilidades sobre cada territorio.

Se trata, entonces, de que las Microrregiones, enfrentadas al desafío de un mercado mundial cada vez más concurrente, acompañen el actual proceso desde una perspectiva espacial-territorial, encarando acciones que remuevan las restricciones para el crecimiento de los sectores productivos locales a través de la diversificación de las actividades, la promoción de inversiones y el consiguiente aumento de las oportunidades de empleo (Pianovi, 2009).

En nuestra provincia, la implementación de la citada ley 5175 (mediante la cual se crearon las Microrregiones), data del año 2003, durante la gestión del gobierno radical de Ángel Rozas. La misma idea política prosiguió aún en el período subsiguiente, gobernado por Roy Nickisch, también con una ideología radical, hasta 2007. Desde diciembre de ese año, cuando asumió Jorge Milton Capitanich como gobernador del Chaco, se propuso que “su gestión se articularía sobre cuatro ejes: concertación política, dinamización productiva, plena inclusión social y fortalecimiento del Estado. Para aplicarlos se requería la instrumentación de un sistema de planificación relacionado con la organización y creación de unidades territoriales, dado que la provincia presenta indicadores sociales y de la producción objetivamente adversos que no solo la colocan en las posiciones más desfavorables sino que también la ubican por debajo de la media nacional. Estos indicadores son, entre otros, la tasa de mortalidad infantil y materna, el mayor porcentaje de población bajo las líneas de pobreza e indigencia, las mayores desigualdades entre hombres y mujeres que señalan los indicadores de desarrollo urbano, la mayor desigualdad de ingresos, la menor tasa neta de escolarización y el menor aporte al Producto Bruto Nacional respecto de otras provincias del país” (Martín Omar, 2010:4).

Por estos motivos, esta gestión de gobierno – que continúa actualmente – se propuso desde un principio recuperar la herramienta metodológica de la planificación estratégica² para diseñar, ejecutar, controlar y evaluar las políticas públicas llevadas

² El Planeamiento estratégico constituye una herramienta de gestión municipal que permite optimizar y focalizar las políticas públicas hacia el logro de objetivos consensuados. Es una práctica que traduce los compromisos sociales en acciones concretas. (Pirker; Venturini y Carrizo (2010), pág. 11)

adelante para lograr optimizar la asignación de recursos e instrumentar un proceso de desarrollo económico y social basándose en la equidad territorial.

En este nuevo esquema, en el período que abarca los años 2007-2008, la articulación intra e interjurisdiccional han jugado un papel significativo, en el que diferentes actores como integrantes de los gobiernos municipales, de organizaciones sociales, coordinadores y agentes territoriales han detectado y reorganizaron las demandas de cada microrregión. A partir de aquí se avizora la idea de diseñar un modelo de intervención flexible e integrado a las estrategias de desarrollo local, que asegure la participación de las organizaciones de la sociedad civil y posea la suficiente capacidad operativa para actuar sobre las problemáticas estructurales que originan, entre otras cosas, las condiciones de pobreza.

Para ello, el Gobierno de la provincia del Chaco decidió profundizar los mecanismos instituidos mediante el Sistema Provincial de Evaluación de Resultados, culminando en el año 2009 con la creación de 15 Unidades de Desarrollo Territorial, que a través del Decreto N° 35/09 entraron en vigencia en enero de ese año.

“Las políticas de desarrollo local aparecen como un punto de llegada en el horizonte de las políticas públicas municipales. Recién cuando se hayan establecido articulaciones entre el Estado y la sociedad civil y se compruebe la eficiencia de ese mecanismo en la implementación de políticas sociales, puede comenzar a pensarse en la articulación entre lo económico y lo social, que es lo que da pie al desarrollo local” (Arroyo, 2002:5).

Por otra parte, y siguiendo con las ideas del mismo autor, destacamos la importancia que tienen las políticas de desarrollo productivo para lograr el crecimiento económico regional, ya que las mismas “incluyen a actores que provienen del campo privado (empresas, comercios existentes en la localidad, etc.). Se trata aquí de articular las fortalezas económicas existentes a fin de desarrollar económicamente la región. Para ello suele no alcanzar con un solo municipio sino que es necesario establecer redes o articulaciones complementarias entre distintas comunas. Cuando esta articulación entre Estado y sector privado local apunta exclusivamente al eje económico puede mejorar significativamente el nivel de producción y empleo de la localidad, pero

si no existe articulación con las políticas sociales el impacto real sobre los vecinos es muy escaso” (Arroyo, 2001:6).

Las microrregiones, al estar conformada por varios municipios requieren que cada integrante de la comunidad (sea cual fuere el lugar que ocupa o el sector económico en el cual participa) se involucre y se comprometa en la elaboración de proyectos de desarrollo.

Por todo esto, también cabe la inclusión aquí de un modelo de planificación, ordenado, consensuado, en relación directa con lo que se denomina región plan o programa (que será explicada más adelante), pues no puede concebirse la regionalización del territorio si no viene acompañada de una planificación estratégica.

En este sentido, el proceso de formación de microrregiones ha llevado a que los gobiernos locales comiencen a encargarse no sólo de políticas sociales, del empleo y de la producción, sino que también necesiten desarrollar mejores programas de trabajo que les permitan obtener resultados e incorporar a otros actores. “En este contexto aparece la tendencia de los gobiernos locales a elaborar sus propios proyectos de ciudades, habitualmente a través del mecanismo de la planificación estratégica” (Arroyo, 2001)

En la actualidad, la situación social plantea un gran desafío para los municipios, porque ellos mismos son los que conocen de cerca las problemáticas relacionadas con el aspecto productivo, el nivel de empleo y la distribución de ingresos de sus habitantes. Y es aquí, donde el nivel local juega un rol relevante, tratando de articular iniciativas para solucionarlas, no solo con el nivel provincial y nacional, sino también con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Esto es lo conduce a este trabajo a abordar una perspectiva que relacione Desarrollo local con crecimiento económico e inclusión social.

Por tal motivo, se analizará un Programa social de carácter nacional (que tenga cierta incidencia en el desarrollo local), otro de carácter provincial, y alguna iniciativa encarada desde lo local-municipal, y que se esté implementando actualmente en alguna de las dos regiones del Chaco que son objeto de estudio en este trabajo: la Centro Chaqueña, con destacada actividad industrial maderera y la Impenetrable, netamente ganadera y forestal. Ambas, tienen en común el hecho de constituir los espacios más

pobres de la provincia a nivel de carencias estructurales, ya que poseen los peores indicadores socio económicos (al menos hasta el año 2001), razón por la cual se las ha elegido en conjunto.

La región del Impenetrable está formada por los municipios de Juan José Castelli, que según datos del INDEC para el año 2001 contaba con una población de 36.588 habitantes, luego se seguían Miraflores con 7.946, El Sauzalito con 7.179, Villa Río Bermejito con 4.277 y Nueva Pompeya con 3.789 habitantes respectivamente. De acuerdo a la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados en base a datos de la Encuesta Provincial Trimestral de Hogares en el año 2001, El Impenetrable se encontraba muy por encima de todas las microrregiones con el 43,1 % de su población con alguna Necesidad Básica Insatisfecha, ya sea acceso a agua potable, vivienda inadecuada y condiciones sanitarias inadecuadas, entre otras. Sin embargo, ocho años después, ese indicador descendió abruptamente hasta llegar al 21,1 % (según la misma fuente), con una reducción notable del orden de los 22 puntos, siendo la zona que más redujo su NBI durante el período 2001/2009.

Por otra parte, la región Centro-Chaqueña está integrada por siete municipios, de entre los cuales Quitilipi era en el año 2001 el de mayor población, con 32.083 habitantes, luego le siguen Machagai con 28.070, Presidencia de la Plaza con 12.300 y Villa Berthet con 12.029 habitantes respectivamente. También aparecen municipios como Las Garcitas, Capitán Solari y Colona Elisa. En conjunto constituyen la región que en menor proporción ha logrado reducir las NBI de sus habitantes durante los últimos años. Así, mientras que en 2001 se registraba un 36 % de su población con algún problema socio económico, en 2009 sólo se logró reducir este indicador en un 4,3 %, quedando en el orden del 31,7 %. De esta forma, esta microrregión quedó como la zona con los peores indicadores de pobreza estructural del Chaco, con una persona de cada tres con NBI.

El crecimiento que podrían tener ambas regiones, como consecuencias de proyectos o programas de desarrollo productivo y estrategias de participación local de la población, podría significar un salto importante para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y de la economía chaqueña, ya que también podría aportar un mayor grado de inserción en la dinámica regional, sobre todo teniendo en cuenta que el sector

sur de estos territorios es atravesado por la Ruta Nacional N° 16, una vía de comunicación estratégica dentro de lo que se denomina Eje Capricornio³, y en el cual nuestra provincia ocupa un lugar central. El mismo constituye uno de los diez ejes de integración y desarrollo existentes en América del Sur, creados a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), cuyos principales objetivos son la explotación de hidrocarburos, recursos minerales, acuáticos y agropecuarios y facilitar su transporte de este a oeste a lo largo de toda Sudamérica. Nuestra provincia ocupa geográficamente una posición central en el mencionado eje, que busca la conexión entre los puertos de Paranaguá y San Francisco do Sul en Brasil hasta los puertos de aguas profundas de Iquique, Mejillones y Antofagasta en el norte de Chile.

1.1 Objetivos

En este contexto, la presente tesis plantea el siguiente **Objetivo General**:

- Describir y analizar un Programa que estimule el Desarrollo local y la Economía Social, implementado desde los ámbitos Nacional y Provincial, y alguna iniciativa desarrollada desde cualquier municipio correspondiente al área de estudio, que permitan detectar las posibilidades de desarrollo local con crecimiento económico e inclusión social para la región.

A partir del mismo se desprenden los siguientes **Objetivos Específicos**:

- Destacar las principales características sociodemográficas y económicas de las 5 Unidades de Desarrollo Territorial en estudio.
- Describir la existencia de factores de producción que caractericen a estas regiones, y que puedan generar la existencia de empresas que promuevan un proceso de aprendizaje productivo localizado e incrementen la productividad.
- Analizar de qué forma los actores locales interactúan para utilizar y expandir las potencialidades productivas del área.

³ El Eje de Capricornio está conformado por la región norte de Argentina, el estado de Río Grande do Sul en Brasil, la región norte de Chile, y la región sur occidental de Paraguay, y busca conectar los puertos del Atlántico con los del Pacífico.

1.2 Hipótesis

Los espacios geográficos en estudio están dotados de recursos naturales que los hacen propios y a su vez diferentes entre sí.

La población que constituye esos territorios indefectiblemente ha sufrido las consecuencias de la crisis del año 2001/02, por lo tanto la intervención del Estado a través de programas sociales que fomenten el desarrollo local juega un rol fundamental para mejorar la calidad de vida y estimular al sector productivo.

Capítulo 2

Fundamentos teóricos y metodológicos

2.1 La región como objeto de estudio

A pesar de la multiplicidad de disciplinas y entradas desde las cuales es posible comprender lo regional, en este trabajo consideramos sus enfoques desde los puntos de vista de la economía y de la geografía. La geografía por ser la disciplina más rica y con más amplia tradición de tratamiento de este concepto y de la cual, por consiguiente, es posible un aprendizaje más rico y variado; y la economía por su papel dominante como disciplina que nutre las discusiones y tomas de decisión en materia de políticas públicas en el contexto latinoamericano más reciente.

Ya desde un principio, la región aparece como unidad singular, escenario de una particular conjugación de factores físicos y humanos expresados a través del paisaje. “Las regiones están caracterizadas por su homogeneidad en las características prescritas, seleccionadas por su prominencia en destacar las diferencias por áreas. Se identificaron dos formas: la región formal (o uniforme) en la cual toda el área es homogénea con respecto al fenómeno bajo revisión, y la región nodal (o funcional) en la cual la unidad está impartida por la organización alrededor de un nodo común” (Johnston, 1991:46).

Desde la aparición de la geografía como ciencia humana, a finales del siglo XIX, y la iniciación de un primer período paradigmático en nuestra ciencia, como lo fue la “geografía regional” de principios del siglo XX, no se ha podido llegar a un acuerdo (universalmente aceptado) acerca del concepto de “región” como objeto de estudio unificador de nuestra disciplina. En sí es un concepto que dentro de la ciencia geográfica ha evolucionado, y de las numerosas definiciones que existen hoy en día sobre la región, predomina el criterio de homogeneidad, es decir, su conformación teniendo en cuenta la uniformidad existente entre aspectos físicos, humanos o económicos que caracterizan a un espacio geográfico y le dan una impronta propia. A partir de esta unificación de juicios y principios, las definiciones a través del tiempo han ido evolucionando sin que a la fecha se haya podido encontrar un concepto o un término que permita universalizar a lo que se refiere cuando se utiliza el concepto de región. Las regiones son partes de un territorio, una porción de la superficie terrestre en la que interactúan elementos físicos, biológicos y humanos, que se relacionan e

interactúan entre sí y en conjunto le atribuyen características particulares, distintas a la de otros espacios geográficos vecinos.

Si fuera posible observar y aprehender simultáneamente la totalidad de la superficie de nuestro planeta, comprobaríamos que no hay dos puntos que sean iguales entre sí, de manera que al no ver más que diferencias entre un lugar y otro, si no generalizáramos estaríamos incapacitados para reconocer regiones; en consecuencia “una región es una generalización geográfica” (Preston, 1950:6)⁴.

Ahora bien, esa generalización se fundamenta, desde el punto de vista cualitativo, sobre dos propiedades del espacio: la homogeneidad y la organización jerarquizada. Ambas propiedades, pilares de la división regional, fueron destacadas por el geógrafo alemán Hettner en 1903. “En esa división –expresa Hettner– sería necesario considerar no solo todas las similitudes significativas del carácter de los lugares, sino también las relaciones de localización y de conexión recíproca entre los lugares”⁵.

Si consideramos a la región desde el punto de vista de las ciencias sociales, podemos tener en cuenta la clasificación del espacio social de Henri Lefebvre sobre *la región* uno puede pensar en categorías empíricas y abstractas. Al mismo tiempo el tema del estudio requiere que en la definición de *región* sea tomada la aportación multidisciplinaria. Por lo cual, si tenemos en cuenta conceptos geográficos (entre otros los de Roger Brunet, Milton Santos), sociológicos (Manuel Castells) y económicos (Walter Isard), podemos formular una definición completa de la misma, lo cual indica que *la región* es un espacio socialmente construido, caracterizado por una estructura dinámica, diferente a ésta que la rodea gracias a los rasgos del conjunto que crea.

Para ilustrar las distintas escuelas del pensamiento que han surgido sobre el debate del concepto de región se retoma el estudio sobre la misma de Juan José Palacios (1993), quien hace mención a la teoría de la escuela francesa o de *región espacial*, representada por Perroux (1950) y Boudeville (1968), entre otros, que dividen a la región en tres tipos:

⁴ Cf. James Preston (1950) “Programa para un relevamiento geográfico de América”. Publicación del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires, Serie A. N° 15, p. 6

⁵ Hettner Alfred, citado por Hartshorne R. (1969) en “Perspectivas onthenature of Geography”, traducción portuguesa editada por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Textos Básicos N° 4, Rio de Janeiro. P. 175

En primer lugar, están las *regiones homogéneas*, definidas como una unidad territorial caracterizada por un factor humano, económico, político o social que las hace diferente a otros espacios. Luego existe la *región polarizada*, cuya división se realiza de acuerdo a ciertas unidades del territorio que se definen a partir de la interdependencia funcional y de la densidad de flujos entre sus elementos, no pudiendo establecerse para la misma sus límites precisos. Y, finalmente hablan de la *región plan o programa* como aquélla que el hombre la define en función de ciertos criterios y objetivos específicos de política económica para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas y estrategias. Para esta última, la planificación del territorio y su espacio es lo esencial, pues no se concibe la regionalización de un territorio si no viene acompañada de una planificación.

Palacios también hace hincapié en la escuela alemana, conocida además como *teoría del lugar central o equilibrio territorial*, representada por Christaller y Lösch. Según dicha teoría, “la centralidad de una comunidad (de un “lugar central”) refleja especialmente las funciones de la oferta con respecto a la región circundante. Existe, pues, una relación funcional entre el *hinterland* y el lugar central que puede medirse a partir del flujo específico de bienes y servicios que se establecen entre la oferta localizada de ese lugar y la demanda distribuida en el *hinterland*. La centralidad del lugar representa el exceso de bienes de consumo y servicios públicos y privados que se ofrecen al mercado regional potencial” (Graizbord, 1984:34).

Ya desde principios de siglo XIX vienen desarrollándose pensamientos diferentes acerca del desarrollo que logra una región, así por ejemplo, en principio se intentaba explicar la división del trabajo entre los centros urbanos y los espacios rurales, basándose en el precio de la tierra, la calidad de la misma y los costos del transporte. En este sentido, el alemán Von Thünen (1826) fue pionero en esto.

Con el correr del tiempo, la forma de ver y entender el desarrollo regional ha ido cambiando y han aparecido otros elementos de análisis, así por ejemplo, la denominada teoría del *centro-periferia* y de la *dependencia* argumentan que “el nivel de desarrollo alcanzado por una región está condicionado por la posición que ocupa en un sistema de naturaleza jerarquizado y de relaciones asimétricas, cuya dinámica es ajena a la propia región” (Moncayo, 2002:117). En este sentido, ninguno de los espacios (ya

sea urbano o rural) de una región logran alcanzar un cierto desarrollo por sí solos, sino por las fuerzas externas a la propia región geográfica en la que se encuentran insertados.

Diferente es la visión de Myrdal (1957), quien como uno de los representantes de la teoría de la *causación circular acumulativa* o teoría del desarrollo desigual, consideró que el desarrollo de una región era producto de los “mecanismos concentradores de la inversión en unos determinados emplazamientos, con la correlativa marginación de otras localizaciones. Pone el énfasis en las condiciones internas de la región para explicar su posición en el sistema económico y su evolución en el largo plazo” (Moncayo, 2002:117).

Finalmente, hacemos mención a la corriente teórica de carácter *neoclásica*, impulsada por Harrod (1939) y Domar (1947), quienes a decir de Edgar Moncayo “centran su atención en las cuestiones relativas a los determinantes del nivel del producto y las diferencias en sus tasas de crecimiento entre países y dentro de un mismo país a través del tiempo. Acentúan su teoría en la tasa de inversión y la razón capital-producto determinada tecnológicamente” (Moncayo, 2002:35).

Esta discusión teórica sobre el concepto de región nos permite obtener diferentes miradas acerca de la misma, pero teniendo en cuenta los objetivos de este trabajo adoptaremos el concepto de Región Plan o Programa, sobre todo porque considera que, para tener una adecuada organización del territorio en sus diversas facetas, se requiere de una planificación, con la cual se podrá alcanzar la mayor eficiencia posible en los procesos de implementación de programas y estrategias. Demás está decir que no se dejará de lado el hecho de considerar que las dos microrregiones a estudiar corresponden a una sección del territorio que en su interior poseen algún factor o criterio único que les confiere su propia identidad, y que, al mismo tiempo, le permite diferenciarse de otras áreas del continuo geográfico.

2.2 Distintas miradas sobre el desarrollo regional y local

En lo concerniente al desarrollo regional, Sergio Boiser (1996) lo define como “un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella”.

Por lo tanto, el desarrollo regional se convierte en un proceso en el que intervienen distintos actores que habitan una región determinada y desean transformarla, para lograr esto deben interactuar entre todos en un ambiente de cooperación recíproca, lo cual permitirá la utilización y expansión de las potencialidades productivas locales, aprovechando la existencia de recursos (preservando el medio) y tratando de organizar el territorio que habitan.

En lo referente al concepto de desarrollo local, es interesante lo que expresa Vázquez Barquero, que lo define como: “*Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local*”⁶.

Para completar aún más la visión acerca de este concepto, Albuquerque (2008:318), ha incorporado a las tres dimensiones anteriores: *Formación de recursos humanos*, a través de capacitadores que transmitan las necesidades de la demanda para adaptar la oferta de los emprendedores con innovación en los sistemas productivos locales; y *ambiental*, que busca subrayar el desarrollo sustentable del ambiente natural.

Utilizando cada una de estas dimensiones y si se aprovecha el potencial de desarrollo existente en un territorio, “*cuando la comunidad local es capaz de liderar el*

⁶ Citado por Boiser, Sergio (1999). “*Desarrollo local ¿de qué estamos hablando?*”. Pág. 11

proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno". (Vázquez Barquero, 2000:5)

Sintetizando, Albuquerque (1996) considera al desarrollo económico local como *"aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local."*

Ahora bien, si se considera al desarrollo económico local en una perspectiva más integral y destacando el rol del municipio, puede destacarse la conceptualización que propone el Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, que lo considera como *"un modelo de gestión político-administrativo de carácter integral que articula gobierno y sociedad local, que promueve la innovación en lo organizativo institucional, en lo económico como en lo social, teniendo como objetivo un proceso de transformación que tiende a generar condiciones de mayor equidad, sustentabilidad, gobernabilidad y participación."*⁷

Desde comienzos de la década del '90, el escenario social tanto de América Latina como de la Argentina viene mostrándonos profundos contrastes; por un lado el fortalecimiento del sistema democrático, el crecimiento en la macroeconomía y los avances tecnológicos propios de la era global, por otro, la desigualdad en la distribución de la riqueza y la vulnerabilidad, ambas generan exclusión social, aumento de la desocupación y persistencia de la pobreza. Frente a la complejidad de la cuestión social se hace indispensable la necesidad de encontrar nuevas fórmulas e instrumentos desde las políticas sociales para dar respuesta a los desafíos que se plantean.

Hasta aquí se ha hecho un breve repaso sobre diferentes formas de ver la región y algunas acepciones sobre desarrollo regional y local. Ahora bien, así como destacamos la importancia o la función que cumple una Región Plan o Programa, también debemos subrayar (según los objetivos propuestos) la importancia de las inversiones – ya sea que vengan del ámbito privado o bien de programas nacionales o provinciales– en cada espacio geográfico para lograr un crecimiento productivo. Con esto, se advierte que más allá de las limitaciones de la postura neoclásica hay algo que

⁷ PNUD/Senado de la Nación. *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano*. Buenos Aires, 1997, p. 198.

las mismas señalan y que es la importancia que se le atribuye al crecimiento económico como una condición de posibilidad fundamental para que una región logre el desarrollo, en cualquiera de sus dimensiones. Más allá de las miradas de quienes postulan a la noción de desarrollo como superadora de la de crecimiento, no deja de ser cierto que sin este último no se puede alcanzar el primero.

2.3 Aspectos Metodológicos

El presente trabajo es un estudio que se define metodológicamente por su carácter descriptivo y analítico, con características propias de una investigación cuantitativa, en la cual las labores incluidas han sido básicamente de gabinete.

Para tratar de lograr los objetivos propuestos se desarrollaron secuencialmente las siguientes etapas:

A).- Recopilación de la información: Se seleccionó información de carácter secundaria obtenida de censos económicos, revistas y publicaciones del INDEC, publicaciones del Ministerio de la Producción del Chaco, datos suministrados por la Dirección de Estadística y Censos de la provincia del Chaco, información y estadística suministrada por el Ministerio de Planificación y Ambiente, el CONES (Consejo Económico y Social del Chaco), el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Industria, Empleo y Trabajo de nuestra provincia, además de informes técnicos, material periodístico y documentos de entidades empresariales, entre otros. Dichas fuentes constituyeron la principal documentación empírica que permitió registrar y corroborar el conocimiento inmediato de la investigación.

B).- Procesamiento de la información: Se ha trabajado fundamentalmente con estadísticas y datos cuantitativos en general, entre los que se incluyeron: población por municipio, población económicamente activa, estadísticas sobre producción agrícola, ganadera y forestal, entre otros; algunos de ellos han sido normalizados mediante la obtención de porcentajes o valores promedios que permitieron su representación gráfica.

C).- Representación gráfica y cartográfica: La región, al ser un concepto de carácter geográfico, debe ser localizada espacialmente, de ahí la importancia de la inclusión de mapas en este trabajo. Las dos microrregiones en estudio serán representadas cartográficamente; primero en un contexto general dentro de la provincia del Chaco y luego a cada una por separado. En ésta última oportunidad se podrá notar la existencia de mayor información, ya que se incorporarán algunos gráficos (circulares, de barra o lineales) con detalles de algunas variables específicas como puede ser: población económicamente activa de cada municipio, entre otras, y que pueden ser significativas para lograr una mejor interpretación.

D).- Análisis y explicación: En primer lugar se procedió a destacar la ubicación geográfica de la provincia del Chaco y sus principales sectores productivos. Luego, Los dos programas (el de carácter nacional –Manos a la Obra– y el provincial –Chaco Emprende–) que han sido objeto de estudio fueron analizados primero en forma general y luego en forma específica para ver cómo fueron aplicados a las diferentes microrregiones estudiadas y el impacto que han generado en las mismas.

Por otra parte, se explicó la forma en que los actores interactúan para utilizar y expandir las potencialidades productivas locales. Con esto se intentó evaluar las diferentes posibilidades que tienen dichos espacios geográficos para lograr un mayor crecimiento.

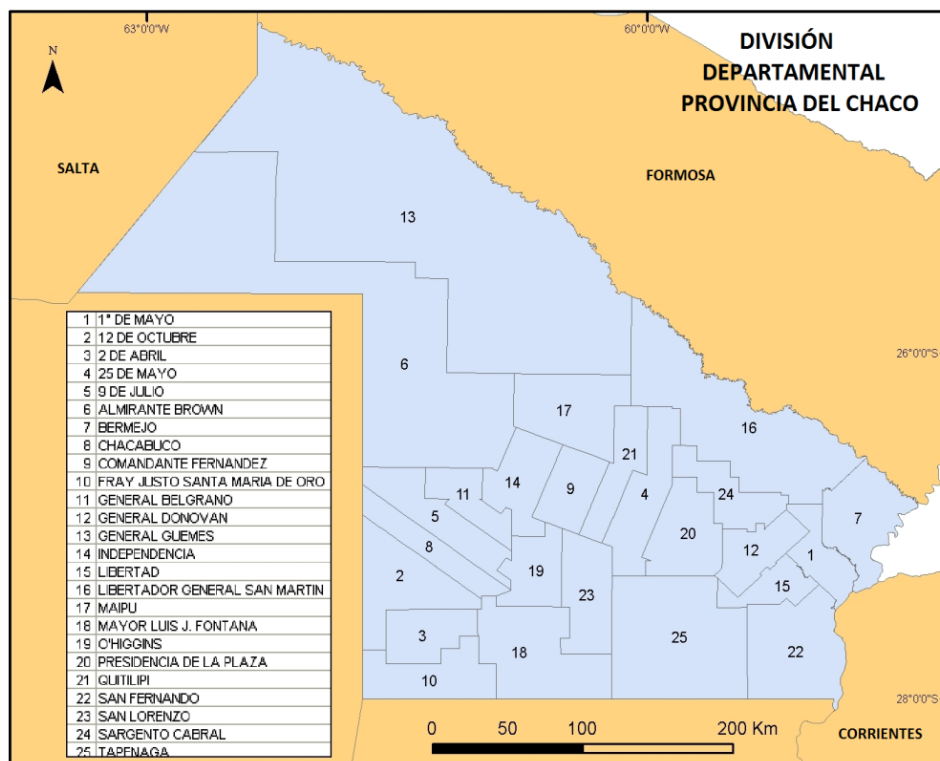
Capítulo 3

**La provincia del Chaco: generalidades. Políticas
Públicas de Inclusión y Empleo.**

3.1 Ubicación geográfica y características productivas de la provincia del Chaco

La Provincia del Chaco se encuentra ubicada en la denominada región chaqueña de la República Argentina, con una superficie de 99.633 Km². También forma parte de la denominada región noreste, limitada por 5 provincias (Formosa, Salta, Santiago del Estero, Santa Fe y Corrientes). Los límites naturales están constituidos por los ríos Bermejo (al norte) y Paraná y Paraguay (al este), en tanto que hacia el sur el límite lo determina la línea geográfica constituida por el Paralelo de 28 ° S, y finalmente hacia el oeste, la Línea Barilari, Paralelo San Miguel -25° 39`S- y la Línea de Olmos -61° 42`O-.

En cuanto a su organización territorial, la provincia se divide político-administrativamente en un total 25 departamentos, de los cuales el más reciente es el departamento Dos de Abril, creado en 1992. Los departamentos son en su mayoría pequeños, con excepción de Almirante Brown, General Güemes y General San Martín, que ocupan casi el 50 % de la superficie provincial. Por otra parte, la provincia también está compuesta por 69 municipios, el último de ellos (El Espinillo) fue creado según Ley Nº 6751 a principios del año 2011.



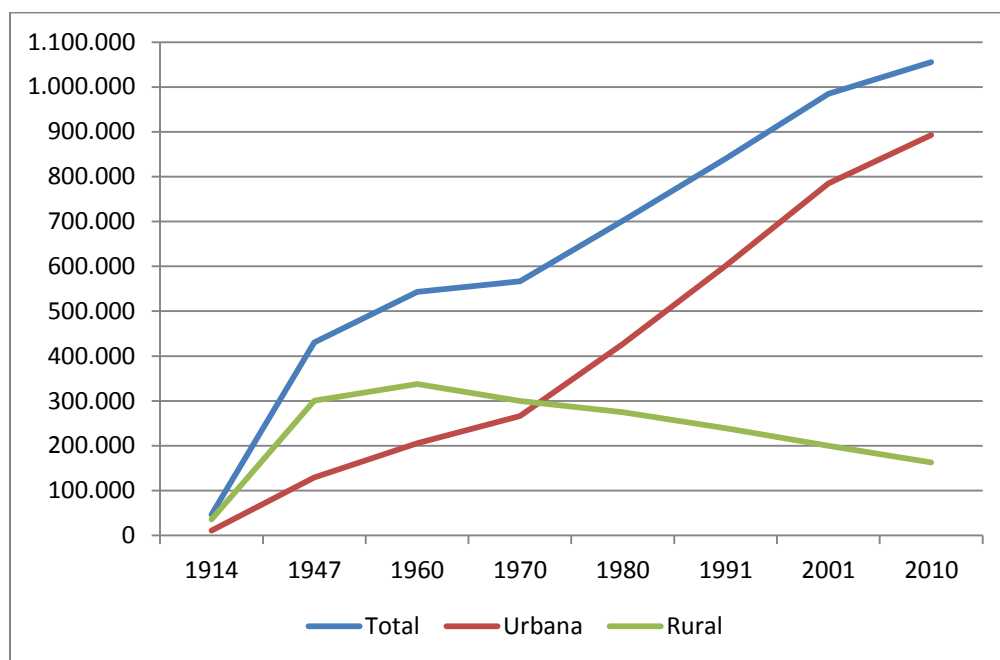
Fuente: Elaboración propia.

Cantidad de municipios	Categoría	Características
8	Primera	Más de 20.000 habitantes
25	Segunda	Entre 5.000 y 20.000 habitantes
36	Tercera	Menos de 5.000 habitantes

Según el último censo relevado por el INDEC en el año 2010, la población de la provincia ascendía a un total de 1.053.466 habitantes, que relacionado con la superficie del territorio determina una densidad de 10,57 hab/Km². El departamento San Fernando, donde se sitúa la ciudad de Resistencia, capital provincial, es el de mayor población, ya que con 386.391 habitantes representa el 37 % del total. Los otros departamentos más poblados son Comandante Fernández (97.311 habitantes), General Güemes (67.601 habitantes) y Libertador General San Martín y Mayor Jorge Fontana, con 59.418 y 56.066 habitantes respectivamente.

La evolución de la población rural chaqueña muestra un crecimiento continuo, en términos absolutos hasta 1960, momento en que comenzó a declinar. Inclusive en el año 1970 la población rural todavía superaba a la población urbana, situación que se revertió durante la década del '70 y se acentuó en las siguientes. Así por ejemplo, según el último censo realizado, la población urbana ascendía a un total de 892.688 habitantes, que representa el 84,59 % del total, mientras que la población rural (concentrada y dispersa) ascendió a 162.571 habitantes, que constituyen el 15,41 %. Este comportamiento demográfico puede observarse en el gráfico que aparece a continuación.

Gráfico 1: Evolución demográfica de la provincia del Chaco 1914-2010 (cantidad de habitantes).



Fuente: Elaboración propia en base a estadística de los diferentes Censos de Población.

La estructura económica de la provincia se asienta en el sector primario y se ha caracterizado tradicionalmente por una reducida diversificación de la producción, una relativamente baja productividad de los factores económicos y, consiguientemente, por una escasa incidencia en el Producto Bruto Interno que según el Ministerio de Economía de la Nación llega al 1,25 % (PET Chaco, Tomo 2:108) .

Desde sus inicios, la provincia se ha distinguido por la explotación de los bosques de quebracho y la producción de algodón, cultivo que en los últimos años ha perdido terreno y fue superado por la soja, hecho que caracterizó la expansión de la frontera agropecuaria hacia el oeste. Esto nos indica que, las actividades agrícola y forestal son la principal fuente de recursos de la provincia.

Ambas actividades abarcan prácticamente la totalidad de las exportaciones provinciales y abastecen de insumos a la mayor parte de la industria local. El sector industrial está compuesto fundamentalmente por pymes urbanas con un bajo desarrollo tecnológico, una reducida diversificación y fuerte articulación con el sector primario (PET Chaco, Tomo 2:110).

Según el Ministerio de la Producción de la provincia del Chaco (2010) existen cinco sectores productivos de mayor peso económico y social en todo el territorio.

- 1. Cadena Textil Algodonera:** constituye uno de los sectores de mayor incidencia en la provincia en materia económica y social, ya que el Chaco es el principal productor de algodón del país. Abarca toda la cadena productiva desde la siembra y cosecha, el desmote (que constituye el eslabón de mayor relevancia), hilado, tejido, diseño y confección. Si bien la provincia del Chaco es la principal productora de algodón del país (posee el mayor número de productores algodoneiros, y el mayor número de desmotadoras), el sector industrial (hilado, tejido, teñido, lavado, confección y diseño) ha sido perjudicado por políticas distorsivas de promociones industriales y/o por la radicación de éstas industrias cerca de los grandes centros de población y consumo.
- 2. Cadena de producción de Carnes y Cueros:** incluye a la cría, recría y engorde para faena de bovinos, caprinos y ovinos en mayor parte, y en menor cantidad la producción y venta de reproductores machos y hembras. Por lo general se comercializa más al mercado interno, pero el mercado exterior también ganó terreno en los últimos tiempos, sobre todo a través de la demanda de productos caprinos. Por otra parte, para potenciar el impacto que sobre la economía del Chaco puedan tener las mejoras de las prácticas ganaderas, el desarrollo sectorial viene teniendo un acompañamiento de un mayor y mejor eslabonamiento con la industria frigorífica provincial, mediante la implementación de una política de inclusión social e incentivos a los procesos de industrialización, junto a la capacidad de líderes empresariales y a la unificada acción entre el estado y el sector privado.
- 3. Cadena Foresto-Industrial:** la provincia se caracteriza por poseer una gran variedad de maderas debido a la diversidad de especies en su estructura boscosa y selvática, por ello las maderas nativas constituyen otra de las fortalezas de la economía local, justificando la expansión de aserraderos,

carpinterías y fábricas de muebles y aberturas, cuyos productos son comercializados en la región, en el país y en el exterior. La actividad forestal provincial se compone principalmente de la producción de rollizos (con destino a la producción de tanino, muebles y durmientes) y de carbón, postes y leña para combustible (PET, 2010:126). La cadena forestal maderera, que incluye las etapas forestación, extracción, transporte, aserrado y cepillado de madera, y la fabricación de diferentes productos terminados como aberturas y muebles, representa alrededor del 30 % de los emprendimientos industriales de la provincia. (PET, 2013:162)

4. **Productos no tradicionales:** aquí se incluye fundamentalmente a la actividad apícola, ya que la miel de Chaco posee algunas características que la diferencian muy bien de otras producciones, dado que en ella no se observan granos de polen de eucaliptos, no tiene ningún tipo de contaminante, tarda un poco más en cristalizarse que las de otras regiones y tiene un gran porcentaje de enzimas lo que la hace una miel muy deseada en el mercado. El soporte financiero por parte del Estado y la intervención constante de capacitadores han permitido la construcción de un polo apícola que necesita fortalecerse aún más y generar un salto cualitativo en lo que hace a comercialización (fraccionamiento, envase, etc.) y mayor valor agregado en la producción.

5. **Sector Turismo:** el Chaco presenta una densa y abundante vegetación salpicada de esteros, lagunas y ríos, cuenta con reservorios y paisajes agrestes y otras riquezas naturales que generan una variedad de turismo tales como el ecoturismo, turismo aventura y rural, fundamentalmente en la zona denominada Impenetrable. También existen fenómenos explotables como las aguas termales en Sáenz Peña y los meteoritos en Campo del Cielo, la presencia de flora y fauna nativa en el Parque Nacional Chaco, el Parque Provincial Pampa del Indio y el Zoológico Regional y Complejo Ecológico Municipal de Sáenz Peña. Finalmente, la presencia de ríos permite la existencia de balnearios en la Isla del Cerrito (donde se desarrollan eventos relacionados con la pesca), El Paranacito

y Villa Rio Bermejito. Con todas estas potencialidades existentes, la provincia elaboró el denominado “Plan Chaco Explora”, que contiene la estrategia de desarrollo y marketing turístico que posibilitará posicionar a la provincia como destino turístico, basado en el aprovechamiento de los recursos de base natural y cultural, contribuyendo, además, a la generación de empleo, la inclusión social y el desarrollo territorial. Los propósitos del Plan consisten en promover el desarrollo turístico equilibrado en todo el territorio, captar inversiones privadas locales y externas, generar empleo genuino y de calidad, mejorar la competitividad y la calidad de los servicios turísticos, crear y consolidar la imagen turística de la provincia, potenciar los productos turísticos en los mercados nacional e internacional, generando una oferta turística integral con capacidad de impacto en la economía local. (Plan Quinquenal Chaco 2013-2017:49)

3.2 Regionalización y descentralización de las Políticas Públicas en la provincia del Chaco

En la provincia del Chaco, la implementación del Sistema de Planificación Provincial y Evaluación de Resultados (SPPER) es el antecedente provincial de la regionalización de la política pública, a través del cual se le otorgó al sistema de gestión la dirección de una planificación estratégica sectorial-territorial. El marco jurídico otorgado por la Ley 5174/2002 inauguró una compleja estructura piramidal política, institucional y administrativa que intentó constituirse en un instrumento de planificación y evaluación de políticas, orientándose hacia la descentralización burocrática provincial, la participación municipal y el desarrollo de estrategias económicas de desarrollo local, regional y provincial.

La base de esa pirámide quedó constituida por 8 Microrregiones, una base territorial caracterizada por un entramado frágil, de lazos móviles, los límites de cada región coincidían con los límites departamentales. Esta movilidad de la base no se correspondía con la estructura de un sistema piramidal, su cristalización se expresa ya en la instancia inmediata superior a las Uniones de Municipios en los Consejos

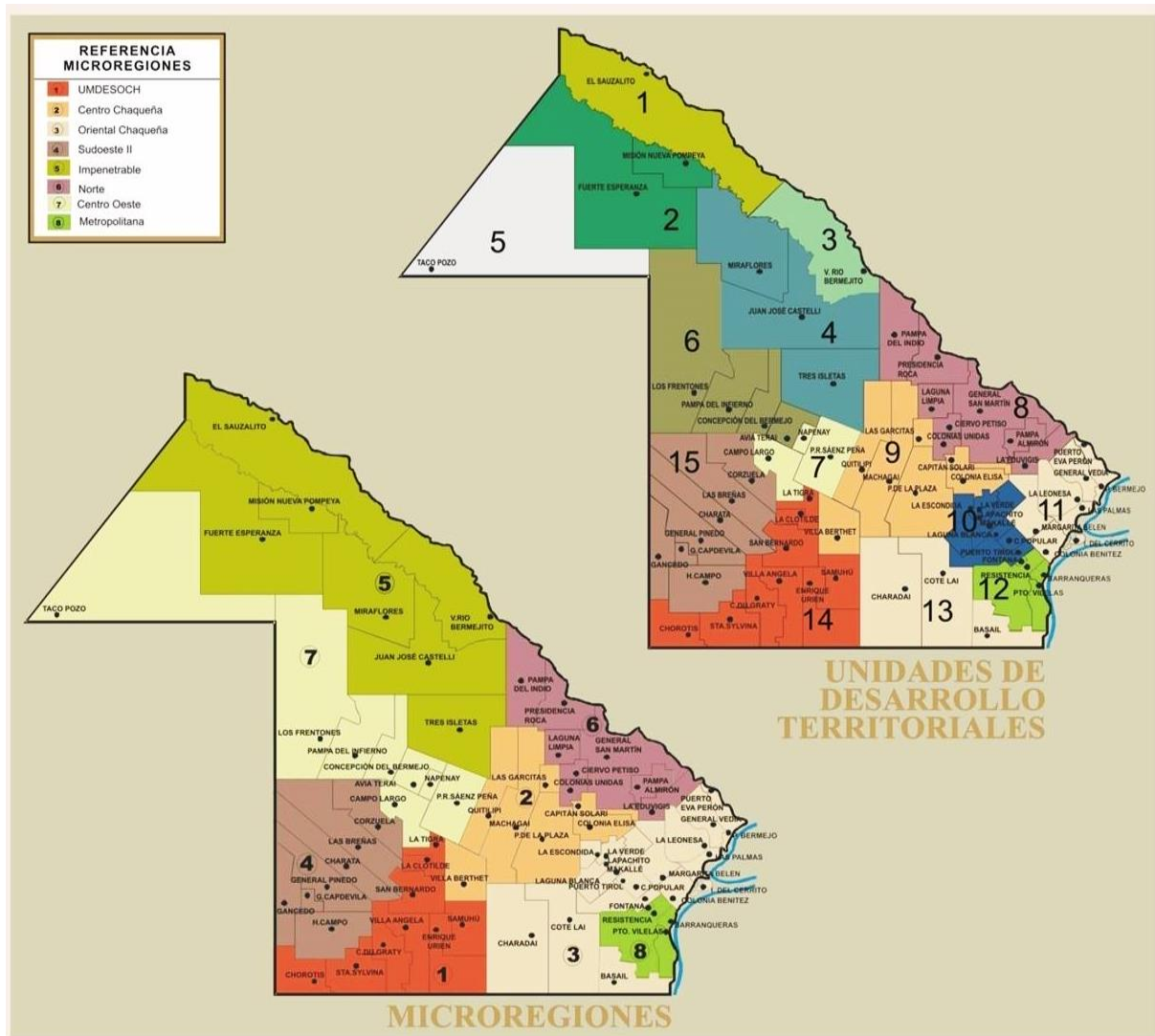
Regionales de Planificación, también creados según la mencionada Ley, y que se constituyeron en personas jurídicas con competencias para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo local en ajuste con las políticas provinciales.

A diferencia de la estructura piramidal de complicado andamiaje político e institucional inaugurada por el SPEER, en el año 2009 y a través del Decreto N° 35 fueron creadas las Unidades de Desarrollo Territorial (UDT), que tienen como base territorial y política a los Municipios y se encuentran definidas. Los 69 Municipios actuales se distribuyen en 15 UDT y en cada una de ellas se establece una localidad cabecera. Si bien las nuevas UDT se estructuran sobre las antiguas 8 regiones, superponiéndose con el régimen anterior, algunas regiones han tenido que ser segmentadas en nuevas UDT por lógicas de diferenciación que atienden al contexto de la dinámica "real" del territorio.

En este sentido, las Unidades de Desarrollo Territorial fueron creadas para establecer un ordenamiento jurisdiccional en lo que respecta a la evolución de la acción de gobierno, por lo tanto fueron definidas para la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas en torno a los que se estructura el presupuesto del Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco. Por estas razones, dichas unidades espaciales constituyen un espacio geográfico con condiciones y potencialidades para el desarrollo de actividades productivas y sociales, diferentes de los espacios vecinos.

En esta nueva etapa se intenta lograr una maximización de la eficacia técnica del dispositivo regional, cuyo enfoque *tiene por objeto el desarrollo de un sistema de información para la gobernabilidad provincial. Esta maximización expresa una sintonía con cánones de gestión y sinergia con el gobierno nacional en relación con el régimen de planificación y evaluación de políticas públicas* (PET Informe 1, 2010:7).

En la figura que aparece a continuación se observan las diferencias territoriales existentes entre las microrregiones (primer intento de regionalización) y las Unidades de Desarrollo Territorial.



Fuente: Ministerio de Planificación y Ambiente de la provincia del Chaco.

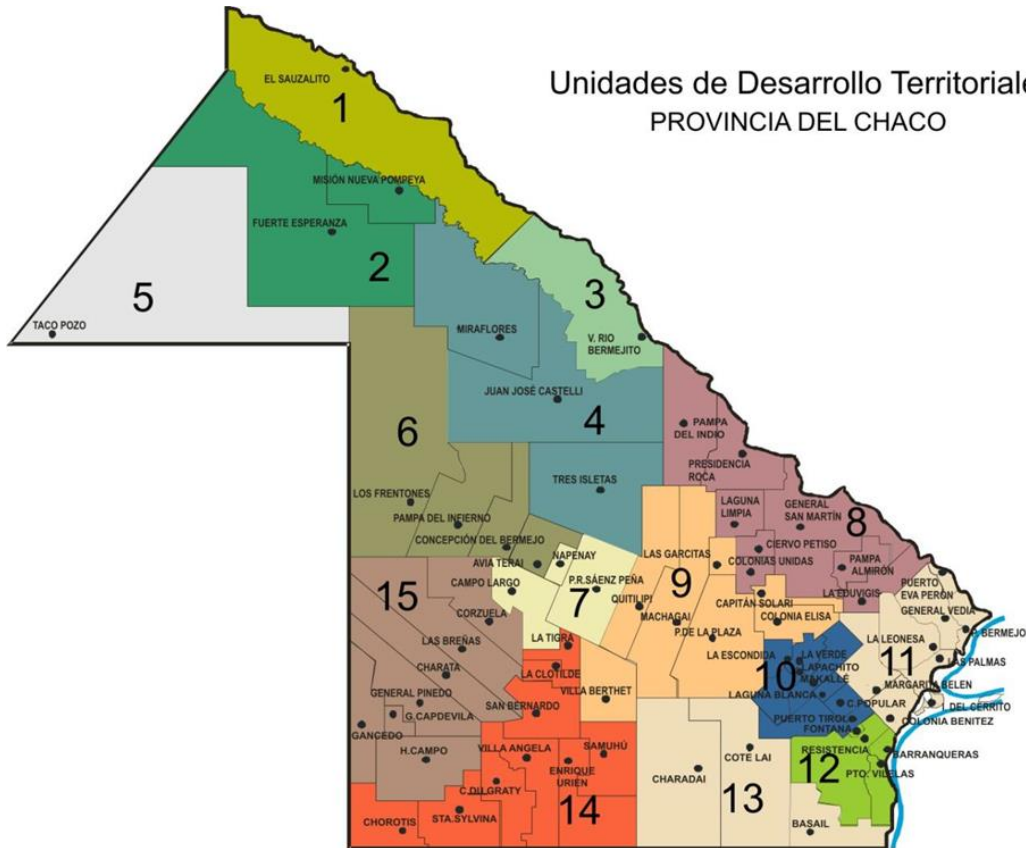
El concepto actual de UDT se constituye en una herramienta flexible de gestión territorial a la par de los municipios y las regiones. Así, hoy funcionan como herramientas de la acción territorial las tres unidades sin existir una jerarquización explícita de las mismas y la gestión dispone de ellas según las dispares inserciones que estas han tenido en el territorio y las características de las demandas existentes en el mismo. Si bien distintos programas ministeriales tienden a trabajar con la referencia implícita del Municipio.

Esquema de la gestión actual



Fuente: PET Chaco. Informe 1. Año 2010. Pág. 16.

Esto muestra que en la actualidad se abre un escenario donde la planificación estratégica territorial provincial tiene la posibilidad de redefinir sus unidades posibles para el desarrollo del territorio, utilizando para tal fin la siguiente regionalización:



Fuente: Ministerio de Planificación y Ambiente de la provincia del Chaco.

3.3 Breve evolución del concepto de Desarrollo Local en Argentina

A las ya mencionadas definiciones sobre Desarrollo Local de Albuquerque, Vázquez Barquero y otros, mencionadas con anterioridad en el marco teórico, podemos comentar brevemente cómo ha evolucionado el mismo, fundamentalmente en nuestro país, en el que durante los primeros años de la década del '90, predominó una visión del Desarrollo Local asociado al crecimiento económico, planteándose básicamente cómo hacer crecer la economía, esta visión también predominó tanto en América Latina como a nivel mundial. El proyecto insistía en la necesidad en primer término del crecimiento de la economía y después en las mejoras de las instancias locales, en los instrumentos de intervención y en la distribución de los ingresos (Arroyo, 2003). En tanto que, a mediados de los '90 comienza a asociarse la noción de desarrollo local como proceso de calidad institucional.

Ya hacia fines de la década de 1990 aparece una nueva idea que lo relaciona con el planeamiento estratégico; una visión que ya intenta pensar integralmente la ciudad en términos políticos, sociales, económico-productivos y culturales, y que a partir de allí se propone como objetivo diseñar estrategias de mediano y largo plazo. Lo novedoso aquí radica en que el planeamiento es de carácter participativo, donde se pone de manifiesto la pluralidad ciudadana.

En la Argentina específicamente, este modelo estratégico tropezó con tres dificultades: de tipo metodológico (debido a contextos económicos y sociales que no son estables); la falta de recursos para planificar y el problema del liderazgo (con liderazgos personalizados nunca existió una verdadera institucionalización del plan).

Entre los años 2000 y 2001 surge un nuevo pensamiento sobre desarrollo local, donde la articulación entre lo público, lo privado y las organizaciones civiles, hacen posible el desarrollo de un modelo institucional. Comienzan a definirse proyectos productivos, apoyo a productores y a micro empresas para la puesta en marcha de la producción. En un contexto de crisis económica, la principal dificultad aquí fue el financiamiento.

Puede observarse entonces que, a partir de la crisis (especialmente en el año 2001 y 2002) se evidenció una situación donde muchas de las experiencias que habían sido exitosas por alguna razón se interrumpieron o entraron en crisis.

Estas experiencias se disolvieron porque la mayoría de los municipios (aún aquellos que contaban con la existencia de un plan de tipo estratégico) ha tenido que preocuparse por atender la problemática de la emergencia alimentaria, teniendo en cuenta los niveles de pobreza que generó dicha crisis. El principal resultado de esto quedó plasmado mediante las estadísticas, ya que en octubre de 2002, según el INDEC, el nivel de pobreza alcanzó su pico máximo en nuestra historia, alcanzando a un total 57,5 % de la población, cuyos ingresos no eran suficientes para comprar una canasta básica de alimentos y servicios.

Con todo esto el perfil de desarrollo de muchos municipios se vio modificado, en algunos casos sufrieron una crisis abrupta y en otros una crisis paulatina, pero de todos modos, ha sido difícil la iniciativa de encarar un programa de desarrollo local sin tener bien definido un motor de desarrollo. Por lo tanto aquí ha sido fundamental la intervención del Estado Nacional y su vinculación con sus otros niveles y políticas sociales inclusivas que han permitido de a poco una reconstitución del tejido productivo a partir del crecimiento económico y la inclusión social. Un ejemplo de ello ha sido la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (que será explicado más adelante) como una política territorial, que a través de subsidios y otras herramientas se propuso desde un principio, promover la inclusión social entre los hogares vulnerables del país a través del empleo y la generación de ingresos, promover la economía social y fortalecer a distintos tipos de organizaciones sociales.

Esto formó parte de nuevas iniciativas que incluían prácticas de participación y democracia social, con cooperación entre los trabajadores, distribución de beneficios y solidaridad; en síntesis, lo que se conoce como Economía Social.

De a poco, la Economía Social y Solidaria, como también se la denomina, se convirtió en un actor clave de las políticas públicas aplicadas por el gobierno nacional en su condición de población objetivo y como componente para la generación de empleo y la inclusión social. Su inserción en la agenda pública nacional estuvo

motivada por la proliferación, durante los años previos a la crisis, de experiencias económicas alternativas generadas por la sociedad civil para suplir sus necesidades y demandas sociales. Estas iniciativas incluyeron desde nuevas formas asociativas de organización para la producción (emprendimientos autogestivos y empresas recuperadas) y el intercambio (club del trueque) hasta el surgimiento de nuevas organizaciones económico sociales, orientadas a la canalización de reclamos político sociales (movimiento de piqueteros, asambleas barriales) (Palomino, 2003; Merlinsky y Rofman, 2004)⁸. También se incluye aquí a cooperativas, mutuales y asociaciones de pequeños productores; pero es ya un acuerdo general en la literatura la distinción entre la *economía social fundacional*, que estaría compuesta principalmente por las cooperativas y mutuales históricas, respecto de la denominada *nueva economía social*, término que se utiliza para señalar a iniciativas surgidas en los últimos años, que comprende al resto de los fenómenos señalados y se asocia mayormente a los sectores excluidos⁹.

En síntesis, según lo expresa Elgue (2003) puede entenderse a la economía social como “un subsistema económico compuesto por un conjunto de organizaciones y empresas que tiene por finalidad servir a sus miembros o a la colectividad más que simplemente generar beneficios u orientarse al rendimiento financiero; tiene autonomía de gestión con relación al Estado; integra en su estatuto y en sus formas de hacer un proceso de decisión democrático que implica usuarios y trabajadores; define la primacía de las personas y el trabajo sobre el capital en el reparto de sus excedentes e ingresos; funda sus actividades en los principios de participación, del hacerse cargo y de la responsabilidad individual y colectiva”¹⁰.

Desde esta perspectiva un Desarrollo Local inclusivo puede entenderse como la capacidad de llevar adelante un proyecto que considera las potencialidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales) de manera sustentable. Por ello, significa pensar desde abajo teniendo en cuenta qué recursos se

⁸ Citados por Castela Caruana, María Eugenia (2009). “La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas argentinas, instrumento de política o alternativa socioeconómica? Un análisis preliminar”. pág. 32

⁹ Altschuler, Bárbara y Alejandro Casalis (2006) “Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo”. Pág. 11.

¹⁰ Citado por Altschuler, Bárbara y Alejandro Casalis (2006). Op. Cit. Pág. 12

manejan y cuáles no; y así -en función de los actores y potencialidades existentes- promover actividades socio productivas.

Asimismo, en términos de Daniel Arroyo, el objetivo es concebir una convergencia entre Desarrollo Local y Políticas Sociales a partir de una dinámica territorial propia, actuando en forma coordinada desde el terreno geográfico, delimitado por una lógica que les resulta inherente. Esto implica también transformar la estructura territorial en favor de actividades que generen valor agregado y procesos económicos que articulen regiones y formen cadenas y corredores productivos sólidos en las localidades. En suma, desarrollar una noción de políticas sociales inclusivas¹¹.

3.4 Las Políticas Sociales como Política Pública y su relación con el Desarrollo Local

Si entendemos al Estado como una “relación social”, el mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. Este ámbito de negociación es denominado por diversos autores “arena política” (Oszlak, O’Donnell, 1981).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad civil, pues son formuladas por el Estado y se proponen impactar en la sociedad. En este sentido, la administración pública está a cargo de las acciones necesarias y posee los recursos para la implementación de las políticas y programas gubernamentales.

Un tipo de política pública de gran significado es sin lugar a dudas la política social. *Las políticas sociales son todas aquellas acciones que realiza una gestión de gobierno y que impactan en la calidad de vidas de las personas. No siempre son iguales o tienen la misma concepción, ya que guardan estrecha relación con el modelo de país que se busca* (Roqué, 2010:19). Prosigue la autora afirmando que, aquellas que fueron dominantes durante los años 90, etapa que se conoce como “neoliberalismo”,

¹¹ Extraído de <http://www.oit.org.ar/portal/programa-cea/images/stories/documentos/342-el-dl-y-las-politicas-sociales-inclusivas-d-arroyo-pdf.pdf>

eran políticas asistencialistas que respondían a un modelo de país en el que el Estado se retiraba para dejarle el espacio y la capacidad de decisión en materia de políticas sociales, nada menos que al mercado, lo cual generó como consecuencia un aumento en la desocupación, el cierre de lugares de trabajo, privatizaciones, aumento de la brecha entre ricos y pobres en la mayor parte de la población, entre otras cuestiones.

Otros como Vinocur y Alperin (2004:53) consideran que *“la política social Argentina en los años 90 estuvo signada por la confluencia de tres aspectos: la descentralización, la focalización y la primacía del componente asistencial”*.

Fueron políticas que resultaron de carácter reduccionistas; *mostraron su carácter restringido, discriminatorio y de exclusión, que terminaba dejando un “estigma social”, que atentaba contra los derechos humanos y sociales. La focalización terminó siendo un reciclaje estructural en un mundo dinámico donde el sistema público era sólo para los pobres estructurales. Fue una expresión evidente de que las políticas neoliberales respondían más a políticas económicas de ajuste* (Kirchner A., 2010:22).

En la actualidad se habla de políticas sociales *integrales*, y específicamente desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación consideran al Trabajo y a la Familia como los dos ejes centrales.

Hay que resignificar al trabajo en su dimensión de “dignidad”. No es lo mismo tener trabajo que sobrevivir de una renta precaria. Es mucho más que un simple problema de distribución con justicia. Por otro lado, la familia desempeña un rol fundamental en la implementación de las políticas públicas orientadas a promover la integración social, la protección de los derechos, el desarrollo pleno de todos sus miembros y la inclusión social. (Kirchner A., 2010:22)

Las Políticas Sociales tienen una relación directa con el Desarrollo Local, en tanto hacen referencia a la práctica de una nueva forma de hacer política, cuyo objetivo es el desarrollo de las comunidades y por ende la promoción de las personas, tratando de lograr *efectividad, eficiencia, equidad, calidad y transparencia en la implementación* de los programas sociales, y donde debe existir la participación de la sociedad civil y la integralidad de las acciones.

Con esto se logra fortalecer las instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales locales y, paralelamente, impulsar programas que colaboren en el

crecimiento económico de las comunidades. Desde esta perspectiva es fundamental el fortalecimiento de los procesos de desarrollo local, sobre todo porque implican, entre otras cosas:

- Fomento de la actividad productiva,
- Generación de puestos de empleos en forma justificada,
- Creación de sentimientos de identidad y pertenencia hacia la comunidad en la que habitan,
- Articulación de políticas de desarrollo social y de desarrollo económico,
- Participación activa de las instituciones y organizaciones locales, y
- Fortalecimiento institucional a nivel municipal.

En síntesis, *“desde la perspectiva del desarrollo local, las políticas sociales son un componente esencial del proceso, están estrechamente imbricadas con las decisiones y las acciones que se toman en el campo del desarrollo económico productivo”*¹².

Siguiendo la línea trazada hasta el momento, podemos afirmar que *la política social es trabajo, producción y financiamiento de la economía social vinculada al desarrollo local* (Arroyo, 2009:86).

Tanto el desarrollo local como la economía social tienen como objetivos principales la generación de fuentes de trabajo e ingresos, la distribución de beneficios y excedentes, la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas. Ambas buscan alcanzar no solo sustentabilidad social apoyado en la idea de inclusión, sino también los ámbitos político, cultural y ambiental. Es aquí donde se destaca el rol de las políticas sociales, sobre todo de aquellas que estimulen la economía social como vínculo de inclusión e integración social. Desde este enfoque la concepción del desarrollo local mantiene a la dimensión económica como columna vertebral, pero necesariamente también hace referencia a las otras dimensiones nombradas anteriormente para que puedan, en conjunto, acompañar al crecimiento.

¹² Arocena, José (1995) *“El desarrollo local, un desafío contemporáneo”*. p.112.

Constituye un enfoque desde las sociedades locales, que prioriza una intervención desde abajo hacia arriba, de carácter territorial, en la cual puedan apreciarse de qué manera impactan en la realidad local las políticas nacional, provincial y municipal, y sobre todo poniendo énfasis en las capacidades endógenas que genera la sociedad local para su desarrollo, teniendo en cuenta la particularidad de cada sociedad y el tipo de estrategias que despliegan tanto los actores como los políticos locales.

Como se aprecia, se debe pensar una política social inclusiva donde se prioriza el desarrollo local, teniendo en cuenta sus potencialidades y articulando propuestas con todos los sectores de la sociedad local. También, es de suma relevancia privilegiar a la inclusión social a través de la generación de empleo y la mejora de los ingresos de las familias, utilizando los recursos que se encuentran instalados en la comunidad provocando un mejoramiento en el consumo (Arroyo, 2003).

Por este motivo, las políticas públicas son vitales en los procesos de desarrollo; de éstas dependerá que se creen las condiciones requeridas para el Desarrollo Local.

El concepto de desarrollo local asociado a la sociedad civil establece la necesidad de promover actividades económicas estratégicas en los municipios. Para ello debe considerarse tres condiciones: a) una mirada estratégica acerca de las capacidades económicas productivas de la localidad, b) recursos para poder impulsar los proyectos principales, y c) articulación entre los actores del Estado, del sector privado y de la sociedad civil. En la Argentina actual las tres condiciones son muy importantes para reconstruir el tejido de cohesión social y productivo de las localidades con el objetivo de aumentar el empleo y los ingresos de las familias (Arroyo, 2003).

En este contexto, y parafraseando al autor Francisco Alburquerque, es importante reflexionar sobre las “estrategias de desarrollo local” como formas de ajustes productivos flexibles en el territorio, sustentado en la búsqueda de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de construir un “entorno” institucional, político y cultural de fomento a las actividades socio productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales.

Sintetizando, las estrategias de desarrollo económico local deben considerar al territorio como un agente de transformación social y no únicamente como simple

espacio de soporte funcional. El territorio socialmente organizado y sus rasgos sociales, culturales e históricos propios, son aspectos importantes desde la perspectiva del desarrollo local, ya que presume un potencial desarrollo endógeno.

3.5 Los Centros Integradores Comunitarios como forma de organización institucional de la Política Social en el territorio.

Un tipo de gestión pública aplicada al territorio y que podría nombrarse es el que viene desarrollando el Gobierno Nacional desde hace diez años a través del diseño de espacios públicos, creados con la intención de transformar la realidad, en pos de la inclusión social y con el objeto de profundizar el desarrollo local. A través de un modelo de gestión pública integral aplicada al territorio, se persigue mejorar la calidad de vida de las comunidades (mediante la participación de miembros de la comunidad y las organizaciones sociales), a partir de acciones interdisciplinarias. Los Centros Integradores Comunitarios (CIC), por ejemplo, fueron creados para tal fin, pues posibilitan la articulación de la política social territorial.

La mayoría se ubica geográficamente en las zonas más vulnerables del país, son contruidos por cooperativas especialmente conformadas por familias y vecinos de la comunidad. Forman parte de una estrategia que representa un modelo de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas de atención primaria de la salud y desarrollo social en un ámbito físico común de escala municipal.

Según el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, dentro de estos espacios funciona una Mesa de Gestión Local¹³ desde donde dichos actores impulsan y desarrollan, de manera conjunta, las siguientes acciones:

- Coordinación de políticas de desarrollo social y atención primaria de la salud (prevención, promoción y asistencia socio-sanitaria).
- Atención y acompañamiento a los sectores más vulnerables.

¹³ Representa un ámbito de construcción cotidiana, en el que los actores proponen y se comprometen con la gestión de soluciones para sus problemas comunitarios. Son los vecinos, las instituciones del lugar, la comunidad, organizándose en torno a prioridades colectivas, haciéndose cargo de ellas y aportando proyectos desde su realidad y con los recursos del lugar. (Kirchner, 2010:117)

- Integración de instituciones y organizaciones comunitarias que favorezcan el trabajo en red.
- Promoción de actividades culturales, recreativas y de educación popular.

Desarrollar lo local también desde la Economía Social, es un desafío. Generar mecanismos de inclusión social implica comprender que la comunidad no puede ser mera receptora de programas, sino que la persona y sus derechos son un fin en sí mismo. La política social se orienta a desarrollar mecanismos que priorizan la promoción de oportunidades para crear activos patrimoniales, familiares y comunitarios, promoviendo el desarrollo humano desde la equidad y los derechos.

El desarrollo de emprendimientos y cadenas productivas, de servicios, el trabajo de las cooperativas, el apoyo en subsidios, el otorgamiento de créditos con franquicias solidarias y la formación de competencias laborales adaptadas a las necesidades del territorio, como así también todas las actividades, servicios y prestaciones que permitan la atención y el desarrollo local, son “parte de la agenda del CIC”. (Kirchner A., 2010:112)

En el caso particular de la provincia del Chaco existen un total de 32 CIC, 22 de ellos fueron creados durante la gestión de Jorge Capitanich, desde principios del año 2008; a modo de ejemplo se cita a los CIC de Makallé, Machagai, Puerto Vilelas, Napenay, General San Martín, Pampa del Indio, Puerto Tirol y La Clotilde; otros como los edificios de Olla Quebrada, Concepción del Bermejo, Colonia Aborigen, Colonias Unidas, Presidencia Roca, Miraflores y Sauzalito fueron enmarcados en el “*Plan Ahí*” y ejecutados por intermedio de cooperativas de trabajo.

3.6 Las Políticas Públicas y la Economía Social

Si bien en párrafos anteriores ya se definió a la Economía Social, aquí hablaremos sobre su relación con las políticas públicas implementadas desde lo estatal. En este sentido, y siguiendo la caracterización que propone Vuotto (2008), las políticas públicas nacionales pueden ser divididas, de acuerdo a diferentes modelos de

intervención, en políticas sectoriales, territoriales y genéricas/organizacionales. *Las políticas sectoriales* promueven el desarrollo y la consolidación del segmento “tradicional” de la Economía Social y Solidaria, cooperativas y mutuales, y su instauración como actor relevante de la economía nacional. *Las políticas territoriales* intervienen sobre el territorio y la configuración de la trama productiva y social local mediante acciones que promueven el surgimiento y desarrollo de iniciativas productivas y de participación social relacionadas con la ESyS (Economía social y solidaria) y el desarrollo local. Estas políticas destacan la capacidad que posee la ESyS para generar capital social colectivo –mediante la generación de vínculos entre integrantes y organizaciones– y tramas socio productivas sustentables, factores claves en toda estrategia de desarrollo local que considere la inclusión social. Por último, *las políticas genéricas o de tipo organizacional*, tienen como objetivo, en términos generales, crear y sostener el empleo como medio de inclusión social, motivando la creación y sustentabilidad de iniciativas productivas auto gestionadas, independientemente de su relación con el territorio. Para cumplir con su principal objetivo las políticas genéricas actúan sobre el funcionamiento y organización de dichos emprendimientos. (Castelao, 2009:34)

La idea de la Economía Social, al mismo tiempo que intenta definir un espacio “nuevo” en términos de perfiles laborales, de acción colectiva y de actores, debe incorporar dentro de sus fines la idea de un escenario que modifique la exclusión social y una forma determinada de financiamiento para alcanzar esos fines (Arroyo, 2012:53), por ejemplo mediante microcréditos, que permitan a los diferentes proyectos productivos familiares, a determinadas empresas recuperadas por trabajadores, a ferias sociales, entre otros, comenzar y/o consolidar la producción y la comercialización de sus emprendimientos.

Así pues, el fortalecimiento de la Economía Social de cada localidad es la condición indispensable (y excluyente) para todo proceso de Desarrollo Local que se quiera emprender, en el cual muchas veces el microcrédito¹⁴ constituye un instrumento de suma importancia para desplegar su potencialidad.

¹⁴ El concepto de microcrédito se refiere aquellos préstamos que permitan, a emprendedores, contar con un capital de giro destinado a financiar la actividad de emprendimientos productivos y de comercialización de bienes y

Impulsar procesos de Desarrollo Local y de Economía Social implica identificar los recursos existentes, lo que permite una definición del perfil económico. Esto es de suma relevancia, ya que permite reconocer el rango de posibilidades y alternativas según la existencia de todos los recursos conducidos desde “lo local” (Arroyo, 2012:54).

Según lo explica Bercovich (2004), los programas de microcrédito buscan, entre sus objetivos principales, beneficiar a individuos y empresas involucradas en proyectos productivos pero sin posibilidades de acceso a las instituciones financieras tradicionales. Dichos programas se proponen simplificar los procesos de préstamo y reducir los requisitos tradicionales, trabajando directamente con las comunidades, realizando inspecciones locales y ofreciendo una rápida aprobación de los créditos. En general pueden atender una amplia gama de necesidades económicas que incluyen a los nuevos emprendimientos de sectores marginales, a microempresas pobres o pequeñas empresas ya existentes –del circuito formal y/o informal– que necesitan algún financiamiento, a proyectos sociales o comunitarios, cooperativas, etc .

Es evidente que el microcrédito puede jugar un rol importante en el desarrollo local y de hecho se ha convertido en los últimos años en uno de los instrumentos más frecuentemente incorporados por las políticas de promoción del desarrollo. Por un lado, contribuye a reducir la exclusión social en el territorio, permitiendo que sectores marginales generen actividades económicas y autoempleo. Por otro lado, favorece la creación de puestos de trabajo en pequeñas empresas locales, así como la propia supervivencia de dichas empresas (y empleos), en la medida en que los proyectos financiados sean sometidos a consistentes evaluaciones de viabilidad y rentabilidad y acompañamiento técnico (Bercovich, 2004:12).

Un ejemplo a nivel provincia del Chaco, es el Programa Chaco Emprende, ejecutado por el Ministerio de Economía, Industria y Empleo. En otra escala, a nivel nacional, podemos mencionar al Programa de Promoción del Microcréditos, incluido como una herramienta dentro de la estrategia del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, que tiende a complementar esta iniciativa.

servicios, individuales o asociativos, en el marco de las acciones promovidas por el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL “MANOS A LA OBRA”. (Artículo 2º de la ley N° 26.117)

3.7 Las Políticas Públicas de Inclusión y Empleo.

Según se hizo referencia anteriormente, las políticas sociales durante la década del '90 en Argentina tenían una concepción de intervención de tipo focalizada y de carácter compensatorio, dirigida fundamentalmente a los sectores más pobres. Se dejó de lado la visión integrada a toda la población para asumir un carácter que centre la atención a las poblaciones vulnerables. La “focalización” se convirtió en sinónimo de selectividad del gasto social, orientado a beneficiarios potenciales claramente identificados.

El aumento exponencial de la pobreza y la exclusión fue visto paulatinamente como una problemática que debía ser encarada con estrategias masivas de intervención. Así por ejemplo, surge en el año 2002, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Arroyo, 2006), que llegó a constituirse como un programa de ingresos de gran envergadura a nivel nacional.

Ahora bien, para realizar una correcta intervención en el área social debía fortalecerse el eje productivo, incluir la participación de la sociedad civil y orientar al desarrollo local en su convergencia con la economía social. Para ello, era importante analizar las características particulares de la problemática social argentina y en particular la pobreza, lo cual permitió articular el trabajo y la producción y generar una alternativa laboral sustentable en el tiempo, impulsando a su vez el desarrollo local. De esta manera comienza a concebirse a la política social a partir de las realidades locales y regionales y el fortalecimiento de sus perfiles productivos, articulando sinergias de las organizaciones públicas y privadas (Arroyo, 2006). Con esto quedó de manifiesto que, el complemento ideal que genere inclusión social debería estar en las capacidades laborales de cada individuo, las condiciones para asociarse y el financiamiento de las actividades productivas.

Este fue el antecedente más importante para que desde fines del año 2003 comience a tomar forma el denominado Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, cuya mirada estaba puesta en la gestión social como estrategia de intervención orientada al fortalecimiento de emprendimientos productivos, permitiendo la generación de empleo y la participación ciudadana en espacios comunitarios.

3.8 El Plan Nacional “Manos a la Obra”

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “MANOS A LA OBRA”, ha sido creado por la Resolución N° 1375 del 13 de abril de 2004, del Ministerio de Desarrollo Social, con el objetivo de promover “...la constitución de un sistema de promoción, organización y apoyo al desarrollo local y a la economía social, generando estrategias de desarrollo social mediante la promoción de emprendimientos socio-productivos cuya actividad permita recuperar las capacidades de trabajo de las personas y obtener ingresos que posibiliten la satisfacción de las necesidades de sus hogares, en el marco de un proceso integral de vinculación sinérgica entre los actores e instituciones del territorio” (MDS, 2006:5); y prevé, en una de sus líneas, el acceso al crédito, respetando el perfil productivo del territorio para generar desarrollo local y fomentar el crecimiento económico regional, sin descuidar la mirada de un proyecto integral, nacional y popular.

3.8.1 Características generales

Dicho Plan promueve, mediante un conjunto de programas que brindan subsidios, microcréditos y asistencia técnica, la generación y fortalecimiento de emprendimientos productivos y comerciales asociativos organizados de forma autogestiva y solidaria, y proyectos que fortalezcan el capital social territorial. El principal objetivo del Plan es “promover la inclusión social entre los hogares vulnerables del país a través del empleo y la generación de ingresos, en el marco de proyectos orientados a fortalecer las redes institucionales territoriales, las estrategias de desarrollo local y la consolidación de la economía social en todas sus formas” (Castelao, 2009:35).

Según el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina, el apoyo que ofrece esta iniciativa contempla dos posibilidades: por una parte, la financiación de maquinaria, herramientas e insumos para emprendimientos productivos, de servicios o comerciales y, por otra, la asistencia técnica permanente (capacitación, organización y seguimiento) para fortalecer y optimizar el funcionamiento de los proyectos.

La implementación se realiza en conjunto con equipos municipales, gubernamentales y organizaciones sociales, quienes actúan como Entes Ejecutores. Es decir, presentan al Ministerio las propuestas de intervención, que pueden incluir uno o más proyectos, reciben los subsidios, adquieren y entregan los insumos y herramientas, realizan el seguimiento y rinden los fondos al Ministerio.

En los casos en los que corresponda, se promueve la inscripción de los emprendedores en el Monotributo Social, lo que les permite emitir facturas, mejorar sus ventas, acceder a una obra social y realizar aportes jubilatorios. Por otra parte, se fomenta la conformación de redes poniendo a los emprendedores en contacto con otras organizaciones de la Economía Social, para que puedan compartir sus experiencias y replicar sus logros.

Siguiendo las ideas de Castela (2009:41), la población beneficiaria del Plan es amplia, aunque se priorizan los emprendimientos unipersonales, familiares o asociativos formados por individuos en situación de pobreza, desocupación y/o alta vulnerabilidad social¹⁵, por lo tanto incluye a:

- Unidades económicas de supervivencia, emprendimientos inestables con poco o ningún capital de trabajo, cuya producción se destina principalmente al autoconsumo y, por lo tanto, no permite la acumulación de capital ni la generación de ingresos monetarios para las personas que las integran. Generalmente vinculados con la producción rural.
- Unidades económicas en expansión, que cuentan con algún tipo de capital de trabajo, equipamiento y/o insumos para desarrollar la actividad. La producción permite generar un excedente que cubre los gastos básicos de emprendedores.
- Unidades económicas en transformación, empresas que lograron generar excedentes e ingresos suficientes pero necesitan realizar inversiones de capital de trabajo que mejoran la calidad de los productos y la escala de la producción.
- Consejos Consultivos de Políticas Sociales y Organizaciones de la Sociedad Civil, encargadas de brindar apoyo a grupos de pequeños emprendedores.

¹⁵ Según la autora, la vulnerabilidad social identifica a grupos sociales, hogares e individuos que por su menor disponibilidad de activos materiales (ingresos, vivienda) y no materiales (protección social: salud, educación y seguridad social) están expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida, especialmente ante cambios en la situación laboral de sus miembros activos.

- Áreas de las administraciones municipales con injerencia sobre las políticas de promoción del desarrollo económico y social de la población local.

“Manos a la Obra” también se encarga de brindar subsidios para la adquisición de insumos, materiales y/o bienes de capital, subsidios con contraparte institucional, sujeta a convenio, a las organizaciones locales que acompañan a los emprendimientos para fortalecer sus capacidades o a los Consejos Consultivos para su consolidación como espacios de concertación multiactoral, y subsidios para la constitución de fondos de microcrédito. Este último componente también ofrece cooperación y asistencia técnica y financiera, a las instituciones que constituyen el Fondo para la formulación de Proyectos Integrales y la incorporación de tecnología y equipamiento que les permita asistir a los emprendimientos financiados.

Según el Informe denominado “Rendimos Cuentas” correspondiente al año 2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina, **El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”** genera un vínculo entre el Estado, las organizaciones sociales y los ciudadanos, que promueve la participación activa de los sujetos de derecho como protagonistas del cambio social. También impulsa alternativas de comercialización asociadas, creando modelos de intercambio de mercaderías que revalorizan la responsabilidad social en la instancia de consumo.

En su operatoria interna, el Plan cuenta con dos herramientas principales: **Los Proyectos Integrales y los Talleres Familiares.**

Los **Proyectos Integrales** tienen como objetivo mejorar los ingresos de la población en situación de vulnerabilidad social, promoviendo la Economía Social, brindando apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos; y fortaleciendo las organizaciones y redes para promover los procesos de desarrollo local.

El proyecto puede estar compuesto por una o varias de las siguientes líneas de financiamiento:

- Unipersonales y Familiares
- Asociativos Comerciales: destinado a grupos de hasta 5 integrantes que llevan adelante una actividad en conjunto y que requieren apoyo para la obtención de

materia prima, herramientas, máquinas y adecuación de instalaciones para el desarrollo de su capacidad productiva y comercial.

- **Encadenamientos Productivos:** incluye a aquellas unidades económicas que constituyen los eslabones de una cadena productiva (vertical u horizontal) y que requieren apoyo para trabajar en forma integrada y potenciar esfuerzos, sumando así valor agregado a los productos. La articulación debe impactar sobre la calidad y/o cantidad de puestos de trabajo generados y sobre la sustentabilidad del proyecto.
- **Servicios de Apoyo a la Producción:** consisten en emprendimientos complementarios que brindan servicios o proveen bienes a otros emprendimientos de la Economía Social y requieren apoyo para optimizar su capacidad productiva.
- **Fortalecimiento de Actores de la Economía Social**

Los **Talleres Familiares** apuntan específicamente a la promoción y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta directa del Ministerio hacia los pequeños productores y/o emprendedores que atraviesen situaciones de vulnerabilidad social.

Constituyen un importante apoyo destinado a aquellos pequeños productores y/o emprendedores familiares que cuentan con los saberes necesarios para llevar adelante un emprendimiento productivo de forma responsable y sustentable pero que, luego de la crisis, quedaron desprovistos de insumos, herramientas o equipamiento para desarrollarlo. Estos talleres pueden ser centralizados (cuando reciben apoyo directo del Ministerio de Desarrollo Social) o descentralizados (en los casos en que el vínculo se establece con los Entes Ejecutores).

Consiste en la entrega de herramientas o insumos necesarios para llevar adelante un emprendimiento productivo, constituyéndose en una ayuda que funciona como puerta de acceso al abanico de herramientas de la Economía Social que el Ministerio ofrece a toda la comunidad. Como resultado de esta concepción inclusiva de las políticas sociales, desde el 2003 ya se han sumado más de 600.000 emprendedores a la Economía Social.

En definitiva, el Plan “Manos a la Obra” utiliza y estimula la economía de carácter social y solidaria al posicionarla como marco para el surgimiento de nuevos emprendimientos productivos, pero su desarrollo y sus condiciones de empleo están limitadas en la medida que los emprendimientos no reúnan las condiciones jurídicas y tributarias que los reconozcan como unidades económicas legítimas. La sustentabilidad económica de los mismos, a su vez, depende fundamentalmente de la voluntad política de las organizaciones locales intermediarias -municipios y organizaciones de la sociedad civil- y de la capacidad que tengan para promover acciones que fortalezcan su inserción en la trama productiva local. Esto hace que habitualmente se considere al Plan como una acción asistencial y no tanto como una política productiva o de generación de empleo. Estas deficiencias son compensadas por la creciente organización territorial de los emprendimientos sociales y el surgimiento de nuevas redes (en un mismo municipio o entre varios) que promueven canales asociativos de comercialización y producción.

3.8.2 Componentes del Plan Manos a la Obra

Considerando las expresiones de Daniel Arroyo¹⁶, el Plan Manos a la Obra desarrolla tres componentes principales:

- **El apoyo económico y financiero:** mediante el otorgamiento de financiamiento a proyectos productivos sustentables desde la perspectiva del Desarrollo Local quedando las actividades productivas sujetas a las características de cada localidad. Asimismo, los proyectos son seleccionados teniendo en cuenta la potencialidad de cooperación y asociación entre distintos sectores sociales y económicos.

A través de los denominados Fondos Solidarios, el Plan otorga la asistencia financiera para asistir con micro y pequeños préstamos a emprendimientos productivos. Así, se generan condiciones favorables para la producción de bienes y servicios revitalizando las unidades económicas asociativas, familiares o unipersonales en las distintas localidades. Los Fondos Solidarios para el Desarrollo establecen prioridades

¹⁶ El Desarrollo Local y las Políticas Sociales Inclusivas. En: <http://www.oit.org.ar/portal/programa-cea/images/stories/documentos/342-el-dl-y-las-politicas-sociales-inclusivas-d-arroyo-pdf.pdf>

de intervención en situaciones o contextos locales o regionales definidos como críticos a partir del análisis de la evolución de indicadores tales como: tasas de desocupación, niveles de población con necesidades básicas insatisfechas, entre otros.

- **El Fortalecimiento Institucional:** desde el Estado mismo y a través de este Plan se plantean un conjunto de acciones particulares destinadas a promover el desarrollo de espacios de encuentro, debate e intercambio, por ende intenta promover la concertación y la participación de todos los actores sociales y productivos en el territorio. El objetivo radica en favorecer la realización de acuerdos entre diferentes sectores que se constituyan en los cimientos de los Planes de Desarrollo Local, así como también en el marco institucional en el cual se implementan las políticas sociales. Por ejemplo, en la actualidad los Consejos Consultivos representan los ámbitos donde es posible democratizar la discusión, la ejecución, el control y el monitoreo de la intervención social.

- **La Asistencia técnica y capacitación:** El Plan Manos a la Obra prevé brindar acompañamiento integral y asistencia a todos los sectores mencionados para que puedan generar un impacto positivo sobre el proceso productivo. Muchos de los beneficiarios, al estar marginados del mercado de crédito formal, cuentan con escasas oportunidades para recibir algún tipo de formación que potencie su propia capacidad emprendedora. Muchos cuentan sólo con su propia capacidad de trabajo (generando un resultado reducido). Otros, en cambio cuentan tal vez con bienes o insumos pero necesitan mejorar su situación optimizando sus canales de producción y/o comercialización.

A pesar de mantener su objetivo central, la configuración del Plan se fue adaptando a las exigencias y necesidades de la realidad. Es así que, durante la primera etapa, el acento del programa estuvo en el alcance masivo de los proyectos financiados y en la relación con el territorio y la comunidad que asumían los proyectos. En el año 2005, con la consolidación del Plan, comienza un proceso de descentralización de la evaluación de los proyectos y el eje de atención se reorienta hacia la identificación y

apoyo de proyectos estratégicos que promuevan la vinculación de los emprendimientos financiados con los perfiles productivos de la región o localidad o con nichos de mercado dinámicos. En la tercera etapa, iniciada en el año 2006, se intenta configurar el Sistema Nacional de la Economía Social, como reflejo de los objetivos, necesidades y logros alcanzados por los actores que conforman el colectivo.

En el mes de agosto de 2009, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación crea el Programa denominado “Ingreso Social con Trabajo” según Resolución N° 3182, ratificado luego por el Decreto presidencial N° 1067.

El Programa se inserta institucionalmente en el MDS, más precisamente en la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo establecida a partir de dicho decreto, cuyo titular es designado por la máxima autoridad del ministerio y tiene jerarquía de Subsecretario. Asimismo, la normativa del programa se encuentra afectada por la Resolución N° 3026 establecida el 26 de septiembre de 2006 por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La resolución reglamenta el armado de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional, provincial o municipal. Por otro lado, la Resolución N° 2476 del MDS del 3 de Mayo de 2010, resuelve adecuar el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” en función de los cambios producidos en los programas, proyectos y organismos intervinientes en el área. Se hace referencia particular a la creación del Programa Ingreso Social con Trabajo. De este modo, el Plan Nacional “Manos a la Obra” queda asimilado en su conjunto a la marca registrada “Argentina Trabaja”. El Programa de Ingreso Social con Trabajo queda inserto en este espacio junto al programa de proyectos socio-productivos, al programa de formación del microcrédito para el desarrollo social “Padre Carlos Cajade” y al programa de inversión social (Fernández, 2012:14).

3.8.3 Su aplicación en la provincia del Chaco

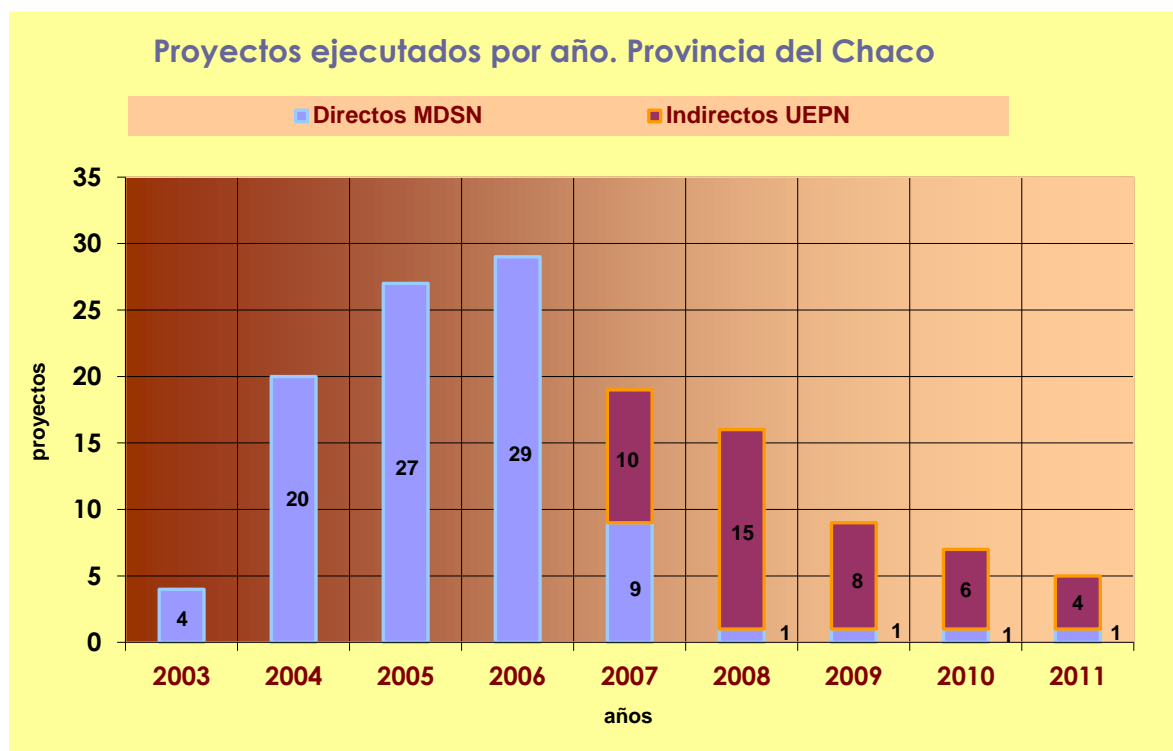
Como ya se mencionó anteriormente, el Plan "Manos a la Obra" surgió en el año 2003 con el objetivo de fortalecer y generar emprendimientos a lo largo de toda la geografía nacional. En una primera etapa cumplió una tarea de contención social en el contexto de la grave crisis que azotó al país en 2001; pero a partir del año 2005 comenzó una etapa de reconversión del mismo¹⁷, con el objetivo de generar un desarrollo más integral, donde "cada actividad esté inserta en una cadena de agregación de valor que permita apostar al desarrollo integral de cada uno de los proyectos del Plan".

Cronológicamente hablando para la provincia del Chaco (según información del Ministerio de Planificación y Ambiente), en el año 2005 se producen las primeras capacitaciones desde la Nación hacia la provincia sobre cómo implementar los proyectos. Durante el año 2007 se gestionaron 10 proyectos de los cuales la nación pagó 9 (por una suma de \$ 2.035.006), el otro proyecto fue observado pero el expediente fue devuelto a la UEPN (Unidad Evaluadora Provincia-Nación) en el año 2008, la UEPN pasa a la SPPER (Secretaría Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados) y se da inicio al período de gestión, en esta etapa se han pagado algunos proyectos que anteriormente fueron gestionados por Desarrollo Social y aggiornados por la SPPER. En el período 2008/09 se han gestionado un total de 34 proyectos integrales, de los cuales 22 han cobrado en tiempo y forma por un monto de \$ 5.684.727, en tanto que 6 han tenido un mayor retraso en el cobro (por un monto de \$ 1.647.177). En general, las principales limitaciones que ha tenido el programa fueron de carácter operativo, llámese retraso en la ejecución de los proyectos debido a la demora en su aprobación y en la transferencia de fondos, o la inmovilización de fondos en cuentas bancarias de quienes los solicitaron.

La modalidad de implementación consistió en el financiamiento de los denominados EPAC (Emprendimientos productivos asociativos comerciales) y EPUF (Emprendimientos Productivos Unifamiliares y Personales), que están incluidos dentro de los proyectos integrales.

¹⁷ En el año 2005, en la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación comienzan los primeros esbozos de la UEPN (Unidad Evaluadora Provincia-Nación)

En el gráfico que figura a continuación puede apreciarse, a grandes rasgos, los proyectos ejecutados desde el año 2003 hasta 2011, teniendo en cuenta que cada proyecto incluye varios emprendimientos productivos.



Fuente: Ministerio de Planificación y Ambiente. Provincia del Chaco

Actualmente, la provincia cuenta con 58 perfiles de proyectos en formulación, entre los que se encuentran emprendimientos individuales, familiares y asociativos, de oficios y actividades textiles, producción alimenticia elaborada y sin elaborar, carpinterías, calzado, servicios urbanos y rurales, entre otros.

Como es sabido, la autogestión del empleo y la ejecución de medidas que posibiliten el desarrollo con equidad territorial son dos de las premisas que tiene este Plan de carácter nacional, que actualmente se instrumenta en nuestra provincia mediante la Subsecretaría de Desarrollo y Economía Social (organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos).

Entre las propuestas que impulsó ésta Subsecretaría en el período 2011 a 2013 adquirieron relevancia la entrega de módulos de herramientas a pequeños grupos asociativos, el respaldo a 18 proyectos productivos en coordinación con seis municipios

del interior, un acuerdo firmado con el Ministerio de Producción y Ambiente para la formulación y seguimiento de proyectos agropecuarios, un convenio con pescadores para el desarrollo racional de la actividad, el fortalecimiento de las empresas recuperadas y la actualización tecnológica de las unidades productivas.

Para la provincia del Chaco en general, el Programa Manos a la Obra ha sido y es una herramienta muy valiosa para trabajar la Inclusión social, siempre y cuando exista un fuerte compromiso entre emprendedores y el Gobierno para lograr la sustentabilidad de los proyectos.

Como adversidades debe destacarse que, lamentablemente muchas veces sido utilizado como reparto de recursos y herramientas para campañas electorales, dejando de lado al emprendimiento; lo cual genera impactos o resultados limitados para lograr la formalización de las experiencias creadas, ya que luego de adquirir los bienes necesarios muchos emprendimientos no tuvieron el acompañamiento necesario, incidiendo negativamente en la eficiencia de la inversión y en el uso de los bienes adquiridos (Coraggio; Sabaté, 2010).

3.9 El Programa Provincial “Chaco Emprende”

Desde el comienzo de la gestión del gobernador Capitanich (actualmente en uso de licencia) se ha puesto en marcha un fuerte respaldo a las pequeñas economías; ha significado la implementación de una interesante política de desarrollo destinada a emprendedores, a quienes se les ha comenzado a brindar desde asistencia técnica hasta financiamiento y canales seguros de comercialización. Actualmente existen en disponibilidad una serie de programas y herramientas tendiente a su desarrollo, una de ellas es el Programa “Chaco Emprende”.

3.9.1 Características generales del Programa

Es un programa que comenzó a implementarse desde los primeros meses del año 2008, en los inicios de la gestión de Jorge Capitanich como gobernador.

En aquel entonces, según el Decreto N° 236/08 se creó la Agencia de Empleo Provincial como organismo descentralizado en el ámbito del ex Ministerio de Economía, Producción y Empleo. El principal objetivo de este organismo, según lo establece el inciso “e” de su artículo 2º, es “asistir técnica y financieramente a los micro emprendimientos que promuevan el autoempleo en la provincia, en todas sus etapas de producción y comercialización”.

Debido a los cambios en los contextos económico y social de la provincia en ese entonces, se hacía necesario instrumentar una metodología que se adapte fácilmente a los distintos servicios financieros que favorezcan a la actividad productiva del tomador de un crédito y al correcto recupero del mismo. En este sentido se crea, en el ámbito del Ministerio de Economía, Industria y Empleo, el Programa “Chaco Emprende” según el Decreto N° 619/10 y con validez por el término de tres años. En su artículo 2º el mismo expresa que su principal objetivo es brindar servicios financieros y no financieros a los pequeños y micro emprendedores que residan en la provincia del Chaco, impulsando así el desarrollo de actividades productivas.

Los créditos del Programa pueden ser aplicados para financiar cualquier actividad productiva, forestal o industrial, que implique la transformación a través de procesos artesanales y/o industriales, de insumos primarios y materiales específicos; y la comercialización de los productos terminados.

Una vez cumplimentado el término de la vigencia y para dar continuidad al mismo, debido a que desde su implementación ha promovido y facilitado la plena inclusión social y equitativa del ingreso, mediante la creación de oportunidades de empleo y la incorporación al mercado laboral formal de muchas personas, se ha decidido darle continuidad al Programa mediante el Decreto N° 925/13.

Tal como se mencionó anteriormente, “Chaco Emprende” constituye un programa de microcréditos implementados desde el año 2008, que se enmarca dentro de las políticas oficiales que lleva adelante la Agencia de Empleo (dependiente del Ministerio de Economía, Industria y Empleo), en cuanto a la recuperación de la producción y la industria, y a la generación de empleo formal y de autoempleo. Constituye por lo tanto una herramienta del gobierno provincial para financiar a pequeños y medianos empresarios, que cuenten con emprendimientos industriales,

productivos y/o artesanales, y poder desarrollar micro emprendimientos productivos que afianzan el autoempleo y el empleo familiar, es decir, la incorporación de más personas al mercado laboral y comercial local.

El Ministerio de Economía de la provincia, más allá de acercar el financiamiento a los emprendedores, también ofrece asistencia técnica y asesoramiento para el diseño y el armado de los proyectos. “Además de la asistencia técnica y financiera, se trata de incorporar a los beneficiarios a los alcances del monotributo social y acompañarlos técnicamente en el proyecto para que sea sustentable”.

Por tales motivos, constituye una seria apuesta a los pequeños emprendimientos y al fortalecimiento de cientos de puestos de trabajo.

Según el Ministerio de Economía, Industria y Empleo de la provincia del Chaco, el Programa “Chaco Emprende” consiste en dos líneas de desarrollo para proyectos emprendedores y que incluye la financiación, asistencia y capacitación de recursos humanos por parte del Ministerio.

El programa está dirigido especialmente a jóvenes emprendedores que hayan terminado sus estudios universitarios o agropecuarios o que estén cursando el último año y que hayan tenido dificultades para financiar sus proyectos o para insertarse laboralmente. Las convocatorias públicas a participar del programa las realiza periódicamente la Subsecretaría de Programación Económica y Empleo. Los interesados deben asistir a los talleres iniciales para asesorarse sobre la elaboración del proyecto y poder solicitar el crédito. La participación de los emprendedores en los talleres es obligatoria para que el organismo reciba la solicitud de crédito, la cual pasará por un comité de evaluación técnica y financiera antes de ser aprobado o no.

Una vez seleccionados los proyectos ganadores, ingresan a la etapa de capacitación administrativa y técnica (tanto en aspectos productivos como de comercialización), y luego se efectúa el desembolso.

La primera línea del programa, que prevé financiamiento de hasta \$ 35.000 por proyecto, está dirigida a jóvenes de hasta 35 años, recientemente egresados o que estén cursando el último año de la universidad o de escuela agropecuaria.

Entre las actividades financiables se encuentran iniciativas de innovación industrial o tecnológica y de integración de cadenas productivas, entre ellos los

complejos cárnico, hortícola, maderero, del software, metalmecánica, textil, apícola, caprina y porcina.

La segunda línea del programa está dirigida a los micro emprendimientos, considera a la población emprendedora en general, les brinda un financiamiento para micro emprendimientos de hasta \$ 30.000.

3.9.2 Su aplicación en la provincia del Chaco

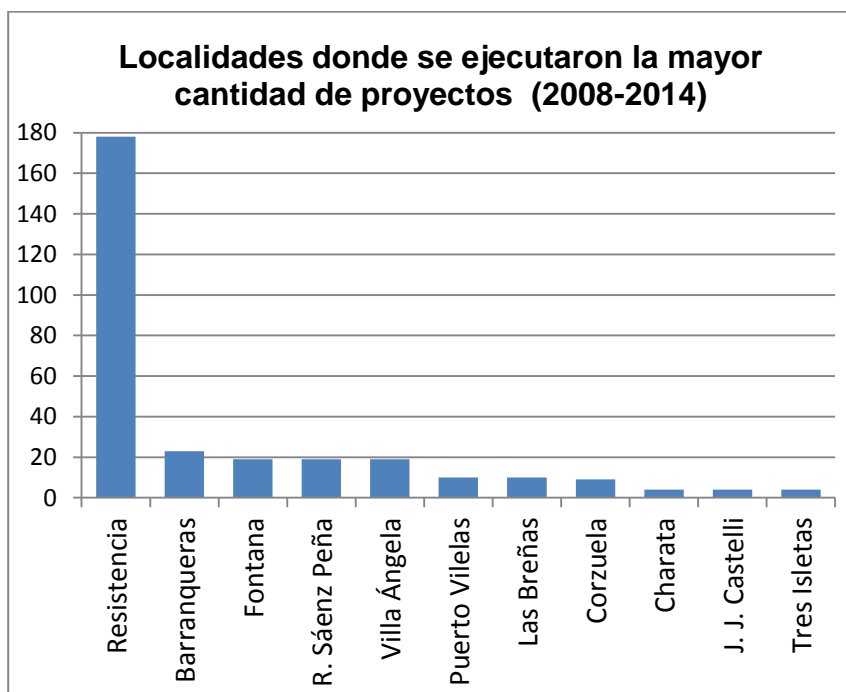
Hasta el momento la implementación de este Programa presenta una excelente devolución de los créditos. El compromiso de la gente es muy importante, pues según manifiestan desde las oficinas de la Agencia de Empleo existe poco más del 90 % de devolución de cuotas de capital y de interés. Este elevado nivel de recupero permite la reasignación de los fondos recuperados a nuevos emprendedores.

Según la Subsecretaría de Empleo perteneciente al Ministerio de Economía, Industria y Empleo del Chaco, desde que se ha puesto en marcha el Programa Chaco Emprende en el año 2008 hasta el mes de junio de 2014, se han impulsado en toda la provincia, un total de 344 emprendimientos desde la Agencia de Empleo Provincial, los que requirieron una inversión \$ 3.367.786. A continuación se muestra el detalle según los años:

Cantidad de Proyectos aprobados en el marco del Programa Chaco Emprende:

- Año 2008: **53 Proyectos**. Inversión total: \$ 363.136. (Ley 2918)
 - Año 2009: **98 Proyectos**. Inversión total: \$ 817.150. (Ley 2918)
 - Año 2010: **7 Proyectos**. Inversión total: \$ 56.500. (Decreto 619)
 - Año 2011: **79 Proyectos**. Inversión total: \$ 686.000. (Decreto 619)
 - Año 2012: **33 Proyectos**. Inversión total: \$ 426.000. (Decreto 619)
 - Año 2013: **52 Proyectos**. Inversión total: \$ 677.000. (Decreto 619)
 - Año 2014: **22 Proyectos**. Inversión total al mes de junio: \$ 342.000 (Decreto 619)
- TOTAL: 344 Proyectos aprobados. Créditos otorgados por \$ 3.367.786**

En el siguiente gráfico puede verse en forma sintética las localidades que más han sido beneficiadas por este programa:



Fuente: Elaboración propia según estadística suministrada por Agencia de Empleo. Provincia del Chaco.

Como se aprecia, la mayoría de los proyectos financiados corresponden a la ciudad de Resistencia (capital provincial), con un total de 178 proyectos aprobados y ejecutados hasta el momento, cuyos rubros van desde alimentos (panadería, hamburguesería, rotisería), maderas (carpinterías), textil (indumentaria), artesanías, empresas metalúrgicas, etc.

Le siguen en cantidad las ciudades de Barranqueras, con 23 proyectos aprobados, y Fontana, Roque Sáenz Peña y Villa Ángela con 19 emprendimientos respectivamente. Además de los rubros nombrados anteriormente también se destacan algunos proyectos apícolas, fábrica de pastas, herrerías, entre otros. Se denota que la mayor aplicación se ha hecho efectiva en el Área Metropolitana del Gran Resistencia y en las ciudades de mayor ocupación demográfica.

Capítulo 4

Los procesos de Desarrollo Local

4.1 Los procesos de planificación del Desarrollo Local como ámbito de articulación de intereses.

Eduardo Reese señala que: *“Dentro de los nuevos estilos de gestión que implementaron las administraciones locales en los años 90, reapareció una de las herramientas de gobierno que el modelo neoliberal había intentado ‘eliminar’ del instrumental de las políticas públicas: la planificación”*. La planificación estratégica local difundida en los noventa surge como gestión estatal novedosa que permite visualizar una nueva frontera estado-sociedad, donde la definición y ejecución de políticas públicas obedece a estrategias entre actores antes que a normas impuestas por un centro de poder al conjunto social. E. Reese afirma: *“...los métodos de planificación tradicional, predominantemente tecnocráticos y centralizados, sufrieron una fuerte crítica centrada en su incapacidad para promover los procesos de cambio social.”* La planificación local abrió la posibilidad de innovar el proceso dado *“que no surge como una imposición dictada ‘desde arriba hacia abajo’ sino que la planificación urbana puede ser encarada como una decisión de política local”*¹⁸.

Según lo expresan Catenazzi y Reese (1998), la experiencia argentina en materia de planificación del desarrollo local tiene todavía una corta trayectoria y en general en la mayoría de las experiencias, los procesos de ajuste macroeconómico no solo han producido la pérdida de actividades productivas y graves deterioros en los niveles de calidad de vida y en la integración comunitaria (especialmente de los sectores más pobres) sino que también afectaron la gobernabilidad del propio territorio. En este contexto, las autoridades e instituciones comunales han tomado conciencia de que con un Estado “en retirada”, tanto de las políticas de fomento de las economías regionales como de las políticas de compensación social, sus economías locales han sido afectadas gravemente por procesos y decisiones estructurales que están fuera del alcance de lo local. Sin embargo, y al mismo tiempo, han tenido que dar respuesta a los efectos sociales perversos de esos procesos. De allí también radica el hecho de que, con urgencia, algunas ciudades han puesto en marcha proyectos de desarrollo local enmarcados en planes participativos y estratégicos de actuación.

¹⁸ Citado por Bernazza Claudia (2004). “El Paradigma del Desarrollo Local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa”. Pág. 3.

Siguiendo las ideas de ambos autores, la participación en los planes estratégicos argentinos es al mismo tiempo un instrumento metodológico y una herramienta de "gobernabilidad" para la continuidad del proceso de desarrollo que se pretende implementar: se trata de construir un proceso "de abajo hacia arriba" donde las organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado asuman, acuerden y compartan de manera multidimensional el protagonismo de las decisiones, la fijación de las prioridades, la adopción de estrategias y por último, la ejecución y el control de los procesos. En la medida en que la planificación estratégica participativa se apoya metodológicamente en el consenso de los ciudadanos, contribuye decisivamente a avanzar hacia una mayor sostenibilidad de los procesos. Catenazzi y Reese (1998) sintetizan algunos de los planes en ejecución:

- Políticas de fortalecimiento de las instituciones de la Sociedad Civil buscando una mayor organización comunitaria y un modelo de gestión de las acciones.
- Mejora de los canales de participación y articulación, a fin de democratizar las decisiones y concentrar recursos y esfuerzos.
- Programas integrados y polivalentes de hábitat donde se concentran acciones de regularización dominal del suelo, vivienda, empleo, de acceso a la infraestructura básica y los servicios urbanos, saneamiento ambiental, asistencia social y salud.
- Programas de generación de empleo, creación de micro emprendimientos productivos y de apoyo a pequeños empresarios no formales.
- Políticas de revalorización del espacio público urbano, entendiendo a éste como el espacio privilegiado de la interacción, de la diversidad del intercambio social.
- Elaboración de nuevos instrumentos de orden urbano donde la dimensión ambiental asume un papel protagónico en el diseño y evaluación tanto de las reglamentaciones como de las acciones a desarrollar. Esto es así porque los problemas ambientales tienen un efecto no de deterioro de la calidad de vida de la población sino que son un factor de creciente peso que lleva a desalentar las inversiones y a bloquear adicionalmente la participación de las empresas locales en el comercio internacional.

- Creación de instrumentos para retener parte del excedente económico generado localmente. Esto abre la posibilidad de reinversión en el propio territorio a fin de, diversificar la base económica productiva y otorgarle sustentabilidad a largo plazo al proceso de crecimiento.
- Políticas locales de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas formales en la medida en que estas demoran en adaptarse a los nuevos sistemas de producción y regulación con las consiguientes pérdidas de oportunidades y destrucción del potencial productivo.
- Creación de nuevos espacios de gestión conjunta entre el sector público y privado. Programas de capacitación y de mejora de los sistemas educativos locales, en la medida que estas se consideran herramientas estratégicas para enfrentar los nuevos escenarios.

Hoy esta herramienta sirve para elaborar planes de desarrollo regionales en que se utilizan métodos participativos, se trabajan las debilidades y fortalezas de un territorio y se trazan los posibles caminos o los denominados lineamientos estratégicos para que sean regiones competitivas. Así, esta herramienta se aplica para rescatar ciertas características especiales de algunas localidades y sus fortalezas para que sean la base de un desarrollo local (Hevia, 2003:13).

Según Daniel Arroyo (2003), existen cuatro instrumentos de planificación: Plan de Fortalecimiento Institucional, Plan de Gobierno, Programa Estratégico y Plan Estratégico.

En el caso particular de la provincia del Chaco podemos hablar de la existencia de un Plan Estratégico Territorial y un Programa de Fortalecimiento Institucional.

Antes de comentar brevemente sobre ambos, sintetizamos a continuación el PET de carácter nacional.

4.2 El Plan Estratégico Territorial como modelo nacional de Planificación

Este Plan fue formulado, según el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, en el año 2004, siguiendo los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En ese entonces, la realidad territorial estaba caracterizada por la desigualdad entre zonas dinámicas y zonas marginales del país, agravada por los procesos de destrucción del aparato productivo, explotación indiscriminada de recursos naturales y aumento de la brecha entre ricos y pobres resultantes de las políticas neoliberales de las últimas décadas. Por ello se encomendó a la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública el relevamiento e identificación de la dotación de infraestructuras y equipamientos necesarios para garantizar el desarrollo de la Argentina en el mediano y el largo plazo, retomando la herramienta de la planificación estatal la dotación de infraestructuras y equipamientos necesarios para garantizar el desarrollo de la Argentina en el mediano y el largo plazo.

El Plan se concibió como un proceso de construcción federal de consensos, conducido por el Gobierno Nacional pero apoyado en el trabajo participativo de los Gobiernos Provinciales y sus respectivos equipos técnicos. Es decir, es una estrategia flexible y participativa, donde el Gobierno del Estado Nacional asume el liderazgo pero cuya elaboración es consensuada con las Provincias.

Se convocó a los gobiernos provinciales a participar en su producción, asumiendo una dinámica de trabajo conjunta, no definida desde estamentos técnicos del Estado Nacional, sino apelando al conocimiento de los protagonistas de cada realidad provincial. El enunciado de los valores y objetivos fue el disparador de la convocatoria institucional realizada por el gobierno nacional a los respectivos gobiernos provinciales y se comportó como plataforma de trabajo entre los equipos técnicos de las distintas jurisdicciones para la construcción del Plan Estratégico Territorial. Dicha convocatoria se instrumentó mediante un proceso de trabajo conjunto, en el que mediaron sucesivos encuentros en cada provincia, así como en las oficinas ministeriales, durante los cuales se debatieron las problemáticas regionales.

Esta dinámica participativa requirió de los gobiernos provinciales la asignación de equipos técnicos de trabajo con los que se acordaron procedimientos metodológicos comunes, de cara a la obtención de resultados homogéneos¹⁹.

4.3 El Plan Estratégico Territorial en la provincia del Chaco.

El Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco, según lo establecido en Informe Final del PET Chaco (2013:10), “es una iniciativa del Gobierno Provincial apoyada por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) que tiene el objetivo general de servir de instrumento promotor de un proceso de desarrollo equitativo y sostenible en orden a:

- 1) Mejorar la calidad de vida de la población reduciendo al mismo tiempo los contrastes socio regionales actuales a través de estrategias y acciones integradas e integrales;
- 2) Servir de marco general para la planificación y la gestión de políticas provinciales y locales de carácter sectorial;
- 3) Contribuir al fortalecimiento del proceso de regionalización y descentralización en marcha en la Provincia;
- 4) Favorecer, a través del CONES, la implantación de mecanismos de concertación de políticas territoriales con los distintos sectores de la sociedad;
- 5) Hacer más eficientes, en términos sociales, territoriales y económicos, las inversiones tanto del sector público como del privado”

Este Plan Estratégico se fundamenta en tres ejes políticos y conceptuales que tienen como fin alcanzar los propósitos nombrados con anterioridad:

a. Los contenidos y propuestas generales del Plan Estratégico Territorial elaborado (desde el año 2003) bajo la conducción del Gobierno Nacional. Dicho Plan adoptó una definición de estos procesos que en este punto resulta importante señalar:

¹⁹ Extraído de http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision%20B/08-Kossoy%202.pdf

“El desarrollo territorial es el proceso mediante el cual se acrecientan las capacidades de un determinado territorio en pos de hacerlo disponible para su uso social. Su dinámica se configura en el proceso de implementación de las políticas públicas, simultáneas al devenir de tendencias sociales y económicas que caracterizan a cada período histórico. Las actividades socioeconómicas y las instalaciones físicas necesarias para su despliegue se vinculan con los recursos del territorio, y conforman así la organización territorial”.

b. Las metas y estrategias específicas establecidas en el Plan Quinquenal provincial 2011 – 2015 con el fin de orientar y evaluar las acciones de gobierno.

c. Este modelo de desarrollo que se propone en el PET se fundamenta en el concepto de desarrollo sostenible entendido como un proceso que articula las esferas del crecimiento económico, la equidad social y el uso racional de los recursos naturales a partir de una construcción social participativa y de enfoque estratégico. De tal forma, se intentan superar los enfoques reduccionistas y sectorialistas que se traduce en una visión integral del desarrollo definida por un enfoque sistémico y selectivo que articula de manera organizada y dinámica las diferentes variables intervinientes. (PET, 2013:10)

El Plan permite orientar el proceso de crecimiento económico del Chaco de manera sostenible. Busca la profundización y cualificación de las políticas de infraestructura y lograr fortalecer la inversión pública nacional, por tal motivo se constituye en un instrumento que permite mejorar la intervención de las políticas públicas en el territorio.

Como es sabido, la provincia del Chaco constituye el corazón del Mercosur, y hasta el momento ningún gobierno nacional pensó una política de infraestructura para la provincia como este, que concretó aportes extraordinarios mediante programas como el Norte Grande.

El crecimiento y la diversificación de la producción agropecuaria, la diversificación industrial, la promoción de la actividad turística, y la optimización ambiental, constituyen algunos de los puntos centrales del plan, según el cual la

inversión pública y privada constituye un componente clave para concretar proyectos plasmados.

Este plan permitirá profundizar en el mediano plazo el mejoramiento del conjunto de indicadores económicos y sociales de Chaco, como la tasa de actividad económica y el empleo privado formal, así como las necesidades básicas insatisfechas y la distribución del ingreso.

4.4 El Programa de Fortalecimiento Institucional

Parfraseando a Daniel Arroyo (2003), el **Programa de Fortalecimiento Institucional** tiene que ver con la programación interna de la administración municipal, pues se trata de un nivel de planificación que apunta a mejorar la calidad de los recursos humanos del municipio y las condiciones en que éste presta los servicios. Hace referencia a la informatización de la estructura interna del mismo, el desarrollo de programas de capacitación para el propio personal, cambios en el organigrama, reestructuración de algunas áreas, etc.

Desde el Ministerio de Planificación y Ambiente de la provincia del Chaco, y a través de la Subsecretaría de Desarrollo Local y Regional se viene desarrollando desde el año 2012 el denominado **Programa Fortalecimiento de los municipios para el desarrollo local y regional**, que cuenta a su vez con financiamiento del Consejo Federal de Inversiones.

El programa está orientado a promover y aportar acciones de asistencia técnica a la gestión local para el diseño y ejecución de Planes de Desarrollo con participación de la comunidad en general, del municipio y de organizaciones civiles. Apunta a insertar la planificación estratégica a escala local y regional, generando herramientas para mejorar la gestión municipal sumando, además, oportunidades de desarrollo humano a partir de la valorización de las tramas sociales y productivas de los territorios. Esto efectivamente involucrará a todos los sectores a ponerse de acuerdo en beneficio de un mismo espacio geográfico, por encima de los intereses individuales.

En definitiva, permite fortalecer a los Municipios, a las Unidades de Desarrollo Territorial, y a las Regiones, para optimizar los resultados y asignar eficientemente los recursos públicos.

Presenta 2 componentes básicos:

El primero se denomina "*Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios*". Con esto se intenta fortalecer a la gestión municipal para que tenga el mejor desempeño posible en todas sus áreas para atender los problemas de la comunidad y gestionar las demandas del territorio. Se identifican áreas críticas de cada municipio y luego se desarrollan acciones que posibiliten su fortalecimiento, por ejemplo, mediante capacitaciones y asistencia técnica a sus integrantes

El segundo componente se denomina "*Estrategias para el desarrollo local y regional*". Aquí se deben Identificar a las organizaciones de la sociedad civil y a los actores institucionales públicos al nivel local y promover la participación ciudadana, se les brinda capacitaciones para que puedan diseñar estrategias que permitan definir la vocación productiva del municipio, generar alternativas de desarrollo sustentable, identificar aquellos proyectos prioritarios y elaborar planes de desarrollo local o regional, derivados de la unión voluntaria de dos o más Municipios.

En una primera etapa, el programa aplicó a seis municipios de diversas categorías: Fontana, Villa Ángela, Pampa del infierno, La Leonesa, Lapachito y Presidencia de la Plaza (ubicada en el área de estudio), orientándose básicamente a promover y aportar acciones de asistencia técnica a la gestión local para el diseño y ejecución de Planes de Desarrollo Local con la participación activa de la comunidad. Más adelante fue aplicado en Machagai (también en el área de estudio), Coronel Du Graty y Los Frentones. En todos los casos se han tratado también aspectos que tienen que ver con las oportunidades que poseen los territorios para institucionalizar procesos de desarrollo económico, con inclusión social y sustentabilidad ambiental.

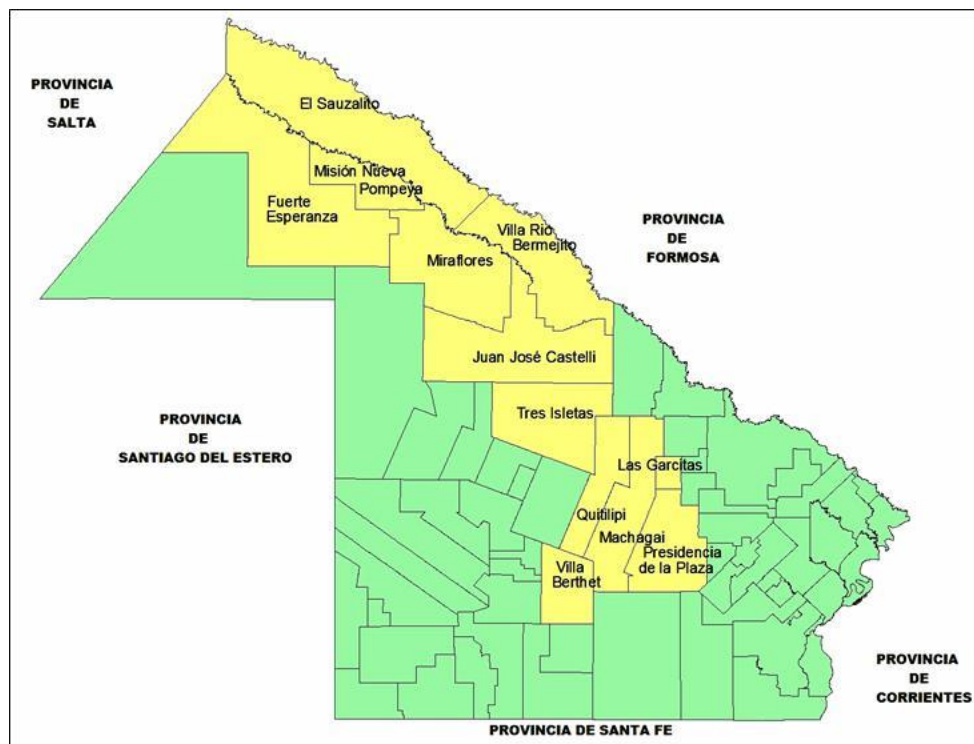
Capítulo 5

**Aspectos socioeconómicos y demográficos del
área de estudio. Aplicación de las Políticas
Públicas**

En esta sección del trabajo se incluyen las características demográficas y socio económicas de las dos microrregiones en estudio (Centro Chaqueña e Impenetrable), así como también la forma en que fueron aplicados el Plan Nacional Manos a la Obra y el Programa Chaco Emprende en dichos espacios geográficos. Por otra parte, también se considerará en cada microrregión aquellas iniciativas locales de los municipios para elaborar sus propios planes de desarrollo local y los procesos de articulación entre el sector público y privado que denotan la importancia de alguna actividad económica considerada eje de desarrollo productivo y que posibilite o contribuya al crecimiento económico regional.

A continuación, y a modo introductorio se presenta un mapa de la provincia del Chaco con su división municipal, donde figuran aquellos municipios que son objeto de estudio en el presente trabajo.

Ubicación geográfica de los municipios objeto de estudio.



Fuente: Elaboración propia

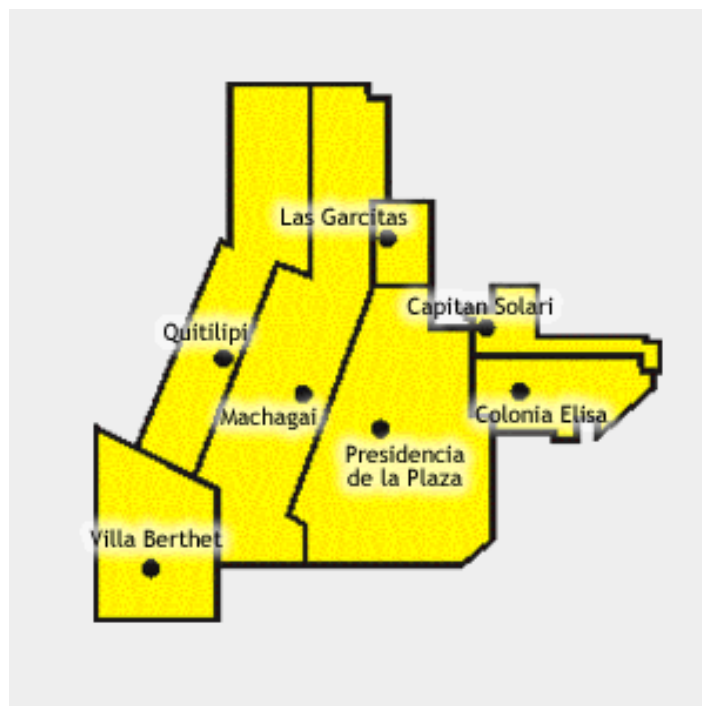
Cuadro 1 – Relación entre subdivisiones político institucionales existentes en el área de estudio: microrregiones, UDT, municipios y departamentos

Microrregión	Localidad cabecera de la Microrregión	UDT	Localidad cabecera de la UDT	Municipio	Categoría	Departamento		
2	Centro Chaqueña	9	Quitilipi	Colonia Elisa	3ª	Sargento Cabral		
				Las Garcitas	3ª	Sargento Cabral		
				Machagai	1ª	Veinticinco de Mayo		
				Presidencia de la Plaza	2ª	Presidencia de la Plaza		
				Capitán Solari	3ª	Sargento Cabral		
				Quitilipi	1ª	Quitilipi		
				Villa Berthet	2ª	San Lorenzo		
5	Impenetrable	1	El Sauzalito	El Sauzalito	3ª	General Güemes		
				2	Nueva Pompeya	Fuerte Esperanza	3ª	General Güemes
						Nueva Pompeya	3ª	General Güemes
				3	Villa Río Bermejito	Villa Río Bermejito	3ª	General Güemes
						El Espinillo	3ª	General Güemes
				4	Juan José Castelli	Miraflores	2ª	General Güemes
						Juan José Castelli	1ª	General Güemes
						Tres Isletas	2ª	Maipú

Fuente: Elaboración propia según información suministrada por el Ministerio de Planificación y Ambiente de la provincia del Chaco

5.1 Microrregión Centro Chaqueña (actual UDT 9). Aspectos socioeconómicos y demográficos.

La Región se ubica en el centro de la Provincia del Chaco, constituyendo su fortaleza, la Ruta Nacional N° 16, importante Corredor Bioceánico del Mercosur que une la ciudad de Resistencia con el suroeste provincial hasta Salta, es una ruta que surca transversalmente a esta Microrregión, y que además conduce hacia la Hidrovía Paraná-Paraguay. Está integrada por los siguientes municipios: Colonia Elisa, Las Garcitas, Machagai, Presidencia de la Plaza, Capitán Solari, Quitilipi y Villa Berthet, que en conjunto reúnen una superficie de 8.696,01 km².



Fuente: "Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial". PET (Plan Estratégico Territorial).

Aspectos naturales: esta región se ubica sobre una llanura tendida muy suavemente ondulada que ocupa una pequeña porción de la dorsal agrícola con suelos de alta productividad, luego continúa hacia el este en una planicie sedimentaria de acumulación, con áreas deprimidas de esteros y cañadas (Oviedo y Schmoker, PET 2016).

Población: la Región Centro Chaqueña cuenta con 100.321 habitantes (censo 2010), que representa el 9,57 % del total provincial, de los cuales el 73,3 % de la población reside en el área urbana y el 26,7 % en la zona rural. Si consideramos la superficie total de esta microrregión, la densidad asciende a 11,5 hab/km².

Municipio	Población total	Pobl. Urbana (%)	Pobl. Rural (%)
Quitilipi	34.081	71,9	28,1
Machagai	29.215	75,3	24,7
Villa Berthet	12.591	81,2	18,8
Presidencia de la Plaza	12.499	77,1	22,9
Colonia Elisa	4.882	71,1	28,9
Las Garcitas	4.716	78,7	21,3
Capitán Solari	2.337	0	100

Fuente: Elaboración propia según estadísticas del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC.

Microrregión	Municipios integrantes	Actividades productivas
Centro Chaqueña	Presidencia de la Plaza Colonia Elisa Capitán Solari Las Garcitas Machagai Quitilipi Villa Berthet	Prevalencia de pequeñas y medianas empresas, vinculadas con la explotación forestal. Los principales sectores productivos son el maderero y el ganadero y el cultivo del algodón. El sector maderero ha crecido en los últimos años: Machagai, Presidencia de la Plaza y Quitilipi forman un eje de desarrollo de los aserraderos. La reforestación y los condicionamientos que implica en términos de la producción constituyen un tema recurrente.

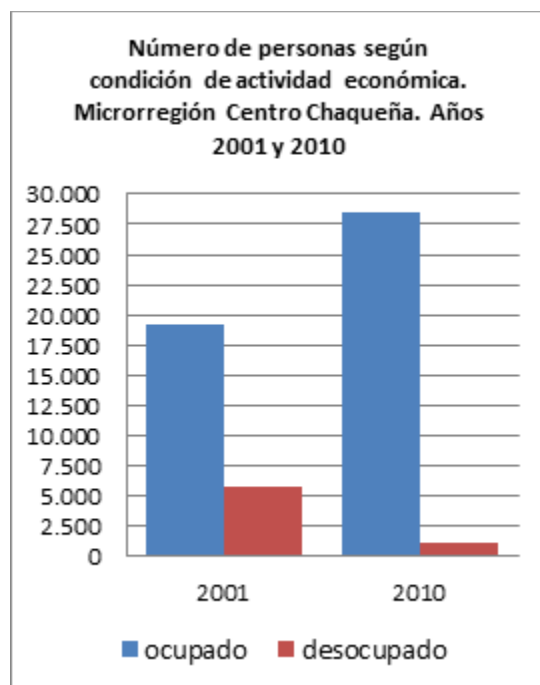
Fuente: Extraído de Foio, María del Socorro; Pérez Rubio, Ana María (2009), pág. 268

En el primer cuadro puede observarse que los dos municipios de mayor ocupación demográfica de la región son Quitilipi (34.081 habitantes) y Machagai (29.215 habitantes), en el primer caso la población urbana asciende a 71,9 % mientras

que en el segundo es de 75,3 %. Ambos constituyen municipios en los que, por su tamaño intermedio, cuentan con un Estado local en el que la estructura organizativa está relativamente consolidada, con secretarías, distintas áreas de gobierno, mayores recursos, organizaciones de base, entidades intermedias, en fin, donde la cercanía marca la idea de lo local y hace a la potencialidad del lugar.

En el otro extremo, el municipio de menor ocupación es Capitán Solari, cuya población es de 2.337 habitantes, todos ellos distribuidos en forma dispersa en el ámbito rural aglomerado.

Considerando la condición de actividad económica para el total de los municipios que conforman esta región, según la estadística del censo 2010 (INDEC), se observa la existencia de: Activos Ocupados 47,5 % (en términos absolutos son 28.480 personas), Activos Desocupados 1,8 % (1.095 personas) e Inactivos 50,7 %. Esta situación se ha modificado sustancialmente respecto al año 2001, en el que la cantidad de activos desocupados, sumados los 6 municipios de la microrregión, ascendían a 5.847 individuos. En el gráfico de barras que figura a continuación puede advertirse lo expresado anteriormente.



Fuente: Elaboración propia según estadísticas del INDEC, censos 2001 y 2010.

Por otra parte, y también relacionado con la población, puede decirse que esta región contiene un total de 29.822 personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, que representan un 29,7 % del total de la población, valor que ha mejorado en relación al censo de 2001, cuyos guarismos ascendían a 41,7 %.

Descripción de la base productiva: La microrregión posee el 98,1% de su superficie incorporada a la producción primaria. La actividad **agrícola** concentra el 13,7 % de la superficie productiva, constituyendo el principal uso actual de los suelos, destacándose el algodón, seguido por las oleaginosas (soja y girasol y los cereales (Oviedo y Schmoker, PET 2016).

La actividad **ganadera** se desarrolla en más del 80 % de la superficie y constituye la principal actividad productiva en los departamentos 25 de Mayo y Presidencia de la Plaza (Frenia y San José, 2009:35). Su desarrollo se circunscribe a las áreas de campos bajos, donde se destacan bovinos en primer lugar, caprinos y ovinos, que aprovechan los pastizales naturales y montes y en menor medida las pasturas cultivadas.

La **actividad forestal** ocupa el 1 % de la superficie en producción de la región (9.120 hectáreas), equivalente al 10,7 % de la superficie explotada en la provincia, y genera el 12 % de la producción forestal. Los departamentos 25 de Mayo y Presidencia de la Plaza concentran el 58 % de la superficie autorizada para aprovechamiento forestal (PROINDER, 2005).

En lo referente al **sector industrial:** hay que destacar que el origen de esta actividad en la región ha sido la industrialización del algodón, que decayó en las últimas décadas, surgiendo como relevante la actividad maderera, que incrementó su importancia en forma paulatina hasta formar en la actualidad el funcionamiento de verdaderos clusters (agrupamientos) de determinadas cadenas de valor local en Quitilipi, Machagai y Presidencia de la Plaza.

Así por ejemplo, la ciudad de Machagai contiene el 60 % de los aserraderos presentes en las tres localidades, y se orienta predominantemente a la fabricación de muebles de algarrobo, si bien cuenta con otros productos como implementos rurales, rejillas para camas, sillas, sillones y artesanías. Estas pequeñas fábricas se fueron

instalando en el interior del radio urbano, por lo que el municipio debió arbitrar los medios para promover la instalación de parques industriales en sectores periféricos del ejido urbano y sobre la ruta nacional N° 16. Si bien es cierto que el 85 % de los establecimientos se instalaron en dichos predios, aún muchos funcionan en la planta urbana, produciendo contaminación por partículas volátiles, ruidos molestos de las maquinarias, acumulación de materia prima y desechos en veredas y patios... Los casos de Quitilipi, ciudad que tiene el 30 % de las fábricas madereras (volcada fuertemente a la producción de aberturas de algarrobo, y en menor medida postes y sillas) y de Presidencia de La Plaza, que posee el 10 % de los emprendimientos (fabricación de muebles, sillas y artículos rurales) son diferentes, pues son menos numerosos los establecimientos que operan dentro de sus áreas residenciales, ubicándose en parques industriales, en tanto las casas de comercialización se han emplazado a orillas de la ruta 16. (Cuadra, 2009)

Existe además, en la ciudad de Machagai, un Centro de Desarrollo Tecnológico de la Madera (CeDeTeMa), entidad que es utilizada para prestar servicios de asistencia técnica y capacitación al personal empleado en las distintas carpinterías y aserraderos, y que además dispone de un secadero de alta tecnología.

Infraestructura: al tener en cuenta la infraestructura vial hay que destacar que la Ruta Nacional N° 16 es la más importante, pues constituye un nexo fundamental entre el este y oeste provincial; también existen otras provinciales como las rutas N° 6, N° 4, N° 10 y caminos vecinales.

El área posee una línea troncal provincial, encargada del suministro de energía eléctrica a los principales municipios, y cooperativas de electrificación rural que llevan el servicio a varias colonias.

Finalmente, en lo referente al servicio de agua potable, existe en las localidades ubicadas sobre la Ruta Nacional N° 16 el servicio de provisión provincial y cooperativas de provisión de agua potable de reservorio propio y otras dependiente de las esferas municipales, que debido al crecimiento poblacional resulta insuficiente para el abastecimiento total de población.

5.1.1 Aplicación del Plan “Manos a la Obra” en la región. La experiencia de la UDT 9

Antes de describir cómo se ha aplicado el programa en esta región, comentaremos brevemente una experiencia desarrollada por el *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* de la Nación en el área conformada por la unión de siete municipios (Machagai, Quitilipi, Presidencia de la Plaza, Villa Berthet, Colonia Elisa, Colonias Unidas y Las Garcitas) que anteriormente formaban la denominada microrregión Centro Chaqueña. Constituyen espacios geográficos de diferentes tamaños, ocupación demográfica heterogénea y recursos distintos, cuyas comunidades locales realizaron un diagnóstico sobre los problemas que se debían enfrentar, tras la grave crisis del año 2001 y principios de 2002 que había provocado graves consecuencias en el ámbito productivo y social. Según López (2007) las principales conclusiones de este diagnóstico, fueron:

- El incremento del éxodo rural, a causa de la escasa capacidad para asociarse entre productores, el deficiente manejo de los recursos naturales, la falta de capacitación y de herramientas para la comercialización y la escasez de financiamientos accesibles y servicios sociales.
- El aumento de la desocupación, en el que el sector textil incidió fuertemente, particularmente el sector algodonero con la etapa de producción primaria (cosecha, acopio y comercialización) y las industrias derivadas (desmotadoras).
- La escasa rentabilidad que se apreciaba en el sector maderero, el otro sector prioritario, debido a la existencia de carpinterías familiares con tecnologías muy rudimentarias e instalaciones precarias. Los productos eran de baja calidad y sin identidad, por lo que el mayor valor agregado quedaba en los revendedores en las ciudades.
- La sobreexplotación del monte nativo, en particular por el aprovechamiento del algarrobo. Los pequeños productores desconocen cómo operan los mercados,

provocado por la alta intermediación existente, la dificultad para conseguir información y la tramitación de los proyectos. (López, 2007)

- Legislación impositiva inadecuada que no contempla la crisis de economías regionales y donde faltan políticas de promoción industrial.
- Inexistencia de recursos, fuentes de financiación y asistencia técnica para el mejoramiento de infraestructuras y servicios básicos como secado de madera.
- Nula de mano de obra calificada y más industrias para dar valor agregado a lo producido en la zona.
- La demanda de capacitación del sector productivo destinada al trabajo, no es cubierta con la oferta existente.

Todas estas conclusiones arribadas luego de la crisis, condujo, en el año 2003, a la conformación de un Consejo Regional, donde se incorporaron actores locales con el objeto de promover el desarrollo regional equilibrado, luchar contra la pobreza, la inequidad y compartir recursos y equipamientos. Dicho Consejo se propuso como objetivos: fortalecer los entramados productivos de los municipios para posibilitar la generación de trabajo en la región; brindar herramientas metodológicas sobre planificación estratégica a equipos municipales (incentivando la participación de actores para alcanzar un desarrollo territorial); y por último, capacitar y asesorar a recursos humanos que operan en los eslabones más débiles de las cadenas productivas, instancia que se mantiene a través de los consejos locales.

El gran impulso del diagnóstico socioeconómico lo completó, en el 2005, el Plan Más y Mejor Trabajo que aportó herramientas metodológicas y asistencia para la elaboración de documentos y la propuesta territorial. En el año 2007, comenzó la etapa de gestión de proyectos con el objeto de propiciar el desarrollo territorial y generar puestos de trabajo, mejorando de la empleabilidad con el desarrollo de proyectos para pequeños productores, apicultores, pequeños carpinteros, jefes de hogar y desocupados con provisión de centros de servicios, acciones de formación profesional e infraestructura básica para adquirir nuevas tecnologías en los emprendimientos, fomentando el asociativismo de los sectores. Esto se complementa con otras líneas de financiamiento puestas a disposición por el Gobierno de la Provincia del Chaco y los

Proyectos Federales de Innovación Productiva para mejorar la tecnología disponible. En ese año también lograron integrarse al Plan Manos a la Obra para continuar complementando acciones (López, 2007), como la ejecución de talleres participativos; la capacitación a equipos técnicos de los municipios; la articulación de financiamientos provinciales y nacionales para tratar de mejorar las cadenas productivas y generar mayores capacidades para formular proyectos en el marco del desarrollo económico local.

Actualmente la Subsecretaría de Desarrollo y Economía Social, es el estamento responsable de permitir que diferentes organizaciones y asociaciones civiles accedan al denominado *Programa de Microcréditos* para fortalecer sus proyectos productivos y el trabajo comunitario. De esta manera, emprendedores de la economía social acceden a maquinaria, herramientas e insumos necesarios para la continuidad de sus labores. Actualmente son 14 las asociaciones civiles que acceden a microcréditos, con proyectos productivos de ganadería, horticultura, ladrillería, gastronomía, peluquería, carpintería entre otros rubros.

Según el Ministerio de Planificación y Ambiente, la localidad de Colonia Elisa recibió en el año 2009 la suma de \$ 299.169 dentro del proyecto del plan integral provincial Manos a la Obra, monto que fue administrado por la Asociación Civil Unión de Pequeños Productores de Colonia Elisa. En dicha asociación se trabaja con ganadería y sembrado de zapallo y maíz, de manera coordinada con las localidades de Capitán Solari y Colonias Unidas, lo cual constituye para todos sus integrantes un buen incentivo para fortalecer los proyectos productivos y la posibilidad de sumar a más personas en la asociación.

La pequeña localidad de Colonias Unidas (departamento Sargento Cabral), ubicada a 110 kilómetros de Resistencia (capital del Chaco), posee un emprendimiento de lombricultura, de carácter novedoso, sencillo y económico que despierta interés, puesto que además de ser una actividad sustentable, aporta al mejoramiento de los suelos y contribuye a la preservación de nuestro medio ambiente. Se desarrolla en la granja Per-Sis, que cuenta con un criadero de lombriz californiana dedicada a la producción de humus (abono orgánico natural) para huertas orgánicas. Por lo tanto, dicha actividad está íntima e inseparablemente ligada al reciclado de basura, ya que las

lombrices se alimentan de los residuos y excretan humus, transformando un grave problema en un suelo totalmente recompuesto por el más rico fertilizante orgánico.

En el departamento Quitilipi, una de las organizaciones de productores que trabajan en forma coordinada es la *Feria Franca* ubicada en la ciudad homónima, que trabajan en un predio que les ha cedido la municipalidad y gracias al Proyecto Manos a la Obra han podido levantar el galpón que constituye la sala de ventas y atención al público en la que hoy trabajan. Mencionan como fortaleza el hecho de generar a los productores ingresos alternativos, trabajan en conjunto e incluso han conformado un grupo productivo. A través de este emprendimiento pueden acercar lo producido en la zona a la comunidad. Es un emprendimiento que fortalece la organización, la capacidad de autogestión y los ayuda a identificar las necesidades específicas de capacitación. (Codutti, 2003)

La Sociedad Rural de Quitilipi también cumple un papel importante en la zona, por cuanto focaliza su accionar en el fortalecimiento de la comercialización de haciendas, y agrupa a los pequeños productores para la elaboración proyectos productivos.

Por otra parte, la *Unión de Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH)*, con personería jurídica en vigencia, se organiza en comisiones zonales y cuentan con un centro de capacitación en herrería y carpintería para jóvenes, donde también son instruidos en la aplicación de prácticas productivas correctas, como una de las principales estrategias de la organización para evitar su migración a los centros urbanos. Por otra parte, y a partir de su vinculación con agencias de cooperación técnica han logrado la provisión de semillas para el desarrollo de cultivos hortícolas, realizando además, la preparación y conservación de alimentos.

En el departamento 25 de Mayo, cuya ciudad cabecera es Machagai, el *Programa Cambio Rural* atiende a 25 productores en forma directa, a través de 2 grupos (La Tambora y Colonia Saavedra), a los cuales asesora en forma técnica, los capacita y acompaña en los emprendimientos productivos en lo que respecta a la preparación de suelos y la entrega de insumos para la siembra.

A nivel general, las acciones asistencialistas por parte del municipio para los productores se han articulado con la implementación de programas (provinciales y

nacionales), así como con organizaciones no gubernamentales que trabajan con grupos rurales empobrecidos. Este proceso se ha institucionalizado a partir de la creación de la Secretaría de la Producción, entidad que brinda asistencia a 600 pequeños productores, a través de la formulación de proyectos Manos a la Obra (Tipología E - Componentes Materiales por \$ 15.000) con asesoramiento técnico, asistencia y provisión de agua a pequeños productores y fomento de Cooperativas de Trabajo.(Codutti, 2003)

En el período 2008/09 y como parte de un proyecto integral provincial correspondiente a Manos a la Obra, la Cooperativa Apícola Sanambrosio Ltda de Machagai recibió montos por \$ 300.000 para comprar material inerte y ampliar la cantidad de colmenas para la producción de miel.

En general para toda la microrregión, la importancia concedida al sostén de iniciativas socio productivas fue variable según las localidades, pero dependiente del tipo de relaciones entre los actores económicos y sociales. Así por ejemplo, en algunos ámbitos donde las alianzas se construyeron con el conjunto de los actores sociales en favor del desarrollo de una economía inclusiva y democrática, el cooperativismo logró alcanzar una posición importante en el desarrollo local, así fueron los casos de Colonia Elisa, Colonias Unidas y Presidencia de la Plaza.

5.1.2 Aplicación del Programa “Chaco Emprende” en esta región.

Desde que comenzó a implementarse este programa de carácter provincial, la UDT 9 (Microrregión Centro) se vio beneficiada con un total de 9 proyectos aprobados, que a continuación son discriminados:

Nombre de Emprendimiento	Rubro	Año	Localidad	Monto
Novedades Aide	Textil	2008	Las Garcitas	\$ 12.000
Agroindustrial Todo Casero	Alimentos	2008	Villa Berthet	\$ 12.000
Carpintería de Algarrobo	Maderas	2009	Presidencia de la Plaza	\$ 15.000
Carpintería El Doce	Maderas	2009	Presidencia de la Plaza	\$ 17.000
Panadería	Alimentos	2012	Las Garcitas	\$ 15.000
Peluquería y Cosmetología	Servicio	2012	Las Garcitas	\$ 15.000
Carnicería	Alimentos	2013	Machagai	\$ 25.000
Panadería	Alimentos	2013	Colonia Elisa	\$ 10.000
Manualidades porcelana fría y fibro fácil	Otros	2014	Machagai	\$ 8.000

Fuente: Subsecretaría de Empleo. Ministerio de Industria, Empleo y Trabajo de la provincia del Chaco. Año 2014

Según lo observado es importante destacar que desde el gobierno se viene llevando adelante, desde el año 2008, un decidido impulso a los emprendedores y a las economías familiares para que posean una fuente de empleo genuina, tal como se aprecia en las localidades de Las Garcitas (con tres proyectos), Presidencia de la Plaza y Machagai (con dos proyectos) y Villa Berthet y Colonia Elisa con un proyecto desarrollado en cada una.

En general los emprendimientos están relacionados con los rubros alimento (panadería, panificadoras y carnicerías), maderas (fundamentalmente carpinterías), talleres textiles (confección de ropa), peluquería, y ventas de artículos en general. La mayoría de estos emprendimientos productivos son de carácter unipersonal o familiar, razón por la cual cada uno de ellos significa la creación de 3 o 4 puestos de empleo.

5.1.3 Iniciativa desde lo Regional para lograr el Desarrollo

La Unión Regional conformada por los Municipios de Capitán Solari, Colonia Elisa, Las Garcitas, Machagai, Presidencia de La Plaza, Quitilipi y Villa Berthet, que conforman la Unidad de Desarrollo Territorial –U.D.T.– N° 9, constituida el día 01 de junio de 2010 y sustentada por la Ley N° 5174, ha elaborado un Plan Quinquenal de Desarrollo Regional con objetivos comunes para toda el área. El esfuerzo mancomunado de diversos actores, entre los que se incluyen: Intendentes de los siete municipios nombrados anteriormente, Presidentes de Concejo Municipal, Concejales, Subsecretario de Acción Territorial y Relaciones Institucionales, Coordinadora de Unidad de Planificación del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Infraestructura, integrantes del gabinete territorial del Ministerio de Educación, Salud Pública, Producción, Infraestructura, Colonización, Secretarios de los municipios de la UDT, Referentes técnicos del Ministerio de Planificación, integrantes de la Cooperativa El Esfuerzo (Villa Berthet), empleados municipales, docentes y ciudadanos de los diferentes municipios, han permitido la elaboración de un Plan Quinquenal de Desarrollo Regional 2011-2015, netamente participativo y plural.

La base fundamental para elaborar este trabajo han sido el Plan Quinquenal Provincial 2011-2015, los Programas de Gobierno (de cada jurisdicción), las Metas del S.I.G.O.B. (Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática), el Cabildo Abierto efectuado en la Región (con sede en Machagai) el día 15 de abril de 2010 y el Taller Participativo realizado al efecto el día 19 de octubre de 2010 en Villa Berthet y que significó la conclusión del proceso participativo para la elaboración del Plan denominado “EN UN LUSTRO Y ENTRE TODOS”.

Este Plan de Desarrollo solo logrará sus objetivos si culmina con un verificable progreso en la condición socio-económica de la población de la región, y si se consigue además el debido fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales.

Según el Ministerio de Planificación y Ambiente del Chaco, ha sido fundamental el despliegue de actividades y acciones concretas del Gabinete Territorial (un grupo de trabajo y aportes conformado por técnicos de las distintas jurisdicciones gubernamentales) el cual, desde marzo de 2010, ha mantenido reuniones en distintas

localidades de esta U.D.T. en las cuales, de manera sistemática, ha recogido demandas y ha aportado datos técnicos para mejor interpretación de las cuestiones del Plan. Esta mesa de trabajo interjurisdiccional ha permitido, entre otras cosas, conocer las acciones de gobiernos ejecutadas, en ejecución y previstas en el territorio.

Se han delineado tres ejes fundamentales: 1) Economía social y desarrollo, 2) Equidad social y 3) Gobernabilidad democrática; considerando como temas prioritarios de esta región, centrar su atención en: respaldar al autoconsumo y luego al cooperativismo, fortalecer a la industria maderera y derivadas de ella (incluye el fortalecimiento de la situación fiscal de productores y la tecnificación de dicha industria); organizar regularmente la “feria de la madera” en Machagai para mostrar la producción; fomentar la forestación y reforestación (en este caso, especialmente del algarrobo); ampliar la inclusión social para disminuir el asistencialismo; mejorar la calidad de vida de las comunidades aborígenes, entre otros aspectos.

5.1.4 Iniciativas desde “abajo” para fomentar el Desarrollo Local

A nivel municipal propiamente dicho es muy poco lo que se hace en lo referente al desarrollo local, con recursos propios de cada comuna. Lo que sí debemos destacar es que en épocas donde se pretende transformar el Estado, se busca instalar la idea de construcción de un proceso de planificación estratégica mediante la activa participación de los actores locales, pues son ellos los que conocen sus problemáticas de cerca y deben involucrarse.

Esto se está llevando adelante a través del denominado **Programa de Fortalecimiento de los Municipios para el Desarrollo Local y Regional**, puesto en marcha por el Ministerio de Planificación y Ambiente de la provincia del Chaco para que los municipios, en diferentes etapas, vayan elaborando sus Planes de Desarrollo Local²⁰, que constituirán un instrumento ordenador de las intervenciones gubernamentales, en función a las demandas y potencialidades que la ciudadanía

²⁰ La preparación de los planes de desarrollo local (municipal) se inscriben en los objetivos del **Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco**, a través del cual se busca lograr una verdadera transformación del Estado, sumido en una gobernabilidad democrática, que permita mejorar la movilización de los recursos productivos y la creación de empleo, la cohesión social y la calidad de vida, la integración territorial, y el manejo y ocupación sostenible del territorio.

identifique en cuestiones relacionadas con el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, entre otras.

Los planes locales se orientan a contribuir con la reducción de las asimetrías regionales mediante la implementación de estrategias y acciones que aprovechen los recursos y potencialidades endógenas y conviertan a los agentes y redes institucionales locales en actores relevantes de sus procesos de desarrollo.

En este sentido, a principios del año 2013 la Fundación Arandú efectuó la firma de un contrato con el Consejo Federal de Inversiones (CFI), para la ejecución de Planes de Desarrollo Local en la provincia del Chaco, dicho proyecto que lleva el nombre de *“Programa de Fortalecimiento de Sistema Provincial de Planificación. Estrategias de Desarrollo Local y Regional. Formulación de Planes de Desarrollo Local”*, se lleva adelante con la participación de la Subsecretaría de Desarrollo local y Regional de la Provincia y el acompañamiento del equipo técnico de la Fundación.

Dentro del área de estudio para este trabajo, la microrregión Centro Chaqueña (UDT 9) es actualmente la que más apoyo ha recibido por parte del gobierno para llevar adelante estas iniciativas, fundamentalmente en los municipios de Machagai y Presidencia de la Plaza, donde se ha detectado un alto nivel de participación de la sociedad civil en general, empresarios y organizaciones no gubernamentales en relación a temas institucionales, mejoramiento de servicios urbanos, desarrollo de actividades productivas, entre otros aspectos, desarrollados en mesas temáticas y jornadas talleres consensuadas con autoridades municipales.

Según la Fundación Arandú²¹, el 26 de junio del 2013 en el municipio de *Machagai*, se llevó a cabo el lanzamiento de los Planes de Desarrollo Local, en el marco de las jornadas de “Desarrollo Local Participativo”, donde participaron diversos actores de la comunidad, tales como, vecinos, productores, docentes, funcionarios locales, empleados municipales y representantes de organizaciones no gubernamentales, que en forma conjunta buscan implementar alternativas de desarrollo sustentable e identificar proyectos prioritarios que favorezcan a todos como comunidad.

²¹ <http://www.fundacionarandu.org.ar/lanzamiento-plan-de-desarrollo-local-machagai/>

Posteriormente, en otras jornadas-talleres en la misma localidad se trabajó en forma grupal donde cada actor aportó conocimientos e ideas acerca del concepto de “Desarrollo”, arrojando resultados muy interesantes, ya que se logró que los participantes pensarán en el crecimiento, la creación, la identidad, la ciencia, el conocimiento, la planificación y el desarrollo de capacidades endógenas como sinónimos de Desarrollo; además de llegar a un punto en común entre estos, y es el hecho de superar el individualismo y repensar la cuestión del desarrollo como un tema social, en el que se integre toda la comunidad, y donde la equidad social, y la toma de decisiones sean compartidas; resaltando así la importancia de la integración y trabajo mancomunado con los distintos estamentos del gobierno local, provincial y nacional.

En el caso del municipio de Presidencia de la Plaza, para la elaboración de su Plan de Desarrollo Local ha sido importante la participación de funcionarios locales, representantes de pequeños productores, y de los sectores maderero, apícola y ganadero, entre otros, quienes, junto con la comunidad en general, han trabajado debilidades, fortalezas y el futuro que desean; fundamentalmente con una metodología de trabajo que incluye encuentros semanales (entre los miembros de la comunidad) y mensuales, con el equipo técnico provincial.

En ambas localidades se nota decididamente la idea que tienen sobre el desarrollo local, pues hay una clara articulación entre actores debido a que no solo participa el gobierno municipal sino también el sector privado (o segundo sector) y la sociedad civil (o tercer sector). Los dos municipios apuntan a lograr un desarrollo local, ya que tratan de potenciar los recursos y actores existentes en función de la capacidad de inserción de la UDT 9 (Microregión Centro Chaqueña) en el funcionamiento económico global y, a su vez, potenciar la inserción de los vecinos en el nivel de decisiones y acciones que involucran a la comunidad local. Hasta el momento son los dos territorios geográficos que más avanzados están en la conformación de su Plan de Desarrollo Local.

5.1.5 La articulación público-privada como estrategia de Desarrollo Local. El caso del Programa Veta Noble en la microrregión Centro Chaqueña (UDT 9).

Desde el inicio de la gestión de gobierno de Jorge Capitanich, a fines de 2007, la industria del mueble ha sido uno de los rubros identificados por el Gobierno provincial como eje para el desarrollo productivo del Chaco, razón por la cual ha sido seleccionado como un sector estratégico.

En este sentido, el sector del mueble fue elegido por su trayectoria en la provincia, el número de empresas y la cantidad de empleos que genera la cadena foresto-industrial, además de la necesidad de hacer más eficiente el uso de la materia prima e incrementar su valor agregado.

De acuerdo al Censo Provincial de Empresas 2010, existían en Chaco 960 empresas dedicadas al rubro de la industrialización de la madera, incluyendo a las carpinterías, aserraderos y fábricas de aberturas. De ese total de empresas, 430 corresponden a las localidades de Machagai, Quitilipi y Presidencia de la Plaza, que conforman el polo tradicional de la industria de la madera chaqueña, emplazadas sobre la Ruta Nacional N°16. El tamaño de las mismas se distribuye de la siguiente manera: el 50 % se considera pequeña empresa y el 40 % de mediana dimensión; solamente una cuarta parte de este último grupo trabaja a una escala que podría acercarse a la gran empresa, con una demanda mensual de 160 toneladas mensuales de materia prima en promedio (Cuadra, 2009).

Al constituir el sector maderero forestal, un sector estratégico de la provincia (por su actual y potencial generación de valor agregado y niveles de empleo) motivó la intervención desde el Ministerio de Economía, Industria y Empleo, quienes encararon un extenso programa de apoyo a la industria del mueble local conocido como Veta Noble, emprendimiento colectivo, de carácter público-privado, impulsado por el Gobierno del Chaco para transformar la industria del mueble desde principios del año 2008.

El puntapié inicial para que desde el Ministerio de Economía se implemente este programa radica en un estudio de diagnóstico que realizó el CONES (Consejo Económico y Social de la Provincia de Chaco) en el año 2005, aplicado en forma

sectorial en el ámbito maderero, uno de los pilares de la actividad primaria de la provincia. Los resultados finales revelaron que el sector forestal se hallaba en un círculo vicioso que impedía su desarrollo. El principal factor que los dificultaba era la fuerte presencia de una intermediación entre los fabricantes y los mercados finales. Estos intermediarios, aprovechando la necesidad de venta de los fabricantes, compraban los productos a un precio más bajo limitando o eliminando el margen de ganancias ofrecido por los mercados, produciendo una disminución en la rentabilidad del sector, y a partir de allí la consiguiente nula inversión en innovación en procesos industriales como en gestión y comercialización, escasa capacitación laboral y por consiguiente falta de diseño y calidad en los productos finales.

Para solucionar esta problemática, desde el gobierno se implementó el programa VETA NOBLE, con el objetivo de mejorar la perspectiva de la industria del mueble a través de acciones concretas y directas que logren mitigar, a corto plazo, el surgimiento de un escenario de contracción del sector, y fomenten la creación de puestos de trabajo.

Un claro ejemplo de política industrial que tiene como objetivo contribuir al desarrollo competitivo del sector a través de la integración de las cadenas de valor foresto industrial, fomentando la creación de empleo formal y respetando los criterios de desarrollo ambiental sustentable, pues también incluye un plan de forestación de plantas autóctonas para garantizar la materia prima

Actualmente el proyecto involucra a más de 50 PyMEs del sector, comprometidas con las mejoras de calidad, cambio de diseños y la utilización racional de maderas alternativas, especialmente seleccionadas, con la aplicación de novedosos procesos de producción.

El proyecto se basa en la incorporación de diseño a la industria del mueble y el apoyo a la comercialización directa al público, con el objetivo de lograr más rentabilidad, más calidad y más empleo (con capacitación profesional) en las fábricas chaqueñas. Es un programa que se encuadra dentro de los planes diseñados por el Ministerio de Economía, Producción y Empleo para conservar el monte nativo y expandir la industria del mueble de manera sustentable.

Además de toda esta mejora aplicada al sector industrial del mueble, hay que aclarar también que desde hace unos años hasta la actualidad el sector industrial maderero de toda la región viene atravesando una crisis importante, las principales organizaciones que muestran preocupación por el sector son, fundamentalmente, las Cámaras de Comercio de Machagai, Quitilipi y Presidencia de la Plaza, la Federación Económica del Chaco (Fechaco) y la Asociación de Industriales Madereros de Quitilipi (Aima), pretendiendo acordar solucionar algunas cuestiones coyunturales de forma inmediata y otras a largo plazo.

De un periódico local se han extraído dos importantes adversidades por las que atraviesa actualmente el sector: 1) *Presión impositiva insostenible*: el régimen tributario nacional es totalmente inequitativo y asfixia a la pyme industrial, principales generadores de empleo e inclusión social. No es posible que una industria de esta región tribute en la misma proporción que las regiones más ricas del país, los actuales niveles impositivos ponen en jaque la pequeña empresa, ponderando a su desaparición. 2) *Insuficiente apoyo en el proceso de comercialización de los productos*. A las pequeñas industrias les resulta muy difícil colocar la producción en el mercado nacional, con mínimo poder de negociación y sostenimiento de precios. El programa Veta Noble está totalmente desviado de sus objetivos, la gran mayoría de las pymes se encuentra excluida y ésta sólo apoya a cuatro fábricas (medianas) del Chaco. Por lo tanto se exige la elaboración de un programa similar para comercializar a escala nacional, donde todos tengan la misma oportunidad de fabricar y comercializar en escala nacional el mueble nativo²².

²² Diario La Voz del Chaco. En: http://www.diariolavozdelchaco.com/notix/noticia/19574_buscaran-medar-ante-la-grave-crisis-del-sector-industrial-maderero.htm

5.2 Microrregión Impenetrable (UDT 1, 2, 3 y 4). Aspectos Socioeconómicos y Demográficos

La Región Impenetrable comprende los departamentos Maipú y General Güemes, por ende abarca a los municipios de Tres Isletas, Juan José Castelli, Miraflores, Villa Río Bermejito, El Sauzalito, Misión Nueva Pompeya y Fuerte Esperanza. La superficie es de 29.602,37 Km².



Fuente: "Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial". PET (Plan Estratégico Territorial).

Se debe aclarar que en el año 2011, se determinó la creación del municipio El Espinillo, a través de la Ley N° 6751, razón por la cual no está incluido en el mapa anterior.

Aspectos naturales: los dos departamentos que conforman esta microrregión, Maipú y General Güemes poseen regímenes térmicos y pluviométricos diferentes: en el

primer caso, hablamos de una región subhúmeda-seca, mientras que en el segundo hacemos referencia a una región semiárida, de clima subtropical continental, con lluvias en verano y sequía invernal.

Población: en ésta región habitan un total de 92.420 habitantes (Censo 2010), que representan un 8,76 % del total provincial; la población urbana asciende a un total de 63,1 %, en tanto que el 36,9 % restante habita en zonas rurales, mayormente de carácter disperso. Si se considera la superficie total de esta microrregión, la densidad de población es de 3,1 hab/Km², la más baja de toda la provincia.

Municipio	Población total	Pobl. Urbana (%)	Pobl. Rural (%)
Juan José Castelli	33.651	80,8	19,2
Tres Isletas	25.288	67,1	32,9
Villa Río Bermejito	9.438	39,8	60,2
Miraflores	9.141	51,8	48,2
El Sauzalito	7.560	44,6	55,4
Misión Nueva Pompeya	4.194	53,9	46,1
Fuerte Esperanza	3.148	0	100

Fuente: Elaboración propia según estadísticas del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC.

Microrregión	Municipios integrantes	Actividades productivas
Impenetrable	Tres Isletas Juan José Castelli Villa Río Bermejito Miraflores Fuerte Esperanza Misión Nueva Pompeya El Sauzalito	La actividad predominante corresponde al sector primario, en particular la ganadería, con explotaciones sin límites definidos. La actividad agrícola es reducida; se destacan los cereales y los cultivos industriales –algodón, soja y oleaginosas–, en particular en el Departamento de Maipú. La producción de carbón es importante en Tres Isletas y General Güemes.

Fuente: Extraído de Foio, María del Socorro; Pérez Rubio, Ana María (2009), pág. 269

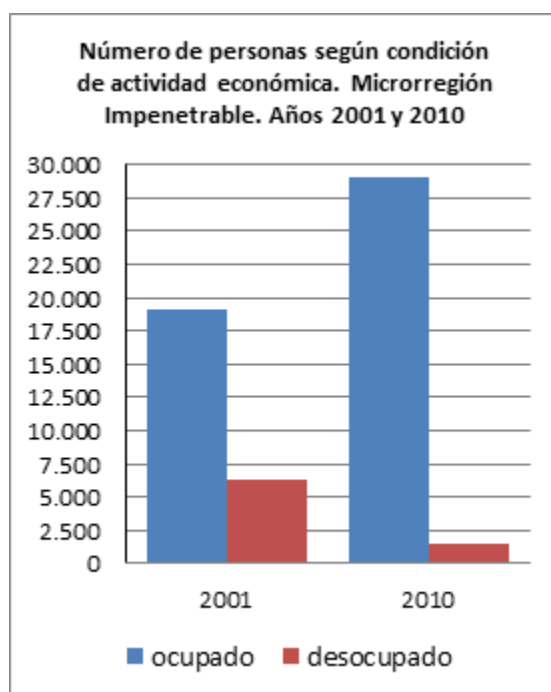
Los dos municipios de mayor ocupación demográfica en esta región (Juan José Castelli y Tres Isletas) se encuentran hacia el sur, ambos se caracterizan por poseer la mayor concentración de población urbana; en el primer caso asciende a 80,8 % y en el segundo a 67,1 %. Constituyen municipios con una estructura organizativa relativamente consolidada, donde lo local es todo lo cercano al territorio, más allá de los recursos.

Los otros municipios de la región se encuentran dentro de la categoría de “pequeños municipios”, cuentan fundamentalmente con organizaciones de base pero tienen una fuerte dependencia de los recursos, siendo ésta una condición difícil para planificar el desarrollo local, sobre todo en Misión Nueva Pompeya (4.194 habitantes) y Fuerte Esperanza (3.148 habitantes).

Generalizando la ocupación demográfica de toda la región, puede decirse que hacia el noroeste disminuye notoriamente, siendo la escasez de agua el factor limitante más significativo para la ocupación de este espacio. Las localidades en general tienden a estar ubicadas a lo largo del cauce de los ríos (Teuco y Bermejito) o de los ejes de comunicación. Las que registran el mayor número de población son Miraflores, Villa Río Bermejito, Sauzalito y Nueva Pompeya. El resto de las poblaciones está conformado por Fuerte Esperanza y El Espinillo (1.376 y 1.271 habitantes) y Wichi y El Sauzal (773 y 715 habitantes respectivamente). La mayoría de los habitantes son indígenas (etnia toba/qom y wichís), campesinos y pequeños productores rurales. Según el Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo de la provincia del Chaco *“muchos wichís practican la recolección de frutos y miel del monte, cazan y pescan. Otros trabajan en obrajes madereros o son cosecheros temporarios. Tallan la madera del palo santo, tejen con fibras de chaguar y hacen alfarería. Gran parte de estos grupos conservan elementos de su rica cosmovisión, su lengua y curaciones naturales. Algunos trabajan como maestros, enfermeros, auxiliares contables, o desempeñando cargos en municipalidades, escuelas, hospitales. Otros trabajan en la fabricación de ladrillos y la venta de artesanía (alfarería y tejidos)”*.

Considerando la condición de actividad económica para el total de los municipios que conforman esta región, según la estadística del censo 2010 (INDEC), se observa la existencia de: Activos Ocupados 47 % (representan un total de 28.997 personas),

Activos Desocupados 3 % (1.430 individuos) e Inactivos 50 %. La situación es mejor si se compara con el censo anterior, realizado en el año 2001, que arrojaba un total de 6.269 personas desocupadas, representando un porcentaje mayor si se relaciona con la población de ese período. Esta realidad puede observarse en el gráfico que aparece a continuación.



Fuente: Elaboración propia según estadísticas del INDEC, censos 2001 y 2010.

En otro aspecto, relacionado con lo demográfico y lo social, podemos afirmar que según la información estadística del último Censo de Población (2010), existen en la región un total de 36.721 personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, que representan un 39,7 % del total de la población, valor que ha mejorado un poco con respecto al censo anterior, donde dicho guarismo ascendía al 52 %.

Descripción de la base productiva: el 97,1 % de la superficie de la región está incorporada a la producción primaria, siendo importante destacar la cantidad de explotaciones agropecuarias sin límites definidos pertenecientes a criollos y aborígenes. La **agricultura** ocupa sólo el 3 % de los suelos incorporados a la producción y la

composición de la base productiva por jurisdicción departamental. La **ganadería** ocupa el 96,1 % y la explotación **forestal** el 0,8 % (Oviedo y Schmoker, PET 2016).

El sector noroeste de este espacio geográfico, presenta un uso productivo predominantemente ganadero o marginal para la agricultura (algo de soja, girasol y, en menores cantidades algodón, maíz y sorgo). La ganadería se hace en pastoreo principalmente en bosque y monte, destacándose el ganado caprino y bovino, especialmente en el departamento General Güemes, que para el año 2011 contaba con un total de 251.912 cabezas (Ministerio de Producción del Chaco), constituyéndose en un sustento importante para muchas familias.

Hacia el sur, en todo el municipio de Juan José Castelli es muy importante el cultivo de hortalizas, constituyéndose en la principal zona productora de sandía y zapallo de toda la provincia, cuya mayor producción se vende a los mercados extrarregionales. Por otra parte, es muy significativo el desarrollo que durante los últimos años ha tenido aquí la apicultura, llegando a producirse mieles de calidad para la exportación.

Infraestructura: considerando el servicio de energía eléctrica, existe en la región una línea troncal provincial que llega a Miraflores y Villa Río Bermejito, además hay una cooperativa de electrificación Rural que se encarga de llevar energía a las distintas colonias. Se encuentran dos cooperativas de electrificación rural en las ciudades cabeceras de Juan José Castelli y Tres Isletas que se dedican al tendido de la red de electricidad rural y administración del servicio.

En lo referente al servicio de agua potable, hay 2 cooperativas que proveen este vital elemento en Juan José Castelli y Tres Isletas. En Juan José Castelli, la provisión proviene del reservorio natural de El Mahlá con una planta potabilizadora en la zona urbana. Hay que considerar que en esta localidad debido al crecimiento poblacional, en los últimos años el recurso hídrico del reservorio ha comenzado a resultar insuficiente para el abastecimiento total de población. Con respecto a Tres Isletas la extracción se realiza de un reservorio subterráneo, mediante perforación, lo cual genera ciertos problemas de calidad y cantidad de agua, generando un abastecimiento insuficiente para la población.

5.2.1 Aplicación del Plan “Manos a la Obra” en la región (UDT 1, 2, 3 y 4)

La Subsecretaría de Desarrollo y Economía Social es la que actualmente instrumenta este Plan de carácter Nacional en la provincia, por otra parte intensifica el acompañamiento a pequeños productores del interior, labor que siempre realiza con la ayuda de equipos técnicos, con el objeto de planificar estrategias de trabajo para lograr fortalecer la economía social y comunitaria en algunas localidades.

En la ciudad de Tres Isletas (departamento Maipú) -una de las beneficiadas-, comenzaron a presentarse proyectos integrales en el año 2007. El primero de los que fue aprobado, con previo circuito administrativo en Nación, recibió la suma de \$ 299.046, cifra que fue administrada por la Asociación Grupo Solidario “Sol”, y con la que se ejecutaron 14 EPUC (emprendimientos productivos asociativos comerciales) y 14 EPUF (emprendimientos productivos unifamiliares y personales).

Por otra parte, la Asociación Civil “Ligas Agrarias” gestionó varios EPUF más servicio de apoyo a la producción y fortalecimiento, que luego fueron derivados al Plan Integral Provincial.

Otro proyecto aprobado fue el presentado por la “Asociación de la Producción e Industria Forestal (APIF)”, que recibió la suma de \$ 293.850, que fueron destinados a 22 EPUF más servicio de apoyo a la producción. En tanto, la Cooperativa Agrícola, Forestal, Ganadera, Apícola y de Vivienda “Campo Bedogni Ltda” también recibió apoyo económico y técnico.

Finalmente, la Asociación de Pequeños Productores Orgánicos (APPO) viene trabajando desde hace varios años en coordinación con la cartera social provincial y nacional. Esta organización tiene el acompañamiento permanente de Nación y hacia fines del año 2013 contaba con un trabajo integral y formal que beneficiaba a unas 60 familias.

Con financiamiento nacional correspondiente al programa Manos a la Obra, podrán construir un frigorífico, que a futuro les permitirá fortalecer la producción caprina y porcina. El aporte que realiza la provincia del Chaco se materializa mediante la intervención del equipo técnico de la Subsecretaría de Desarrollo y Economía Social, a

través de la capacitación (en este caso) para la elaboración de bloques de suelo cemento que formarán parte de la obra del frigorífico; posteriormente se les brinda a los trabajadores un asesoramiento en cuanto a la comercialización de los productos.

La tarea que realiza la Subsecretaría en el territorio -allí donde acontecen los hechos- es sumamente interesante, puesto que el personal técnico se reúne permanentemente con integrantes de distintos municipios, se realizan entrevistas a emprendedores y se escucha el pedido de personas que ya cuentan con un oficio, pero que no tienen los materiales necesarios para llevar adelante proyectos productivos. Mediante este programa se intenta promover la incorporación de familias a la economía social por medio de la gestión de herramientas que posibiliten la ejecución de trabajos genuinos.

A nivel general puede decirse que tanto el trabajo como la familia son dos ordenadores sociales muy importantes que permiten resolver situaciones de desigualdad y pobreza; en este sentido, y debido a que la zona norte del impenetrable es la más vulnerable y alejada geográficamente de los centros urbanos donde muchos trabajadores pueden gestionar algún tipo de emprendimiento, se le da importancia también a otro programa denominado “Herramientas para la Inclusión Social”, que lo implementa el Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos de la provincia del Chaco a través de la Subsecretaría de Desarrollo y Economía Social. Es un programa que tiene por objeto fomentar el trabajo auto gestionado y servir a la meta de gobierno de garantizar inclusión con equidad territorial. Se entregan equipos y herramientas para incentivar la actividad productiva y potenciar el desarrollo local de las comunidades del interior de Chaco.

Esta propuesta apunta a fortalecer emprendimientos de ladrillería, costura familiar e industrial, horticultura y herrería o aquellos vinculados a la albañilería, entre otras iniciativas, fortalecimiento de los emprendimientos no sólo activa el circuito económico, sino que además tiende a generar vínculos entre los diversos actores de la comunidad. Localidades muy alejadas como Comandancia Frías, El Sauzalito, Fuerte Esperanza han sido beneficiadas durante los últimos años, al igual que Miraflores y Juan José Castelli, donde muchos beneficiarios integran pequeñas unidades productivas y a los que se les trata de incentivar la cultura del trabajo y la organización

a través de la economía social como forma de ver la economía que pueda producir un impacto directo para reducir la pobreza y generar inclusión.

5.2.2 Aplicación del Programa “Chaco Emprende” en la microrregión Impenetrable (UDT 1, 2, 3, 4)

Este programa provincial comenzó a aplicarse en este espacio geográfico a partir del año 2011, en el que se aprobó el primer proyecto presentado. Los montos oscilan entre los \$ 8.000 y \$ 30.000 según se aprecia en el cuadro que aparece a continuación:

Nombre de Emprendimiento	Rubro	Año	Localidad	Monto
Fábrica de escobas	Otros	2011	Tres isletas	\$ 8.000
Fábrica de carteles de señalización	Otros	2013	Juan José Castelli	\$ 15.000
Panadería	Alimentos	2013	Juan José Castelli	\$ 12.000
Artesanías Liliana	Artesanías	2013	Juan José Castelli	\$ 5.000
Tapicería El Chileno	Tapicería	2013	Juan José Castelli	\$ 15.000
Fábrica de Calzados	Zapatería	2014	Tres isletas	\$ 20.000
Tapicería	Tapicería	2014	Tres Isletas	\$ 15.000
Panadería	Alimentos	2014	Tres Isletas	\$ 30.000

Fuente: Subsecretaría de Empleo. Ministerio de Industria, Empleo y Trabajo de la provincia del Chaco. Año 2014

Según lo observado es importante destacar que las localidades de Tres Isletas y Juan José Castelli han sido hasta el momento las únicas beneficiadas de este programa en la región, con un total de cuatro proyectos aprobados en cada una de ellas que ya están en ejecución.

Se trata del desarrollo de emprendimientos relacionados con los rubros alimento (panadería y panificadoras), tapicerías, zapaterías (fábrica de calzado), talleres textiles (confección de ropa), y otros (donde se incluyen fábrica de escobas y fábrica de carteles de señalización).

La mayoría de estos emprendimientos productivos son de carácter unipersonales o familiares. Esta modalidad de financiamiento brinda asistencia técnica y económica a emprendimientos productivos nuevos o en funcionamiento, integrados por personas

individuales o unidades familiares, que se encuentren contemplados en una propuesta estratégica socio – organizativa, que requieran de inversiones para la adquisición de equipamiento, insumos y pequeños bienes de capital que contribuya a incrementar y/o mejorar su capacidad productiva y/o comercialización. (MDS, 2006:17). De esta manera arrancan con una pequeña pyme y se les da una mano para que puedan fortalecerla con el paso del tiempo.

En este sentido, cada uno de los proyectos puestos en marcha han implicado el afianzamiento de al menos tres o cuatro puestos de trabajo, razón por la que el impacto del Programa en esta zona del Chaco ha sido positivo, sea por la creación de puestos de empleo o por el fortalecimiento de los ya existentes.

Aquí lo que debe destacarse es que, tanto los emprendedores de Tres Isletas como de Juan José Castelli tienen un seguimiento constante por parte del Ministerio de Industria, a través de visitas que permiten constatar el desarrollo y avance de los proyectos y mediante talleres de capacitación (realizados en la Cámara de Comercio de Castelli o en la Agencia de Empleo local) que tiene por objeto central el fortalecimiento de los recursos humanos de los individuos que están en actividad y para tratar de atraer a futuros emprendedores que formulen sus proyectos.

También es interesante remarcar aquí la importancia que tiene en la localidad de Juan José Castelli la aplicación del Programa de Empleo Independiente (PEI), que si bien no es objeto de estudio en este trabajo, es significativo por la posibilidad brindada a emprendedores de poder iniciar su trayecto empresarial y desarrollarse en el transcurso del tiempo. Este Programa lo ejecuta la cartera provincial de manera complementaria con la delegación Chaco de la Gerencia de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación. Se desarrolla en el marco de las actividades a las que acceden las personas de entre 18 y 24 años que participan del programa “Jóvenes con más y mejor Trabajo”, que ofrece la realización de talleres de gestión empresarial y la consecuente formulación de proyectos –con seguimiento de técnicos del Ministerio– para sus futuros emprendimientos.

En Juan José Castelli, el Ministerio de Industria ha puesto en marcha más de quince emprendimientos, que constituyen iniciativas innovadoras y con gran potencial de expansión, básicamente se trata de proyectos relacionados con servicios

informáticos, textiles, gastronómicos, cítricos y porcinos. Son iniciativas asociativas que consolidan y apuntalan la independencia económica de las familias o de los jóvenes participantes en búsqueda de la generación de sus propias fuentes de ingreso a través del autoempleo.

5.2.3 El esfuerzo conjunto de los municipios por el logro del Desarrollo Regional

En la microrregión impenetrable (conformada por 4 Unidades de Desarrollo Territorial), sólo la UDT N° 3 integrada por los municipios de Villa Río Bermejito y El Espinillo ha elaborado su Plan de Desarrollo Regional que apunta al progreso socio-económico de sus habitantes. Aquí también participaron Intendentes, Presidente de Concejo Municipal, Concejales, Docentes, Técnicos Referentes de distintas jurisdicciones gubernamentales que desempeñan actividades en la U.D.T., Autoridades de los Poderes Judicial y Legislativo, Eclesiásticos y, en gran número, pobladores del territorio de los Municipios de Villa Río Bermejito y el joven El Espinillo.

En forma conjunta y en correspondencia con el Plan Quinquenal Provincial 2011-2015, con los Programas de Gobierno (de cada jurisdicción), con las Metas del S.I.G.O.B. (Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática), con el Cabildo Abierto efectuado en la Región (sede en Juan José Castelli) el día 18 de marzo de 2010 y con el proceso participativo de la comunidad que comenzó en febrero de 2010 y culminó con el Taller Participativo realizado al efecto el día 30 de noviembre de 2010 en Villa Río Bermejito, se ha podido realizar el Plan Quinquenal de Desarrollo Regional de la UDT 3 bajo la denominación “5 AÑOS...CON EMPUJE Y ESFUERZO”.

Para elaborar el mismo se ha contado desde un principio con el invaluable aporte del Gabinete Territorial (grupo de técnicos de las distintas jurisdicciones gubernamentales propuesto para trabajo en terreno y aportes). Este equipo, desde marzo de 2010, ha efectuado reuniones en las que aportó datos técnicos y relevó demandas que fueron apoyo del presente Plan. Un Plan de desarrollo que trata básicamente de: impulsar el turismo como factor productivo principal de la región y difundir el turismo de la región a nivel internacional; generar y gestionar fuentes de

trabajo genuino y durables en el tiempo y desarrollar programas de capacitación laboral; propugnar por mayor equidad social entre aborígenes y criollos, entre otras cuestiones.

5.2.4 La articulación público-privada con instituciones de Ciencia y Tecnología como estrategia de Desarrollo Regional en la región Impenetrable.

En el año 2009, y con la clara idea de impulsar el crecimiento de la economía agropecuaria del país, el PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales) creó el Área de Competitividad²³ mediante lo que se denominó **Iniciativas de Mejora Competitiva**, para la cual el territorio constituye el ámbito fundamental sobre el cual se asientan los distintos proyectos. Es en el territorio donde se originan los procesos de producción agropecuaria, donde se relacionen entre sí los distintos actores sociales, dentro de un entramado institucional público-privado, brindando un estímulo, y en ocasiones una limitante, para el desarrollo socioeconómico regional.

En este sentido, uno de los objetivos a lograr es el fortalecimiento del entorno institucional, condición necesaria para motivar la producción agropecuaria. En estos últimos años se ha venido promoviendo la articulación entre el sector productivo -privado o cooperativo- con el sector público -a nivel local, provincial y nacional- y las instituciones de ciencia y tecnología. Esto evidencia la puesta en marcha de un proceso de coordinación de esfuerzos para desarrollar la producción y mejorar las formas de comercialización, incorporando a todos los actores productivos y enfatizando la inserción de la pequeña y mediana producción agropecuaria.

El Instrumento de promoción de mejora competitiva que se viene aplicando en el departamento General Güemes, cuya cabecera departamental es Juan José Castelli es el denominado IDR (Iniciativas de Desarrollo Regional), cuyo Objetivo estratégico es mejorar las posibilidades de desarrollo de los pobladores del área, preservar la cultura local y mantener una ocupación estratégica del territorio.

Toda esta región del impenetrable posee una base productiva sustentada en la agricultura, la actividad ganadera y forestal.

²³ Según Michael Porter, la competitividad está determinada por la productividad, definida como el valor del producto generado por una unidad de trabajo o de capital. La productividad es función de la calidad de los productos y de la eficiencia productiva. La competitividad, no sólo representa una mera expansión productiva, sino que es un modo de mejorar la realidad socioeconómica de los distintos territorios.

Ahora bien, los actores locales (miembros de las comunidades de Juan José Castelli, Miraflores, Villa Rio Bermejito, El Sauzalito, y organizaciones de la sociedad civil) de toda la región consensuaron orientar el desarrollo regional a través del logro del Fortalecimiento Institucional, fundamentalmente considerando que el eje del desarrollo productivo debe orientarse sobre tres cadenas básicas: apícola, hortícola y ganadera.

5.2.5 El desarrollo y la importancia de la actividad apícola en la microrregión Impenetrable

Antes de comentar brevemente sobre esta actividad en la región debemos considerar que la miel argentina es reconocida en el mercado mundial por su calidad, gran parte del territorio argentino presenta ambientes naturales adecuados para la producción de mieles orgánicas, que con un buen tratamiento y manejo se puede conseguir satisfacer los protocolos más exigentes en la materia. El nordeste del país goza de condiciones óptimas para la producción de miel en lo que respecta al comportamiento de la flora autóctona, con gran variedad de especies en su composición botánica y de floraciones de alta calidad nectarífera, asegurando una extensa temporada apícola.

La apicultura en el Chaco se ha convertido en una alternativa de producción importante para diversificar e implementar en pequeñas y medianas empresas rurales, generando puestos de trabajo e incrementando las exportaciones, ya que las provincias del Nordeste Argentino cuentan con excepcionales condiciones para el desarrollo de esta producción. Esta actividad puede transformarse en fuente de ingresos que permita el desarrollo de pequeñas empresas familiares con la obtención de productos altamente demandados en el mundo entero, orientando su producción de acuerdo con las características fisicoquímicas que presentan las mieles (Bedascarrasbure, 1998).

Cuando recién comenzó a practicarse esta actividad en la provincia, el negocio de la miel tenía una baja rentabilidad y la comercialización era insegura, pues existía una gran variabilidad de la calidad de miel en toda la geografía provincial. Esta problemática se resolvió una vez que el sector recibió apoyo del PROSAP (Programa

de Servicios Agrícolas Provinciales), implementado en el Chaco mediante el Ministerio de la Producción.

La intervención del PROSAP en los negocios de la miel del Chaco trajo consigo mayor innovación al sector, al tiempo que originó una situación competitiva, que rápidamente se adecuó a las realidades del exigente mercado actual, sobre todo en lo que respecta a la relación precio/calidad y la seguridad alimentaria de los productos.

Evidentemente la producción de miel en la provincia del Chaco necesitaba de un impulso como este que posibilite a los apicultores cambiar la cultura del negocio y generar nuevas oportunidades para el desarrollo del sector. Con este apoyo se logró potenciar las ventajas comparativas (obteniendo mieles naturales de alta calidad) a través de la construcción de ventajas competitivas (sellos y certificaciones de calidad).

La provincia cuenta con siete zonas productoras de miel (como se aprecia en el mapa), la zona 7, por la ausencia de cultivos y una marcada predominancia de especies nativas o autóctonas, es la posee características más particulares, puesto que le permite producir un tipo de miel denominada miel orgánica de origen silvestre.



Referencias:

- Zona 1: Resistencia;
- Zona 2: San Martín;
- Zona 3: Presidencia R. Sáenz Peña;
- Zona 4: Villa Ángela;
- Zona 5: Charata;
- Zona 6: J.J. Castelli;
- Zona 7: El Sauzalito.

Fuente: PROSAP CHACO. 2012

La Universidad Nacional del Nordeste como institución promotora de la actividad apícola en el impenetrable chaqueño

A principios del año 2013, las facultades de Ciencias Veterinarias y Ciencias Agrarias de la UNNE conformaron a un grupo de interdisciplinario de trabajo entre ambas unidades académicas que generó una serie de actividades con la intención de promover y fomentar la actividad apícola en la región IMPENETRABLE. Del proyecto han participado docentes, investigadores y estudiantes, enmarcados dentro del programa de extensión “La Universidad en el Medio”.

El proyecto se llevó a cabo en la localidad de Fuerte Esperanza (dentro de la UDT 2), ubicada en el corazón del Impenetrable Chaqueño, a 155 kilómetros de la ciudad de Juan José Castelli, cabecera de Departamento General Güemes. Las familias rurales de la zona desde 2006 se encuentran organizadas en asociaciones de productores, por lo cual trabajan en forma mancomunada. Muchos de los productores se han iniciado en la actividad apícola con poco éxito, por falta de capacitación y asistencia técnica, manteniendo pequeños apiarios sin atención. Esto ha motivado a la Universidad, mediante dicho proyecto, a brindar capacitaciones, charlas, asistencia técnica, desarrollo de estrategias productivas, y otras acciones orientadas al desarrollo de la actividad apícola, para que puedan aumentar el número de colmenas, mejorar las prácticas de manejo, las condiciones sanitarias de las colmenas y el manejo de los productos.

Este es un ejemplo donde se aprecia la transferencia de conocimiento y técnicas de la Universidad como para contribuir a la promoción de la apicultura en una zona con muchos condicionamientos productivos, donde ésta actividad es viable, e incluso puede realizarse en paralelo a otras actividades agropecuarias.

Asimismo, también es importante destacar que, en virtud del convenio existente entre el INTA Sáenz Peña, IIFA (Instituto de Investigaciones Forestales y Agropecuarias de la provincia del Chaco) y la APFCH (Asociación de Productores Forestales de la provincia del Chaco) se formuló, aprobó y se puso en marcha, en diciembre de 2013, el proyecto denominado “Apoyar la mejora en la cantidad y calidad de miel”, producida por integrantes de 4 grupos de Cambio Rural de El Sauzalito, al noroeste del departamento

General Güemes”, por un valor de poco más de \$ 70.000 en el cual se incluyen capacitaciones, material apícola y logística.

El proyecto tiene por objetivo: “Incrementar la renta de familias integrantes de GCR (Grupos de Cambio Rural) Forestal de El Sauzalito mediante la ampliación de sus apiarios”. Los beneficiarios son integrantes de los siguientes GCR Forestal: Renacer (Paraje La Zanja y Santa Rita), Los vecinos (El Sauzal y El 20), La unión (El Quebrachal y El Vallado) y La amistad norteña II que funcionan en parajes aledaños a la localidad de El Sauzalito en un radio de hasta 80 kilómetros, siendo el paraje más lejano El Pozo del Gallo (GCR La amistad norteña) próximo a Comandancia Frías. Cabe recordar que estos grupos trabajan en el marco de un proyecto Profeder cuyo nombre es “Impulsar el desarrollo forestal promoviendo procesos productivos y de organización en un marco de sustentabilidad”. (Michela, 2013)²⁴

En 2013 comenzó a funcionar la cooperativa “Los meleros”, cuyos principales socios son cinco integrantes de los GCR mencionados anteriormente. Se prevé que esta institución intervenga en el mercado local, regulando el precio de compra a favor de los productores.

Según Michela (2013), es destacable mencionar que la modalidad de implementación del proyecto prevé que los productores realicen un aporte individual de 2 colmenas a modo de contraparte. El producto esperado una vez finalizado el primer año de trabajo es el siguiente: 21 familias capacitadas, 147 nuevas colmenas y 350 colmenas en producción.

El Plan Joven Apícola

El 19 de marzo de 2014 se inauguró en la localidad de Juan José Castelli el denominado “Plan Joven Apícola”, presentado allí por ser la zona donde se encuentra la mayor producción a nivel local. El mismo presenta la particularidad de ser el primero en todo el país, ya que la miel es un producto genuino, noble y de gran aceptación en el mercado mundial.

²⁴ MICHELA, JULIO. Nota publicada el 19 de Diciembre de 2013. En: <http://inta.gob.ar/noticias/beneficios-articulados-mas-apiarios-y-formacion-de-cooperativa>

Desde el Estado Provincial (a través del Ministerio de Producción) se trabaja de manera articulada con las partes involucradas para que éste solo sea el comienzo de una nueva forma de crecimiento laboral y productivo genuino de los jóvenes chaqueños, que por medio de este plan, podrán acceder a una unidad de negocios propia y así desarrollarse como nuevos productores apícolas. Cabe aclarar que el Plan de desarrollo apícola y social cuenta con respaldo de Miel del Chaco, emprendimiento liderado por la empresa reconvertida Grúas San Blas, que tiene su planta de procesamiento apícola en el parque industrial de Sáenz Peña.

En la primera etapa de su implementación, se están realizando tareas de difusión del plan apícola en toda la provincia del Chaco, ya que existen nuevos e incipientes grupos que trabajan con colmenas, la idea es organizarlos y asesorarlos. Se hace especial énfasis en la microrregión impenetrable ya que es la zona por excelencia de producción de miel en la provincia, para ello es fundamental fortalecer las organizaciones y brindarles un plan que no sólo las asista técnicamente sino que también les ofrezca estructuras sólidas, ya que la idea central de este Plan es que el productor sea soberano, independientemente del gobierno de turno; de este modo, se incrementa la mano de obra y la producción, se reduce el desempleo y se trabaja a futuro generando nuevos espacios de comercialización.

Dentro del mismo programa, también se ha lanzado el denominado Plan Joven, un espacio que busca darle una oportunidad de trabajo al joven chaqueño, no solo dotándolo de herramientas concretas de trabajo, sino que lo apoya de manera estructural, con la idea fundamental de formar nuevos productores, emprendedores y dirigentes pero por sobre todo, personas de bien que haciendo base en el trabajo y no en la continua asistencia por parte del estado, pueda desarrollar una unidad de negocio sustentable en el tiempo y de fuerte impronta regional.

El apoyo a productores apícolas por parte del Estado

En el mes de mayo de 2014 se ha inaugurado en la ciudad de Sáenz Peña la Planta de Procesamiento de Homogeneizado de Miel “Mieles del Chaco”²⁵. En esa oportunidad, el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), que es ejecutado por la Unidad para el Cambio Rural del MAGyP, y el Ministerio de Producción del Chaco entregaron recursos no reintegrables por más de tres millones de pesos a organizaciones de apicultores chaqueños, que corresponden al “Programa 20.000 colmenas” y al “Proyecto Jóvenes Apicultores”.

Según la Unidad para el Cambio Rural, dentro del “*Programa 20.000 colmenas*” han sido beneficiadas las siguientes organizaciones:

- “Cooperativa Apícola de Industrialización y Comercialización Los Meleros Limitada”, ubicada en la localidad de El Sauzalito, ha recibido \$ 364.000. Es una cooperativa integrada por 41 productores que cuentan actualmente con 2.000 colmenas, de las cuales 1.206 han sido financiadas.
- “Cooperativa El Mojo Limitada”, de El Espinillo, paraje El Mojo, ha recibido aportes por \$ 85.000. Está formada por 24 productores y cuentan con 913 colmenas, de las cuales 570 fueron financiadas.
- La Fundación Valdocco, de Comandancia Frías, recibió aportes por \$ 500.000 que provinieron de la Ley Apícola Nacional, y fueron para la compra de material inerte.

Dentro del “*Programa Jóvenes Apicultores*” se benefició a la:

- “Asociación de Apicultores” de Juan José Castelli, que recibió un aporte de \$ 250.000 provenientes del PRODEAR (Programa de Desarrollo de Áreas Rurales), para la compra de material inerte. Esta Asociación, de gran importancia en el impenetrable, fue fundada por un grupo de productores en el año 1988. En la actualidad cuenta con 80 socios, reuniendo a productores no solamente de Castelli, sino también de alrededores y hasta formoseños, y cuentan con aproximadamente 10.000 colmenas. Desde sus

²⁵ La Planta de Procesamiento de Homogeneizado de Miel, “Mieles del Chaco”, se encuentra instalada en el parque industrial de Sáenz Peña y es la de mayor tecnología en la región Norte de nuestro país. Cuenta con una superficie cubierta de 1000 m² y su construcción demandó una inversión total de 9,7 millones de pesos. Su capacidad de procesamiento diarias es de 22 toneladas de miel. En una segunda etapa será incorporada la fabricación de hidromiel, producto altamente requerido en distintos mercados internacionales. Actualmente “Mieles del Chaco” es abastecida por casi 2.300 productores apícolas de Castelli, Miraflores, El Sauzalito, Charata, San Martín, Villa Ángela y General Pinedo. (<http://www.ucar.gob.ar/index.php/novedades/noticias-ucar/592-productores-apicolas-chaquenos-recipientes-mas-de-3-millones-de-pesos-en-aportes-no-reintegrables>)

inicios logró incorporar a cientos de pequeños productores al sector y en 1995, gracias al arduo trabajo de conjunto, se obtuvo la declaración de "Primer Polo Productivo Apícola del NEA y del país" en la región. Sus socios cuentan con sala de extracción y además tienen a su disposición a un técnico para realizar las consultas en cualquier época del año, a esto se debe agregar la compra de insumos en conjunto (permite abaratar costos) y la venta de miel colectiva con la cual se ve incrementada la rentabilidad. Por otro lado, han realizado un convenio con una empresa exportadora para facilitar la provisión de tambores vacíos a todos los productores de las zonas IV, VI, VII e inclusive productores de Formosa a precio de costo, financiándoles la cosecha a los productores asociados. También se debe destacar que a través de la articulación con la Fundación Juan Penco y el Programa Cambio Rural se ha utilizado tecnología, a través de la cual se pudo lograr la producción de celdas reales en el paraje el Mojo y Miraflores.

En otro orden, la actividad ganadera de la región también se ve beneficiada, ya que el Ministerio de Producción del Chaco, a través del Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), viene entregando ayudas económicas de carácter no reintegrable a organizaciones de productores ganaderos del noroeste chaqueño. Un ejemplo de ello es la Asociación de Productores Unidos del Sauzalito, que destina la ayuda a la expansión y el fortalecimiento del trabajo de pequeños productores del área.

Dicha Asociación también acordó con el gobierno la ejecución de un importante proyecto productivo de desarrollo caprino en la zona norte del Chaco. La primera transferencia realizada (superior a \$ 115.000) ya benefició a 47 productores integrantes de la Asociación y del Consorcio Rural del Sauzalito. El monto total del proyecto es de 742.000 pesos, según el Ministerio de la Producción, organismo que considera la importancia del gran esfuerzo económico del Estado para asistir a las cooperativas, haciendo posible que el pequeño productor valore las herramientas crediticias.

En esa región también, y relacionado con el mejoramiento de calidad de vida, a través del Plan "Ahí, en el Lugar", se han creado viviendas rurales en Wichí, El Sauzal y El Sauzalito. Es un Plan que permitió consolidar la presencia del Estado en pequeños pueblos y parajes aislados social y geográficamente (región Impenetrable), ha fortalecido los procesos de inclusión social y desarrollo local a través de la

conformación de redes, la promoción de la organización, la participación comunitaria y la vigorización de las identidades locales. Mediante la conformación de mesas de gestión locales (espacios conformados por instituciones, organizaciones, municipios y vecinos) han podido acordar aquellas prioridades sociales para luego definir las posibles estrategias de acción y participar junto al Estado en la concreción. Pero es evidente que todo este accionar de las comunas, promueven la economía social y el desarrollo local a través de la generación y fortalecimiento de los procesos asociativos y cooperativos.

Finalmente, podemos mencionar muy sintéticamente a la horticultura, considerada el otro eje de desarrollo productivo de la zona. En este sentido, el sector sur del departamento General Güemes se caracteriza por tener amplias plantaciones y huertas de hortalizas, de entre las que sobresale la sandía, que representa el 70 por ciento de la superficie sembrada, mientras que el 25 por ciento corresponde a zapallos y el 5 por ciento restante se reparte entre melón, zapallo gris plomo, calabaza rayada, zapallito de tronco, y otras.

En el marco de un proyecto concretado por la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, a principios del año 2012, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación invirtió 1,5 millones de pesos en la construcción de una planta de lavado y empaque de frutas y hortalizas, con aportes provenientes del Fondo de Desarrollo de Economías Regionales. Esta obra de infraestructura fue construida dentro del predio de la Cooperativa General Güemes Limitada, en la localidad de Juan José Castelli y actualmente beneficia a cerca de 500 productores del departamento de General Güemes. Con este importante emprendimiento también ha sido favorecida la Asociación de Productores Frutihortícolas de Juan José Castelli, ya que además de mejorar las condiciones de comercialización de los pequeños productores, hay que destacar que permitió la creación de más de 50 puestos de trabajo en forma directa y un número aún mayor de manera indirecta.

Efectivamente la puesta en marcha de esta nueva planta favoreció el crecimiento de la actividad hortícola en la zona, ya que se sumaron producciones que actualmente no pueden crecer por no tener la infraestructura necesaria (cámaras frigoríficas) para la comercialización dentro y fuera de la provincia.

Capítulo 6

Consideraciones finales

CONSIDERACIONES FINALES

El inicio del siglo XXI encuentra a la provincia del Chaco –al igual que otros territorios– sumida en un nuevo proceso de cambio, en el que comienza a configurarse una nueva geografía de responsabilidades institucionales para el desarrollo, donde la conformación de microrregiones, en el interior del territorio provincial, aparece como un modelo a partir del cual se puedan sumar recursos y coordinar acciones, en términos de hacer posibles y sustentables las políticas de desarrollo.

En esta nueva etapa se instala el desarrollo local como una estrategia superadora de los graves problemas de exclusión social y debilitamiento de las economías regionales. A partir del año 2008, la nueva gestión de gobierno implementa un Programa de Fortalecimiento Institucional y Modernización del Estado, iniciándose así la conformación de Unidades de Desarrollo Territorial (UDT) concebidas como un espacio geográfico donde se pueden ejecutar y evaluar programas y políticas públicas.

Está claro entonces que el desarrollo regional o territorial es el soporte del desarrollo local, por ende, para que las localidades crezcan debe progresar la región que las contiene. En los tiempos que corren, trabajar a favor del desarrollo local implica trabajar a favor del desarrollo regional, pues lo local va indisolublemente ligado a lo regional, a la vez que el desarrollo regional es la base del desarrollo provincial y nacional.

El desarrollo debe entenderse como un proceso integral, de equilibrio tanto en términos sociales como territoriales; como un proceso en el que interactúan una serie de actores, con fuerte articulación vertical y horizontal, pensado y gestionado “desde abajo”, es decir, a partir del fortalecimiento y protagonismo de los actores locales y regionales del territorio, pues son ellos quienes conocen a fondo sus problemáticas.

Este es sin lugar a dudas el nuevo modelo de gestión del desarrollo integral a escala local y regional, que requiere de asociaciones intermunicipales que trabajen en coordinación con los gobiernos centrales (de cada provincia y de la Nación) y en concertación con los sectores privados y ciudadanos. La ejecución de políticas públicas debe ser concertada si busca ser exitosa, es por ello que para ejecutar proyectos que

puedan tener éxito debe hacerse en coordinación con los sectores privados, lo cual supone que previamente deben elaborarse una serie de diagnósticos participativos.

Indefectiblemente, este nuevo modelo está más caracterizado por la revalorización del territorio y lo local (sus aspectos históricos, culturales, sociales), el compromiso de los actores (poderes públicos, gremios, empresas, escuelas, la Universidad, las ONG, las asociaciones profesionales, los artistas), sus capacidades para construir dinámicas de desarrollo y establecer relaciones y compromisos sinérgicos entre personas e instituciones.

También supone en la actualidad, considerar al desarrollo como “conjunto de capacidades (ligadas a la calidad de los recursos humanos, el potencial organizativo y emprendedor de los agentes locales) que permitan un mejor aprovechamiento de las factores exógenos y que tornen dinámicas las potencialidades de una sociedad”. (Madoery, 2007)

En la provincia del Chaco particularmente, durante los últimos años, se han observado hechos concretos, acciones políticas específicas y claros resultados. Se han aplicado un conjunto de políticas de desarrollo local desplegadas en toda la geografía provincial, utilizando para tales fines 2 instrumentos que Madoery (2007) reconoce como: *políticas orientadas a la creación de entornos adecuados para vivir y producir* (políticas inclusivas de generación de empleo –Plan Manos a la Obra–), y *políticas orientadas al cambio institucional y cultural* (la aplicación del Plan Estratégico Territorial del Chaco). En el primero de los casos se nota una clara identificación con la propuesta del Gobierno Nacional de dar herramientas sociales para construir una sociedad más justa y más igualitaria. Para ello se necesita de una comunidad que recupere su sentido solidario, su potencial de trabajo y –sobre todas las cosas– su esperanza, lo cual se ha ido logrando a través de los últimos años mediante la aplicación de programas como Manos a la Obra y Chaco Emprende (objetos de estudio de esta tesis), Argentina Trabaja, Herramientas para la Inclusión Social, Ellas Hacen o el Plan Ahí por citar algunos ejemplos. En el segundo de los casos, el Plan Estratégico Territorial Chaco se ha constituido en el marco para la planificación y la gestión de políticas provinciales y locales de carácter sectorial. Contribuyó a fortalecer aún más el proceso de desarrollo local en marcha en la provincia; con aportes consensuados para favorecer la

construcción de mecanismos de concertación de políticas públicas con los distintos sectores de la sociedad, tendientes a hacer más eficientes, en términos sociales, territoriales y económicos, las inversiones tanto del sector público como privado. En este sentido, las localidades de Presidencia de la Plaza, Machagai y Tres Isletas son las únicas que hasta el momento han trabajado en forma mancomunada a nivel local.

De acuerdo a lo expresado anteriormente se ha podido corroborar la hipótesis inicial de este trabajo.

Haciendo referencia a los programas que fueron objeto de estudio de esta tesis, es interesante advertir la importancia social que adquiere el microcrédito como herramienta promotora de muchas iniciativas productivas, pues el hecho de haber recibido un financiamiento generó inclusión social y representó una estrategia de inserción en el mercado para el individuo emprendedor. La aplicación de proyectos socio productivos correspondientes al Plan Nacional Manos a la Obra en nuestra provincia ha significado una gran experiencia, tanto para la región Centro Chaqueña como para el área denominada Impenetrable, en ambas existió y existe un gran compromiso entre los diferentes actores. Así por ejemplo, dentro de la esfera pública, incluimos miembros del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y del Chaco que han brindado capacitaciones, talleres y apoyo técnico a las asociaciones de la Sociedad Civil, cooperativas, mutuales u organizaciones gubernamentales que se encargaron de administrar los fondos financiados.

La aplicación de este programa ha generado empleo, al mismo tiempo que motivó el desarrollo de la economía social y solidaria, permitiendo a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social superar esa realidad, mediante el desarrollo de encadenamientos productivos, referidos a sectores de gran viabilidad para la producción de la economía social, entre los que pueden nombrarse a la cría de ganado, siembra de verduras y frutas, gastronomía, la producción de madera y muebles, la producción textil, cría y faena del animal, y las producciones no tradicionales (emprendimientos apícolas) que se constituyeron en alternativas al perfil de algunas localidades.

La profundización de estas tendencias permitió no sólo consolidar las numerosas iniciativas desarrolladas hasta el momento, sino también la generación de gran cantidad de mano de obra que de apoco se ha incorporado al mercado formal.

Creo importante destacar también el trabajo articulado y complementario realizado por los Ministerios de Industria de Nación y de la Provincia del Chaco con el objetivo de fortalecer el surgimiento de pequeños emprendimientos con potencial de crecimiento y posibilidades de desarrollo. La implementación del programa provincial Chaco Emprende apunta fundamentalmente a que los emprendedores financiados sean los futuros proveedores de insumos y productos terminados de la región. Indefectiblemente una herramienta que ofrece asistencia técnica y financiera a pequeños proyectos productivos, con el objeto de afianzar el autoempleo y las economías familiares y que ha generado desde el año 2008 una importante recuperación productiva. Los micro emprendimientos que han sido puestos en marcha significaron una forma muy eficaz y valiosa de autoempleo que ha brindado posibilidades laborales de calidad a muchas familias dentro del territorio estudiado. Gracias al apoyo del Estado, muchos de estos emprendedores han podido incrementar sus niveles de producción y también mejorar sus canales de comercialización haciendo sustentables sus proyectos.

Las perspectivas de crecimiento regional

En relación a esto, la UDT 9 (Microrregión Centro Chaqueña) se encuentra mejor posicionada y con mayores perspectivas que la zona Impenetrable, pues su ubicación en un lugar estratégico de la provincia (los principales centros urbanos que la integran son atravesados por la Ruta Nacional N° 16, de importante tránsito dentro del Mercosur) genera un mayor aprovechamiento de sus potencialidades, nos referimos a las actividades ganaderas y fundamentalmente al desarrollo de la industria forestal. Constituye por lo tanto un espacio geográfico compacto, con interesantes perspectivas futuras.

En tanto en el área Impenetrable encontramos dos subespacios diferentes entre sí. Por un lado, todo el sector sureste de esta microrregión, constituida por la UDT 3 y la

UDT 4, son las que tienen mejores perspectivas de desarrollo regional. En la primera de ellas, el Turismo aflora como actividad económica que fortalece el área de Villa Río Bermejito, por su balneario rodeado de un frondoso bosque que estimula este tipo de actividad. Prueba de su importancia radica en la gran inversión que la provincia llevó adelante para construir el Hotel Gualok II en la ciudad de Juan José Castelli, considerada como la “puerta de ingreso” hacia el Impenetrable. Ésta última ciudad se caracteriza fundamentalmente por el desarrollo de la actividad apícola, que durante los últimos años ha convertido al lugar en un gran polo de producción local, provincial y nacional, con la elaboración de productos que incluso son de exportación. El trabajo articulado, en cooperativas, ha permitido fortalecer la economía local, al mismo tiempo que gracias al apoyo del Estado se ha generado una mayor participación comunitaria a través de la economía social y solidaria. Finalmente nombramos a la localidad de Tres Isletas, que durante los últimos 5 años se ha transformado en uno de los principales polos de desarrollo del centro chaqueño, con infraestructura, rutas y conexión a las demás ciudades, pasando a ser parte de un gran corredor productivo de toda la región, constituyéndose en un centro urbano donde el desarrollo se observa con obras, y también con inclusión social que genera un circuito virtuoso desde lo económico, porque el circulante que llega a este territorio se queda en el interior del mismo territorio, potenciando así las posibilidades y oportunidades de todos sus habitantes.

Por otro lado, se encuentran las UDT 1 y 2, ubicadas en el extremo noroeste de la provincia (con otra particularidad climática) donde se aprecia que la distancia geográfica con respecto a los principales centros urbanos constituye un factor limitante para realizar trámites pertinentes para acceder a microcréditos. Aquí es donde hay que destacar que el Estado cumple plenamente su objetivo de tratar de garantizar inclusión con equidad territorial. Pero no con una función asistencialista, sino inclusiva, brindando herramientas para que un importante sector de la población de localidades alejadas como El Sauzalito, Comandancia Frías (ubicadas casi en límite con Formosa y Salta respectivamente) Fuerte Esperanza y Nueva Pompeya se aferren a la cultura del trabajo y la producción y lo puedan transmitir socialmente. De este modo la puesta en marcha de diferentes emprendimientos ha incentivado la actividad productiva y

comienza de a poco a potenciar el desarrollo local de las comunidades, ya que constituye un elemento fundamental para el crecimiento de esos pueblos.

Finalmente y para cerrar, siguiendo las ideas expresadas por Eduardo Aguilar (2003) podemos afirmar que el desarrollo regional está indefectiblemente asociado a la presencia de sectores públicos visionarios, conocedores profundos de las problemáticas productivas y sociales de sus entornos, que sientan como propios los problemas de quienes producen, innovan y arriesgan en su comunidad y que sean capaces de liderar estratégicamente los esfuerzos de desarrollo de la región a la que pertenecen.

BIBLIOGRAFÍA

- 1) AGUILAR, Eduardo (Dir.) y equipo (2003). *“Región Centro Chaqueña. Diagnóstico y Propuestas de la Universidad del Nordeste para la Industrialización Pyme de la Región y la Provincia del Chaco”*. Resistencia.
- 2) ALBURQUERQUE, Francisco (1996). *“Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza”*. Cuadernos ILPES, Santiago de Chile.
- 3) ALBURQUERQUE, Francisco (2001). *“La importancia del enfoque del Desarrollo en lo económico y local”*; Artículo publicado en Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *“Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local”*. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- 4) ALBURQUERQUE, Francisco y otros (2008). *“Guía de aprendizaje FOMIN sobre proyectos de integración productiva y desarrollo económico territorial”*. Instituto de Desarrollo regional, Fundación Universitaria, Universidad de Sevilla & Instituto de Economía, Geografía y Demografía; Sevilla, España.
- 5) ALFONSO, Elena (2007). *“El desarrollo local en un contexto de asimetrías regionales. El caso de la provincia del Chaco”*. En:<http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/Area%20III/El%20desarrollo%20local%20en%20un%20contexto%20-%20Alfonso.pdf>
- 6) ALTSCHULER, Bárbara (2003). *“Dificultades y oportunidades del desarrollo económico local en Argentina”*. Tesis de Maestría. Universidad Internacional de Andalucía, España.
- 7) ALTSCHULER, Bárbara (2006). *“Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario”*. Publicado en Rofman Adriana y Villar Alejandro Compiladores, *“Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate”*. Ed. Espacio, Buenos Aires.
En:
http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/PEYPP_Altshuler_Municipios.y.Desarrollo.Local.pdf

- 8) ALTSCHULER, Bárbara y CASALIS, Alejandro (2006) "Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo", en: García Delgado, Daniel y Luciano Nosetto (comps.) (2006) *El desarrollo en un contexto pos neoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Colección Transformaciones, CICCUS-FLACSO, Buenos Aires.
- 9) AROCENA, José (1995). "El desarrollo local, un desafío contemporáneo". Caracas, Nueva Sociedad-CLAEH.
- 10) ARROYO, Daniel (2001). "Las microrregiones como instrumento para el desarrollo local en Argentina". En: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/arroyo.pdf>
- 11) ARROYO, Daniel (2002). "La participación de la sociedad civil en el nivel local: experiencias regionales en Argentina". Trabajo presentado en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/25532428/Arroyo-Participacion-de-La-Sociedad-Civil>
- 12) ARROYO, Daniel (Coord.) (2003). "Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales". FLACSO, Buenos Aires. Ed. Mimeo.
- 13) ARROYO, Daniel (2006). "La política social ante los nuevos desafíos de las políticas públicas". En: Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documentos 36. Buenos Aires.
- 14) ARROYO, Daniel (2009). "Políticas Sociales. Ideas para un Debate Necesario". Primera Edición. Ed. La Crujía, Buenos Aires.
- 15) ARROYO, Daniel (2012). "Las Cuatro Argentinas. Ideas y caminos para lograr una sociedad integrada". Ed. Patria Grande, Buenos Aires, Argentina.
- 16) ATTIAS, Ana María. "La gestión asociada de Municipios como una estrategia de desarrollo local: el caso de las Microrregiones en la Provincia del Chaco". Universidad Nacional de Quilmes. Asociación Argentina de Políticas Sociales. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. En: http://www.biblioteca.municipios.unq.edu.ar/.../attias_Chaco_.PDF

- 17) BEDASCARRASBURE, Eduardo (1998). “La Apicultura como herramienta para el desarrollo”. *Módulo NEA*, 1-7.
- 18) BERCOVICH, Néstor (2004). “El microcrédito como componente de una política de desarrollo local: el caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM) en la ciudad de Buenos Aires”. En: Serie Desarrollo Productivo N^o 150, CEPAL. Santiago de Chile.
- 19) BERNAZZA, Claudia (2004). “El Paradigma del Desarrollo Local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa”. Subsecretaría de la Gestión Pública. Provincia de Buenos Aires. La Plata, agosto de 2004.
- 20) BOISIER, Sergio (1996). “*Modernidad y territorio*”. Cuadernos del ILPES. No. 42. CEPAL-ILPES, Santiago de Chile.
- 21) BOISIER, Sergio (1999). “*Desarrollo local ¿de qué estamos hablando?*”. Santiago de Chile.
- 22) CASTELAO CARUANA, María Eugenia (2009). “La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas argentinas, instrumento de política o alternativa socioeconómica? Un análisis preliminar”. En: *Cayapa: Revista Venezolana de Economía Social Año 9, N^o 17, Enero-Junio 2009. ISSN 1317-5734. Universidad de Los Andes (ULA) NURR-Trujillo. CIRIEC-Venezuela.*
- 23) CATENAZZI, Andrea y REESE, Eduardo. (1998). “Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina)”. En: *El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana. Proyecto MSP (MediterraneanStrategicPlanning) – Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DGIA) - Mancomunitat de Municipis del Área Metropolitana de Barcelona (España).*
- 24) CODUTTI, Raúl (2003). “Asistencia técnica para la elaboración del diagnóstico agrario y rural de la provincia del Chaco”. Consultoría. PROINDER.
- 25) CORAGGIO J.; SABATÉ A. (Directores) (2010) “Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad”. Editorial UNGS, Colección Política, Políticas y Sociedad N^o 05. Buenos Aires.
- 26) CORIA, Lorena (2006) “*Potencialidades y limitantes para la planificación del desarrollo local sustentable desde la escala micro regional*”. Ponencia

- correspondiente al Segundo Encuentro Internacional sobre Desarrollo Local en un Mundo Global. En: <http://www.eumed.net/eve/resum/06-12/lgc.htm>
- 27) COSTAMAGNA, Pablo (2000) *“La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local en Rafaela, Argentina”*. Proyecto CEPAL/GTZ, Santiago de Chile. En: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/6076/lcr2011e.pdf>
- 28) CUADRA, Dante Edin (2009) “Actividad industrial maderera en tres ciudades vecinas del norte argentino. Vulnerabilidades sociales y ambientales”. En: XII Encuentro de Geógrafos de América Latina. Montevideo, Uruguay.
- 29) FOIO, María del Socorro; PÉREZ RUBIO, Ana María (2009) *“El progreso de microrregionalización como estrategia del desarrollo local: Un estudio de la provincia de Chaco”*. Revista de estudios regionales y mercado de trabajo N° 5, 265-279. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4532/pr.4532.pdf
- 30) FERNÁNDEZ, Juan Pablo (2012). “La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja en ámbitos Subnacionales”. DOCUMENTO DE TRABAJO N° 96. OCTUBRE DE 2012. CIPPEC. Programa de Protección Social. Área de Desarrollo Social.
- 31) FRENCIA, Paola y SAN JOSÉ, Alejandro (Dir). (2009) “Caracterización de las subzonas RIAN”. DIES (Departamento de Información Económica y Social). Laboratorio de Teledetección. 1era Edición. En: <http://dies.chaco.gov.ar/files/documents/informes/laboratorio-caracterizacion-de-las-sub-zonas-rian.pdf>
- 32) GRAIZBORD, Boris (1984) *“Desarrollo Regional, ciudades intermedias y descentralización en México: observaciones críticas al Plan Nacional de Desarrollo Urbano (1978 y 1982)”*. En: Demografía y Economía. Vol. 18, N° 1, México.
- 33) HARTSHORNE, Richard. (1969) *“Perspectivas on the nature of Geography”*, traducción portuguesa editada por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Textos Básicos N° 4, Rio de Janeiro.

- 34) INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001. Buenos Aires.
- 35) INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010. Buenos Aires.
- 36) JOHNSTON, R. J. (1991) *“Geography and Geographers. Anglo-American Human Geography since 1945”*, London, Arnold.
- 37) KIRCHNER Alicia, 2010 “Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular”. Tomo I. Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación Argentina.
- 38) LÓPEZ, Pablo (2007) *“Desarrollo Económico Local en Argentina. Algunas experiencias promovidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social”*. 1ª ed. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, Programa AREA, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En: http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/del_arg.pdf
- 39) MADDOERY, Oscar (2007) “Cinco interrogantes fundamentales del Desarrollo Endógeno”
- 40) MARTIN, Omar (Coord) y BIZZOLATTI, Julio (2010) “Fortalecimiento de las capacidades institucionales. El caso de la provincia del Chaco”. Observatorio de Políticas Públicas, Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros.
- 41) MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN ARGENTINA. (2006) “Manual Operativo del Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra”. Dirección Nacional de Fortalecimiento Social. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Buenos Aires.
- 42) MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (2006). Resolución N° 192/2006. En: www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/DLES/normativa/Res192.pdf.
- 43) MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN ARGENTINA (2009) “Rendimos Cuentas. *Período Diciembre 2007-Mayo 2009*”. Buenos Aires, República Argentina.

- 44) MINISTERIO DE GOBIERNO, JUSTICIA Y TRABAJO DE LA PROVINCIA DEL CHACO. En: <http://www.chaco.gov.ar/MinisterioDeGobierno/PueblosOriginarios>
- 45) MONCAYO JIMÉNEZ, Edgar (2000). *“Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes”*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile.
- 46) MONCAYO JIMÉNEZ, Edgar (2001). *“Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial”*. Santiago de Chile, agosto de 2001
- 47) MONCAYO JIMÉNEZ, Edgar (2002). *“Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización”*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile, diciembre. CEPAL - SERIE Gestión Pública N° 27.
- 48) OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G. E. CLACSO/ Nro. 4.
- 49) OVIEDO, Celia Esther y SCHMOKER Sandra Elizabeth (Grupo de trabajo). “Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”. PET (Plan Estratégico Territorial). Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
- 50) PALACIOS, Juan José (1993). *“Los enfoques teórico-metodológicos para el análisis regional. “El concepto de región”*. En: Ávila Sánchez, H. Comp. Lecturas de análisis regional en México y América Latina. Universidad Autónoma de Chapingo.
- 51) PÉREZ, Ana María y BARBETTI, Pablo. *“Los procesos de desarrollo local en la región NEA: una aproximación teórica y empírica”*. Cuaderno Urbano N° 6. Espacio, Cultura y Sociedad. En: http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_6/archivos/perezybarbetti.pdf

- 52) PIANOVÍ, Mariano Ramiro (2009). "Microrregión Misiones: gestión asociada intermunicipal como estrategia de desarrollo local". Instituto Misionero de Estudios Superiores de Gestión Pública y Desarrollo Humano (IMES).
- 53) PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO 2013 – 2017. Juntos podemos crecer con equidad. Ministerio de Planificación y Ambiente. Gobierno del Pueblo de la Provincia del Chaco.
- 54) PRESTON, James (1950). "*Programa para un relevamiento geográfico de América*". Publicación del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires, Serie A. Nº 15. Buenos Aires.
- 55) PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)/Senado de la Nación (1997). "*Informe Argentino sobre Desarrollo Humano*". Buenos Aires.
- 56) PROINDER (2005). "Diagnóstico y líneas estratégicas de desarrollo rural en tres municipios de la provincia del Chaco: Presidencia de la Plaza, Machagai y Quitilipi". En: Serie Consultorías. Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario.
- 57) PIRKER, Elizabeth; VENTURINI, Víctor y CARRIZO, Carlos (2010). "Plan Estratégico de Desarrollo Local. Villa Ojo de Agua. Provincia de Santiago del Estero". Universidad Nacional de Tres de Febrero. Programa Municipia, AECID "Agencia Española de Cooperación internacional para el Desarrollo.
- 58) PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DEL CHACO (2010). Informe 1. Anexo 7 – Gobernabilidad democrática y transformación del Estado. Provincia del Chaco. Ministerio de Planificación y Ambiente. Subsecretaría de Desarrollo Local y Regional.
- 59) PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DEL CHACO. (2013). Tomo 1, Informe Final. Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.
- 60) PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DEL CHACO. (2013). Tomo 2, Informe Final. Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

- 61) ROQUÉ, Mónica Laura (Comp.) (2010). “Manual de cuidados domiciliarios: nuevos paradigmas en políticas sociales. Nuevos escenarios gerontológicos”. 1era edición. - Buenos Aires: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina.
- 62) VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (2000). “*Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual*”. Proyecto CEPAL-GTZ “Desarrollo Económico local y descentralización en América Latina”. Santiago de Chile. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/6058/lcr1964e.pdf>
- 63) VILLAR, Alejandro (2004). “*La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia Argentina*”. Universidad Nacional de Quilmes. En: <http://www.mendeley.com/research/desarrollo-de-indicadores-estrategicos-en-ciencia-y-tecnologia-principales-problemas/#page-1>
- 64) VINO CUR, Pablo y HALPERIN, Leopoldo (2004). “Pobreza y Políticas Sociales en Argentina de los años noventa”. CEPAL - SERIE Políticas sociales N°85 - Santiago de Chile.

Páginas web consultadas:

- <http://www.oit.org.ar/portal/programa-cea/images/stories/documentos/342-el-dl-y-las-politicas-sociales-inclusivas-d-arroyo-pdf.pdf>
- <http://www.desarrollosocial.gov.ar/socioproductivos/115>
- <http://www.cofeplan.gov.ar/html/pet/>
- http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision%20B/08-Kosoy%202.pdf
- http://www.competitividadprosap.net/?page_id=1931