

FORO DE MUNICIPALISTAS

1er. CONGRESO DE MUNICIPALISTAS DE REPUBLICA DOMINICANA

16-18 de Septiembre 2010

Boca Chica, Santo Domingo.

“Democracia, Ciudadanía y Gobernabilidad Municipal”

TÍTULO O NOMBRE DE LA PONENCIA/TRABAJO:

**"LOS EJES CENTRALES DEL DESARROLLO LOCAL EN
ARGENTINA.**

Articulación, Convergencia y Participación:

¿Una asignatura pendiente?".

Autor: Gustavo Daniel Di Paolo

LUGAR O INSTITUCIÓN DE PERTENENCIA: Asesor de la Comisión de Asuntos Municipales de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Docente de la Universidad Nacional de La Matanza, Universidad Nacional de Lanús, Universidad de Palermo, Argentina.

DIRECCIÓN ELECTRÓNICA: gustavodanieldipaolo@hotmail.com

CATEGORÍA: ponencia/trabajo

DESARROLLO

1. La nueva impronta del desarrollo desde una perspectiva estratégica. La participación de los actores no estatales y subestatales en el proceso local de toma de decisiones.

Los cambios operados y las modificaciones estructurales acaecidas en el contexto internacional luego de la caída de la URSS, tuvieron una clara incidencia en la impronta local. La consolidación de la interdependencia compleja, el fenómeno globalizador, la lógica transnacional, la proliferación de actores privados transnacionales, la aparición de regionalismos y el resurgimiento de nacionalismos, la estandarización de parámetros culturales y de consumo, las reivindicaciones por la conservación identitaria, y las diferencias étnicas, caracterizaron y todavía condicionan el contexto internacional de Post-guerra Fría. Por otra parte, si bien la operatoria de actores no estatales o subestatales quitó protagonismo al Estado como actor único y exclusivo en la escena internacional- lo que reflejaría un deterioro del poder estatal-, la priorización del factor local por sobre los gobiernos centrales y subnacionales se hizo más notorio y marcado.

En correlato, el modelo precrisis de desarrollo se caracterizó por una centralización extrema en todos los niveles, canalizada particularmente en la variable territorial. Esta lógica marcaba claramente un ostracismo y un aislacionismo de las instituciones locales que operaban en un segundo plano y que no tenían participación efectiva en el proceso de toma de decisiones del actor estatal nacional. El modelo referido era centrífugo en su origen y destino, y se sustentaba en tecnologías poco difusoras. El sistema denotaba una estructura rígida, polarizada, segregacionista y no adaptable a los cambios operados en el entorno o macroambiente externo; en definitiva, sin capacidad de respuesta proactiva. Se priorizaba lo exógeno contradiciendo la ideosincracia económica del lugar, apelando el supuesto efecto multiplicador de las grandes concentraciones industriales, atendiendo la revalorización de intereses sectoriales y funcionales, considerando exclusivamente el advenimiento de inversiones directas externas y la activación de grandes proyectos, en detrimento de la degradación y depredación de los recursos naturales.

Por otra parte, la nueva óptica del desarrollo se refiere a un desarrollo articulado, coordinado e integrado, y presupone una planificación equilibrada y solidaria inter e intraterritorialmente con aplicación de herramientas promotoras de la evolución socio-económica del lugar y de una tecnología ligera, flexible y adaptable. Prevalece la lógica endógena complementaria del fomento económico, la canalización de ventajas comparativas, la relevancia de la economía social, la priorización de la micro, pequeña y mediana empresa, el abordaje de la dimensión ecológica, y especialmente, la consolidación de una impronta descentralizadora, la construcción de riqueza como instrumento y la conceptualización del desarrollo local como desarrollo integral. Complementariamente, la significación relevante de la variable macroeconómica y la correlación directa del desarrollo económico, la eficiencia y la competitividad como disparadores del desarrollo integral completan la nueva impronta del desarrollo.

Complementariamente, debe otorgarse participación y delegar responsabilidades a la totalidad de actores en la concepción y formulación de la política -en el entorno práctico del principio de subsidiariedad-.

Por ende, la Alta Dirección en el entorno de la administración pública latinoamericana debe dar participación efectiva y concreta a los actores no estatales y subestatales (sociedad civil) en el proceso de toma de decisiones de la variable del desarrollo local. Se requiere estimular el involucramiento y el empoderamiento de todos

los actores en el proceso de reformulación y reconfiguración de la realidad socio-económica del entorno local; y definitivamente, el actor estatal local no tiene ya la responsabilidad exclusiva de planificar y conducir este proceso integrativo, coordinado y dinámico. A mi criterio y en función de la realidad inmediata de mi entorno territorial y de la experiencia cotidiana, el desarrollo local tiene que ser reorientado en su objetivo para cubrir o minimizar las deficiencias y los impactos negativos en el desarrollo social, impulsando y promoviendo proyectos que impliquen nuevas formas de organización para incrementar los niveles de eficiencia pero también la consecución de una mayor igualdad en el acceso a los recursos y beneficios del crecimiento económico. No obstante, la promoción del desarrollo económico local se mantiene solamente con una orientación en el ámbito del mercado, por lo que sería importante no conceptualizarlo y operarlo subordinado siempre a la eficiencia de los agentes económicos.

Complementariamente, en lugar de ajustar el desarrollo local y nacional a las tendencias y patrones globales, una estrategia de desarrollo nacional debe tomar en cuenta las necesidades locales y nacionales, sus particularidades y potencialidades, sus ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, como la base para una más articulada integración en los procesos de globalización. En este caso el desarrollo nacional que promueve el desarrollo local y regional, debe avanzar en doble sentido. Esfuerzos para un desarrollo estructural con una amplia cobertura de arriba hacia abajo y esfuerzos de abajo hacia arriba que enfatizan las particularidades de las diferentes localidades y regiones.

Se puede inferir, que el propio concepto de desarrollo debe estar relacionado con la competitividad de la economía, el nivel de desarrollo social y por un modelo de nación. Para alcanzar el desarrollo sustentable es necesario lograr resultados en las reformas económicas y en las institucionales. Consecuentemente, la satisfacción de las necesidades de la población está influida por el nivel de desarrollo económico y social pertinente.

Sin embargo, no se consideran las limitaciones ecológicas que condicionan el crecimiento económico y el concepto de desarrollo en sí mismo. Complementariamente a lo expuesto, en el territorio no se torna esencial y prioritario el riesgo consecuente de la degradación ambiental y de la depredación de los recursos naturales de dotación limitada o acotada. Si bien la reformulación de la conceptualización y de la perspectiva del desarrollo local redireccionó la variable centrándola en una lógica dual de sostenibilidad del desarrollo y consecuentemente, como factor y disparador del desarrollo intrínseco, no encuentro operabilidad práctica y canalización práctica de lo citado en la realidad local latinoamericana. No se toma conocimiento de que la sostenibilidad descrita establece que el sistema económico que traspasa y viola la frontera ecológica genera de manera directa el deterioro manifiesto de la calidad de vida y la eventual posibilidad de la autodestrucción. En correlato a lo analizado, se requiere como prioritario la canalización de una actitud activa que sostenga la calidad medioambiental como impulsor y disparador del desarrollo y como oportunidad trascendental para estimular iniciativas emprendedoras que deriven en la optimización de la renta, del empleo y del tejido empresario en el entorno territorial, además de la impronta pasiva de defensa y conservación del contexto ecológico que no considera la emigración del ser humano por la imposibilidad de obtención de ingresos económicos imprescindibles. Por otra parte, no se abordan la cultura y la identidad local como factores generadores y condicionantes de la impronta del desarrollo. Por ende, no existe una priorización de la cultura local y la estimulación de valores y parámetros de identidad en sintonía con una actitud proactiva como palanca del desarrollo. El intento por revalorizar la cultura local debe operarse en el marco de una estrategia decidida de

rentabilización socioeconómica que tipifique a sus componentes como fuente de autoestima ciudadana, aspirando a la ponderación cualitativa de las actividades culturales y de ocio como premisa relevante en la actividad económica de los territorios. Complementariamente, la consolidación de tecnologías con aplicación al territorio, la incorporación a la sociedad de la información y el conocimiento, y la alfabetización tecnológica y la distribución social del conocimiento en el marco de la conceptualización de una nueva economía, deben constituirse en los impulsores de una estrategia integrada y coordinada que priorice lo endógeno, incida decididamente sobre el desarrollo en el territorio, y revierta la mera y exclusiva estimación de recursos exógenos (generando tecnologías de excelencia aplicables al territorio y con capacidad real para modificar la variable socioeconómica del entorno). Acorde a lo señalado, en el territorio del entorno latinoamericano en general el desarrollo local no tiene como premisa o lineamiento estratégico el equilibrio social derivado de la eficacia social y económica. No observo la operativización de una concertación y de un consenso social, proliferando la ausencia de una visión estratégica que promueva la participación de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones del desarrollo. Consecuentemente, la eficacia económica no puede ser cumplimentada sin la estabilidad social requerida. En definitiva, no observo en el seno del territorio una potenciación de la idiosincrasia que se traduzca en un foco de generación de riqueza y empleo, como tampoco se vislumbra un protagonismo decidido de los recursos endógenos de existencia, potencialidad y rentabilización efectiva en este marco, ya que se confunden concretamente la circunstancia del crecimiento, el mejoramiento de los parámetros macroeconómicos y los servicios sociales con la impronta del desarrollo local. Desde esta perspectiva, la concepción y la premisa del desarrollo local se debe sustentar en un direccionamiento multidimensional en el marco de un proceso endógeno y en la generación de una convergencia de actores estatales y privados orientada a la cooperación, interacción y participación de la totalidad de los agentes de desarrollo con posibilidad de identificar y motorizar una visión estratégica en el entorno territorial de manera colectiva. ***Se impone tratar de instrumentar un proceso de concertación y consenso entre los actores y agentes que interactúan dentro de un espacio territorial con la impronta de un proyecto común que armonice el impulso de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sostenibilidad ecológica, paridad de género, gestión de la calidad, equilibrio y dinámica espacial y territorial, con el objeto de optimizar y estimular la calidad de vida y el bienestar de cada unidad familiar, y del ciudadano en particular que habite en el territorio o localidad en cuestión.***

Complementariamente, se deben priorizar la convergencia y la coordinación de actores como sujeto trascendental del desarrollo. Acorde a esta óptica, las alianzas constituyen acuerdos ideales y óptimos para estimular y fomentar la cooperación, reciprocidad y colaboración entre diversos sectores de heterogénea naturaleza, que coinciden en intereses comunes y que asumen riesgos recíprocos a fin de facilitar el desarrollo de sus territorios. Por otra parte, estos convenios se tornan participativos y constan de interacción permanente, en el seno de los cuales los partícipes o socios toman activamente un papel protagónico en la toma de decisiones de índole estratégica y hacen converger por ende, su accionar global y conjunto. La relevancia de las citadas alianzas, se sustenta en la finalidad de ampliar y diversificar el marco de acción, trascender las capacidades personales en función de la cooperación y la correlación horizontal, el abordaje -con una mayor dotación y variedad de recursos- de las requisitorias y necesidades de los territorios para movilizar capacidades internas en el marco de una complejización del entorno, aprovechar la sinergia del acuerdo institucional en la ejecución de maniobras estratégicas, canalizar un dispositivo eficiente

de distribución y asignación de recursos, e instrumentar acuerdos programáticos de fondo. Complementariamente, el fundamento de estas alianzas polisectoriales es la concertación y el consenso, mientras que la participación ciudadana, el involucramiento y el empoderamiento de los ciudadanos en un espacio multinivel, propicia un mecanismo participativo de ejecución de políticas públicas y un marco decisional conjunto, integrado y coordinado. Consecuentemente, la agenda de trabajo marca las prioridades territoriales; por lo que se opera un proceso a largo plazo, se busca un equilibrio y una distribución del poder, y se motiva la consolidación de una responsabilidad y de un beneficio compartido. La impronta se completa con una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones y en el manejo de recursos, la generación de un beneficio colectivo, la promoción de la diversidad, la competitividad del territorio, el mejoramiento de la imagen del tejido empresarial, y la posibilidad de expansión de los recursos y de la inversión por parte de los Gobiernos Locales.

En definitiva, se requiere la atención prioritaria a los recursos endógenos, y la apuesta, esencialmente, por lo propio. De esto se deriva, el apoyo preferente a las micro y pequeñas empresas y la generación de fuentes de financiamiento, la formación del capital humano, la cultura operativa, la eficacia de la administración, el equilibrio territorial y la descentralización a escala local, el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas, y la consolidación de un contexto que favorece la generación futura y potencial de empleo, y la renuncia explícita y clara a lo exógeno.

En correlato, encontramos recursos endógenos naturales, primarios, medioambientales, infraestructuras de desarrollo, cultura local, población o capital humano, posición estratégica dirigida a la potenciación y rentabilización, y fundamentalmente, intangibles que abarcan una decidida cultura emprendedora de la colectividad y sus actores individuales, una tendencia al diálogo permanente, y finalmente, un consenso acabado de los agentes y actores locales del desarrollo.

En cuanto a la descentralización y fortalecimiento del Estado, los procesos participativos deben ser capaces de contemplar bastante más que el nucleamiento alrededor de mesas de consulta. En líneas generales deben tener en cuenta que, a esta altura de los procesos, la participación es cada vez más pragmática y, por tanto, asociada a la obtención de recursos y voluntades políticas para llevar adelante las propuestas generadas por la población. Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional. Existen tres elementos cruciales a la hora de pensar y actuar en clave de desarrollo local: la gobernanza local, regional y nacional; el desarrollo económico local y el empleo; y la construcción de capital social.

Tras la década de los noventa el Estado inicia una lenta recuperación de la iniciativa en muchos países y se enfrenta a la necesidad de modificar la forma tradicional de hacer política. Pero desde las instancias locales se aboga por un nuevo sistema de relaciones en el cual se reivindican niveles crecientes de descentralización y de desconcentración, de poder en suma, donde se configura para las instancias centrales un nuevo papel de regulador-mediador, más que de decisor y ejecutor.

Ya no se trata de articular el Estado como aparato público con la región como actor social. El clientelismo, el patronazgo y el verticalismo deben dejar paso a procesos democráticos de concertación para fijar criterios de asignación de recursos públicos y objetivos de las políticas de desarrollo. Finalmente, por no hacer esta relación más exhaustiva, se encuentra todo el conjunto de propuestas relativas a la descentralización y reforma del Estado, mediante la aplicación de procesos de modernización de la gestión pública local y regional, a fin de incorporar en la misma los nuevos roles de las

administraciones subnacionales en el fomento del desarrollo económico local promoviendo una participación activa del conjunto de la sociedad civil en el mismo. La búsqueda de nuevas formas de desarrollo, la cual discurre paralela a la necesidad de encontrar respuestas a la gestión institucional de la economía y de la sociedad. De aquí que se resalte la importancia de la institucionalidad local, del poder político de dicho ámbito, como condición necesaria para poder llevar a cabo una adecuada gestión de los recursos locales. El reforzamiento de la capacidad de negociación de las entidades locales se traduce en su articulación directa a los agentes externos que participan en las acciones de desarrollo, como las agencias de financiación internacional o las empresas inversoras, y en una mayor presencia en las decisiones globales del Estado, por medio de la articulación de las diferentes localidades y regiones en redes institucionales y de agentes productivos (asociaciones de municipios, redes empresariales etc.).

De este modo la nueva concepción del desarrollo local puede definirse de la forma siguiente: el desarrollo local es un complejo proceso de concertación entre los agentes —sectores y fuerzas— que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que viven en ese territorio o localidad (Enríquez, 1997). La estrategia de desarrollo subnacional no es, pues, una respuesta proteccionista frente a la política nacional de competitividad y desarrollo económico sino su dimensión territorial: no es una estrategia complementaria, sino la forma de desplegar los objetivos de competitividad a través de los distintos niveles de gobierno y del territorio. En ausencia de una adecuada vertebración territorial de las medidas nacionales de fomento de la competitividad, el desarrollo se produce de forma desigual, en perjuicio de las ciudades, regiones o territorios más periféricos (con menor nivel de infraestructuras y desarrollo institucional). Por ello, la aplicación efectiva a las empresas y a los ciudadanos de buena parte de las políticas nacionales de competitividad requiere su adecuación a las peculiaridades locales, con un ajuste fino que haga posible compensar los dislocamientos que se producen en períodos de reestructuración económica con la aparición de nuevas actividades.

Cuando se analizan procesos de desarrollo local, un primer componente que se destaca es la concertación entre los agentes y una parte importante del diseño de las estrategias de desarrollo local es la delimitación de cuáles son tales agentes. Se pueden señalar tres principales: las instituciones locales y las redes institucionales a las que se articulan (nacionales e internacionales); la sociedad civil (la fuerza de trabajo a movilizar en el proceso de desarrollo y el resto de la población, beneficiaria directa de dicho proceso) y las empresas, tanto locales como las que por medio del fomento de las inversiones eventualmente puedan instalarse en el territorio. La forma de articular esta concertación dependerá del grado de consolidación institucional de cada uno de ellos.

Al mismo tiempo, la inexistencia de una única receta de institucionalidad para el desarrollo local significa que el diseño de la misma dependerá en gran medida de la capacidad de concertación de las autoridades y los agentes privados, el grado de consenso alcanzado sobre la estrategia, los recursos disponibles, la experiencia acumulada y la propia estructura del tejido productivo y social. Se llegará así a arquitecturas institucionales en unos casos genéricas, orientadas a facilitar la creación de unas condiciones de entorno adecuadas; y en otros caso más especializadas, orientadas a objetivos específicos de carácter estratégico, de fomento sectorial, tecnológico o comercial, entre otros. Un segundo componente crucial en la evaluación

de estos procesos deriva del consenso creciente en torno a que el factor fundamental de desarrollo es el crecimiento sostenido de la productividad del territorio, ya que de ello dependerá en buena medida la calidad de vida de la población y el éxito de una estrategia de desarrollo local.

La competitividad regional o local se presenta así como un parámetro clave en la evolución del proceso de desarrollo, y su nivel vendrá condicionado por el desarrollo del tejido empresarial. Se precisan para ello actuaciones orientadas a la capacidad y actuaciones orientadas a la calidad del tejido productivo, es decir, a la existencia de actividades empresariales suficientemente diversificadas para aprovechar todos los recursos endógenos de la región, y procesos productivos que permitan un crecimiento sostenido de la productividad. Las actuaciones en materia de desarrollo local deben considerar el sistema productivo local como una realidad a construir, a partir de la desarticulación y fragmentación productiva que forma parte de las condiciones iniciales de muchos ámbitos locales. Las empresas serán heterogéneas por dimensión, actividad sectorial, productividad y competitividad, estructura de la propiedad, etc. Por ello, su integración en cadenas de valor que las articule y las vincule a mercados de mayor dimensión es un objetivo fundamental del proceso de desarrollo. Si uno de los componentes deseables de los procesos de desarrollo local es la concertación público-privada, resulta lógico que resulten más sólidos cuando esa concertación se produce desde su planteamiento, de modo que el liderazgo sea compartido. En la práctica, sin embargo, el liderazgo corresponde a uno u otro. El segundo factor es la demanda de mayor control ciudadano sobre el ejercicio de la función política. Se percibe la descentralización de la organización del Estado nacional como un paso decisivo en el proceso de democratización de las estructuras políticas, tanto porque se posibilita el acercamiento físico entre los ciudadanos y los gobernantes elegidos como porque representa una desconcentración del poder. El tercer factor es la recuperación o el fortalecimiento de la identificación de la población con el territorio, de modo que se busca potenciar su vocación productiva específica, aprovechando sus recursos o capacidades naturales en el marco de una economía dinámica y sostenible.

Las estrategias de desarrollo económico local no son una alternativa a las estrategias de desarrollo de la competitividad sino que conforman su dimensión territorial. La mejora de la eficiencia de los servicios municipales (susceptibles o no de privatización) o de la propia gestión municipal (fiscal, social, etc.) es un componente importante del desarrollo local pero desde la óptica del desarrollo económico local no es un fin en sí mismo sino un medio. En consecuencia, sobre la base de las experiencias reales no cabe identificar una prelación entre un tipo y otro de actividad. Los programas de descentralización tienen por destinatario principal a los Gobiernos nacionales. Su diseño e implantación genera gasto por la vía de la asistencia técnica y capacitación del personal (fortalecimiento institucional) de las administraciones, sobre todo de las locales. Contar con una administración municipal ágil y eficiente, con procesos rápidos que no constituyan una carga para los administrados o una rémora para el ejercicio de la actividad económica, unos servicios básicos cubiertos de forma satisfactoria y con economía de costes, es una exigencia universal. En un modelo de desarrollo local resulta necesario fijarse unas metas colectivas que sirvan de guía al proceso y que la visión resultante sea compartida de la forma más amplia posible por los diversos agentes locales. Por ello, la creación de condiciones para la concertación público-privada es de vital importancia. Las metas fijadas servirán para evaluar los resultados e

ir ajustando periódicamente las actuaciones en función de su eficacia o las propias metas, en función de las nuevas circunstancias.¹

Por ello, si se acepta como punto de partida la hipótesis de que el desarrollo local ha de pasar necesariamente por el desarrollo integral de un territorio, las acciones que se pongan en marcha han de tener igualmente un carácter pluridimensional que relacione tanto las iniciativas de los empresarios locales y de las administraciones públicas como las de los demás agentes privados que intervienen en los procesos de desarrollo local. En la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo local cada uno de estos agentes y actores tiene un papel propio que condicionará de una u otra forma el resultado final de la actuación pública.²

En consecuencia, el diseño de los programas de desarrollo local requiere el acuerdo y la colaboración tanto de los diferentes niveles institucionales (locales, regionales y estatales) como de los diferentes agentes locales implicados. Temas como la financiación, la viabilidad de los proyectos y la coordinación de las competencias necesitan el apoyo de todos los agentes que posteriormente van a llevar el programa adelante, aunque sean los gestores públicos quienes necesariamente han de obtener ese apoyo. La fase de ejecución del programa precisa, igualmente, de una buena gestión, por lo que es conveniente contar con una agencia de desarrollo local bien organizada, operativa, eficaz y controlada por los actores que ejecutan cada una de las medidas programadas.³

En este sentido, las autoridades locales deben ser conscientes de que no son los únicos actores en los municipios, de que existen otros organismos públicos (gobiernos, diputaciones...) y privados (sindicatos, patronales, empresas, cámaras de comercio, universidades) que inciden de forma importante sobre el desarrollo de la vida municipal. Es aquí donde parece evidente la necesidad de que las iniciativas municipales en actividades de desarrollo económico se conjuguen o coordinen con el resto de las actuaciones que inciden sobre el territorio, para compatibilizar las políticas y mejorar su eficacia a medio y largo plazo. Para ello se requiere la coordinación de las diferentes instituciones, entendida no como una mera aceptación pasiva de las acciones en cuya definición no se ha participado, sino como la colaboración activa en la planificación de

¹ “Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina”. Juan Luis Llorens, Francisco Alburquerque, Jaime del Castillo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C. Serie de informes de buenas prácticas del

Departamento de Desarrollo Sostenible . Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Biblioteca Felipe Herrera Llorens-Urrutia, Juan Luis. p.cm. (Sustainable Development Department Best practices series ; MSM-114). Includes bibliographical references. Abril de 2002

² Vazquez Barquero, A. (1988) “Desarrollo Local...” pg. 134. en “Manual de desarrollo local”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Desarrollo y Gestión local - Edificio CEPAL/casilla 1567-Santiago-Chile. Distr. Limitada. lc/ip/l.155. 20 de octubre de 1998. original: español. Manual de desarrollo local.

³ Vazquez Barquero, A. (1988) “ El desarrollo endógeno y la estrategia de desarrollo local en España en “El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica”. Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián. pg. 92.

las actuaciones, y sino al menos como adaptación creativa a las ya decididas en otros niveles. ⁴

Si se admite que la gestión local del desarrollo supone una perspectiva integral, ésta pasa por la necesidad de diseñar una estrategia que coordine e integre en una dinámica coherente todos los elementos, todas las acciones y actuaciones sobre el territorio dirigiéndolas hacia un mismo objetivo global. La planificación de un proceso de desarrollo se basa en la necesidad de encauzar de una manera determinada la evolución económica a medio plazo mediante el diseño de estrategias que permitan abordar el proceso de desarrollo desde un punto de vista integral, tanto en lo que se refiere a los campos en los que ha de actuar, como en lo que se refiere a los instrumentos o recursos con los que trabaja. La elaboración de una estrategia como método de trabajo permite conjugar la característica pluridimensional que se pone en evidencia al abordar el proceso de desarrollo. Dado que el desarrollo local es el desarrollo de un territorio, las políticas que tratan de fomentarlo y promoverlo han de ser políticas de desarrollo integrado. ⁵

Por otra parte, la elaboración de la estrategia se justifica como instrumento para hacer del desarrollo un proceso organizado y participativo. Planificar el desarrollo a través de la estrategia permite corregir la espontaneidad que caracteriza los procesos de desarrollo local introduciendo unas pautas metodológicas dirigidas a coordinar las diferentes iniciativas y esfuerzos para lograr un efecto multiplicador. De este modo, el proceso de desarrollo es tratado como “un esfuerzo organizado para lograr el desarrollo de los objetivos, recoger y analizar información, y generar y evaluar propuestas de proyectos en un marco estratégico de desarrollo”. ⁶

Por último, disponer de una estrategia permite que el proceso de desarrollo local esté coordinado con las acciones que se emprendan desde el exterior por parte de niveles institucionales o políticos supralocales con incidencia sobre este territorio. La idea subyacente en la gestión estratégica del desarrollo local descansa en la necesidad de complementar la actuación de los programas de desarrollo que provengan de esas instituciones de diferente nivel para lograr un efecto óptimo no contradictorio y complementario. Lo que se plantea es llevar a cabo actuaciones a largo plazo capaces de integrar todos aquellos aspectos que puedan tener incidencia sobre el área. La gestión estratégica del desarrollo es un enfoque apropiado para que las comunidades locales

⁴ Farto, J. y Virizuela, M. (1988) “Iniciativas locales de empleo y política económica local”. El caso de la agencia municipal de desarrollo económico y empleo de Vitoria-Gasteiz en “El papel de las instituciones locales en el apoyo a la actividad económica”. Ed. Universidad del País Vasco. San Sebastián. pg. 119-120.

⁵ Vazquez Barquero, A. (1988). Desarrollo local...pg. 132. en “Manual de desarrollo local”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Desarrollo y Gestión local - Edificio CEPAL/casilla 1567-Santiago-Chile. Distr. Limitada. lc/ip/l.155. 20 de octubre de 1998. original: español. Manual de desarrollo local.

⁶ Bendavid-Val, A. (1991) “Regional and local economics analysis for practitioners, Praeger. Londres. pg. 21. en “Manual de desarrollo local”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Desarrollo y Gestión local - Edificio CEPAL/casilla 1567-Santiago-Chile. Distr. Limitada. lc/ip/l.155. 20 de octubre de 1998. original: español. Manual de desarrollo local.

puedan conseguir su objetivo de desarrollo económico local. El desarrollo local plantea una cuestión territorial. Los recursos y los problemas que fundamentan una estrategia u otra, un plan de desarrollo, varían en el espacio. Es interesante concebir la noción de espacio a partir de la de conjunto, con un componente geográfico evidente e impregnado de una referencia de identidad porque sus habitantes tienen algo en común que les confiere una personalidad colectiva, una cultura. ***Dado que los procesos de desarrollo endógeno afectan a todos los niveles de la vida (económico, social, cultural, ambiental, educacional e institucional), parece acertado involucrar en el proceso a toda la sociedad civil, de manera que el proyecto tenga una mayor legitimidad al aparecer respaldado por gran parte de los agentes locales.*** Aunque este método de trabajo es necesario en cualquier proyecto, es aún más evidente en un proceso de desarrollo local, donde la existencia de una actitud positiva por parte de la población local contribuye a facilitar la adaptación a las pautas marcadas en la estrategia. Un peligro común en los procesos de desarrollo local es que por falta de involucración colectiva y por quedar las iniciativas limitadas a unos pocos líderes, no se consolide una dinámica de grandes cambios. ***Para que el proceso de desarrollo desemboque en esa dinámica de cambio es preciso que sea participativo y asumido como propio por todos, y que exista una actitud partenarial y asociativa en el proceso. Se ha de lograr el partenariado entre los actores de la vida socio-económica local mediante la concertación, sin la que no puede llegarse a la coordinación de las acciones que han de ser solidarias entre sí.*** Citada anteriormente como una de las características de las iniciativas económicas locales, y recurso y herramienta fundamental del desarrollo local, aparece la creación de un tejido de relaciones institucionalizadas o informales que introduzca la posibilidad de colaboración entre los distintos agentes socio-económicos y las diversas acciones que se puedan emprender. La coordinación de las iniciativas locales para el desarrollo local exige la concertación entre los distintos agentes locales, ya que sin ella no habrá ninguna estrategia ni proyecto colectivo. Los agentes locales, ya sea aislada o concurrentemente, no pueden aprehender fácilmente las necesidades y capacidades del medio para su desarrollo debido a la multiplicidad de divisiones e interacciones de lo local. Esto obliga a definir previamente un espacio adecuado para la concertación a través del cual pueda existir lo local como espacio de solidaridad y concertación. ***La concertación entre los agentes locales constituye una base del desarrollo local más importante que todas las teorías,*** decisiones de puesta en marcha, o instrumentos técnicos. No obstante, hay que tener bien presente que esta concertación sólo tiene un significado en referencia a su objeto, que es el desarrollo.⁷

En cualquier caso, la situación social y política en América Latina pide nuevas alternativas de desarrollo. La nueva panacea parece ser, en varios discursos, el desarrollo local y la descentralización. Sin embargo, bajo estos nombres se nuclea numerosas experiencias de muy diverso carácter, desde las instrumentales hasta las de construcción de capital social. Existe, con razón, cierta disconformidad con el uso y la práctica de estas categorías y formas de hacer. Desde nuestro punto de vista el desarrollo local y la descentralización son factores de desarrollo. No son ni una moda, ni un paradigma ni una panacea. Su gran potencialidad está en que representan una estrategia diferente para el desarrollo. Se trata de un dilema para todos los actores, desde

⁷ “Manual de desarrollo local”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Dirección de Desarrollo y Gestión local - Edificio CEPAL/casilla 1567-Santiago-Chile. Distr. Limitada. lc/ip/l.155. 20 de octubre de 1998. original: español. Manual de desarrollo local.

los partidos políticos, los actores sociales, el sector privado, las agencias multilaterales, que se plantean diversas soluciones. Aparecen alternativas muy diversas, en las cuales el desarrollo local, la descentralización y la participación de los actores son un común denominador. El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de cosas anterior, como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional y regional. Algunos de los aspectos que consideramos claves a la hora de hablar de desarrollo local son: se trata de un enfoque multidimensional e integrador; se trata de un enfoque que se define por las capacidades de articular lo local con lo global; se trata de un proceso que requiere actores de desarrollo, que se orienta a la cooperación y negociación entre esos actores. Esto significa que el desarrollo local es un proceso orientado. La cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado son aspectos centrales del proceso. Para que éste sea viable, los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores extra locales. El desarrollo local, para cumplir con sus objetivos de desarrollo, debe resolver, desde el territorio, algunos ejes que hacen al devenir del mismo. En particular, el desafío pasa por tres tipos de temas: la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos); la obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas); la gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él). En ese sentido, el desarrollo local es un proceso mucho más socio-político que económico en sentido estricto. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local. En términos más generales: es un proceso de concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado, para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas, un proyecto común de desarrollo, que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio, contribuir al desarrollo del país, y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional.⁸

Esto implica una visión de mediano y largo plazo, que establezca el punto de llegada y el horizonte que determina y da sentido a las acciones del corto plazo y que permita avanzar de manera gradual, la concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales, la construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado, el reconocimiento de que la realidad es diversa. Se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario en la gestión de la diferencia. Los procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motor del desarrollo nacional. Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional. El

⁸ Enriquez, Alberto: . “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”. Alternativas para el Desarrollo No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2003. en Enrique Gallicchio. “ El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Programa de desarrollo local. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Uruguay. Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004.

desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como mejorar la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasa entonces por qué tanto son los actores capaces de utilizar los recursos que pasan, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Es importante discutir los vínculos entre la descentralización y el desarrollo local, sus similitudes y diferencias en el contexto latinoamericano. ***La descentralización (proceso político para repartir mejor los recursos estatales existentes) es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo local. Si bien son un par inseparable para el desarrollo, uno es más mediado por la política, mientras que el otro, siendo un proceso político, permite avanzar en mayor integralidad, participación y mejor uso de los recursos. Sin desarrollo local la descentralización tiene riesgos muy fuertes de ser un instrumento de achicamiento del Estado, sin contenidos de cambio social.*** En este marco, los componentes principales son varios: la calificación de los recursos humanos, la construcción de redes e institucionalidad, el fomento de las nuevas empresas, pero sobre todo lo que Alburquerque llama la “construcción de entornos innovadores”. Estos entornos, que apuntan a la construcción de modalidades de desarrollo local integral, se apoyan en la importancia de los factores intangibles del desarrollo local. Las dinámicas globales, asociadas a los procesos de reestructuración neoliberal del Estado en América Latina hacen que, como nunca, las oportunidades para los gobernantes locales sean amplias. En algún sentido, el propio proceso de globalización potencia el rol de los responsables locales. Sin embargo, estas posibilidades que tienen, como nunca antes, los gobiernos locales pueden operar como oportunidad o como amenaza para su legitimidad en el territorio. Resulta bastante evidente que estamos ante un proceso en que las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. En ese marco los actores locales pasan a ser no ya un eslabón de la cadena sino actores capaces de convertirse en actores políticos y económicos relevantes.⁹

Los proyectos de desarrollo económico local que se llevan adelante hasta hoy en América Latina no lo son en sentido estricto, en el sentido duro del término. Son proyectos que, en general, no generan riqueza ni los territorios logran capitalizarse mayormente a través de ellos. En ese sentido, lo que muchas veces evaluamos como “éxitos” o como “fracasos” son intentos de cambiar la base económica a través de pequeños proyectos, frecuentemente de tipo productivo. Por una parte quedan los resultados de los proyectos encarados. Frecuentemente sus resultados son tan magros en los contenidos propios (económicos) del proyecto, que debemos mostrar todo lo que se ha logrado en términos de capital social, pero como ése no era el objetivo del proyecto, no interesa a los evaluadores. Por el contrario, estamos ante proyectos “en perspectiva de desarrollo local”. Lo que se busca es más bien sentar las bases –crear capacidades, confianzas, precondiciones- para pensar en proyectos de desarrollo local estrictamente hablando. El desarrollo local en esta segunda acepción es una idea fuerza, que apunta a otras metas, frecuentemente de empoderamiento, fortalecimiento de la sociedad, etc. Son procesos largos, relacionados con el sentido de fortalecimiento de la sociedad civil,

⁹ Brugue-Goma, 2001 en Enrique Gallicchio. “ El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Programa de desarrollo local. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Uruguay. Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004.

de creación y fortalecimiento de vínculos, de capital social. En todos los casos, hay esfuerzos serios por imaginar sueños y caminos de búsqueda para alcanzarlos. Estas son las metas de desarrollo social, que dan sentido y una significación a la participación en sociedad.¹⁰

No debemos olvidar que las condiciones nacionales son pobres. En nuestros países no existen las condiciones básicas del entorno —en la sociedad y en las estructuras— para un desarrollo local tal como lo hemos pensado en nuestros desarrollos teóricos. Nos encontramos ante un contexto global donde se priorizan los grandes acuerdos políticos internacionales y los equilibrios macroeconómicos nacionales. La sociedad civil y los gobiernos locales están ausentes de este proceso. Se descuidan las políticas y condiciones que darían un nivel mínimo de protección a las economías y sociedades nacionales que, además, incentivarían un desarrollo endógeno con vínculos globales. En América Latina nos encontramos con situaciones graves de crisis económica, institucional, societal y política, donde lo local se encuentra desplazado por otros problemas estructurales graves: una profundización de la exclusión social, altos niveles de desempleo, institucionalidades políticas débiles o rotas. Con los actuales niveles de atomización societal en lo espacial y lo temporal, muchas intervenciones a nivel local, finalmente apuntan a resultados de corto plazo y no logran incorporar dinámicas sistémicas. En ese sentido, el riesgo de las intervenciones en desarrollo local en clave puramente económica, corren el riesgo de tornarse compensatorias y localistas, perdiendo sentido como modelo de desarrollo. Sin embargo hay otros caminos, en la dirección de construir las capacidades para que, a nivel local y nacional, obtengamos sociedades que puedan construir su propio destino. Cuando señalamos que el objetivo de fondo de los procesos de desarrollo local es la construcción del capital social, estamos diciendo que es necesario, desde la gestión local, y también desde la cooperación, prestar mucha más atención a estos procesos. Los cambios necesarios no pueden ser abordados por organizaciones aisladas ni por proyectos puntuales, sino que deberán establecerse fórmulas sistemáticas y persistentes de interacción social... Uno de los problemas a los que nos enfrentamos a menudo en el desarrollo local es el carácter ocasional de las formas de cooperación. La permanencia en la interacción social es constituyente del capital social. Siendo éste el objetivo, hay que considerar el costo de producirlo. Requiere recursos, pero el principal es el tiempo. Éste es uno de los grandes desafíos para la cooperación y los actores nacionales y regionales actuando en desarrollo local, construyendo territorios, dimensión económica, ambiental, social, política. Los actores, especialmente el rol del actor político, en los procesos de desarrollo local. Las Municipalidades, como nunca, tienen la oportunidad de ser actores claves de desarrollo, pero también más que nunca deben ganarse el lugar, a través del relacionamiento, la influencia y su capacidad de concertar. La legitimidad electoral, importante, es sólo una de las legitimidades presentes en el medio local.... Se debe tener cuidado con las agencias de desarrollo local vista como una “tecnología” impuesta al territorio, por el contrario, deben ser parte de un proceso, el cual, en un determinado momento, necesita de institucionalidad. Esto es después y no antes de construir las condiciones mínimas a nivel de los actores y la sociedad. Los procesos de desarrollo local deberán tender a la integralidad o no serán tales. En ese sentido, no es conducente caminar hacia procesos de desarrollo económico local en sentido estricto. El tema estratégico es la construcción de capital social como objetivo para un mayor y mejor manejo del excedente económico local. En la situación actual, y en el mejor de los casos, podremos obtener un cierto crecimiento a nivel local, de los frutos del cuál no

¹⁰ Una discusión más a fondo se puede encontrar en Winchester y Gallicchio (2003).

serán capaces de apropiarse los actores locales. Es necesario un cambio de lógica en todas las cabezas. De la lógica vertical y sectorial, centralista, a la lógica horizontal, de redes, con el territorio como espacio idóneo para articular. En este plano está dada la potencialidad del desarrollo local. ***Se trata del momento en que se rompen las lógicas centralistas, que se comienzan a combinar con lógicas locales, participativas y pensadas para el territorio. El desarrollo local no es, no puede ser, un proceso autárquico.*** Debe articularse con los procesos nacionales. La acción local será más útil si la unimos a una acción por cambiar los marcos nacionales de desarrollo. Las políticas nacionales de desarrollo local deben ser un objetivo de quienes trabajamos en desarrollo local y seguramente de la cooperación. ***En este sentido, podemos decir que el desarrollo local es más político que económico.*** Los procesos de desarrollo local son también procesos inducidos, es decir, son el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden con sus decisiones en el desarrollo de un territorio determinado. Son procesos que necesitan de agentes de desarrollo, con determinadas capacidades. Fortalecer y crear esas capacidades es un rol muy importante que la cooperación puede cumplir.¹¹

Fundamentalmente, las redes de municipios constituyen una posibilidad de inserción estructural en el entorno internacional, permiten la consolidación de un sistema de relaciones superior y una estructura de lobby frente a terceros, estimulan la inserción de ciudades en espacios de actuación superiores, promueven las economías de escala y las aglomeraciones, facilitan el acceso a un relevante volumen de información, propician la política externa y la promoción de la imagen de la ciudad, e incentivan las funciones de liderazgo, el mejoramiento de la calidad de vida y de la competitividad. Consecuentemente y en los noventa, tal impronta define el basamento y el sustento de la marginalidad social, de la exclusión y la carencia de acceso al orden social imperante por parte de una gran porción del conglomerado urbano, la degradación ambiental y la depredación de los centros urbanos, el deterioro en la prestación de los servicios públicos ante la creciente demanda de los mismos, la urbanización desmedida y la centralización increíble, la trascendental relevancia de la población inactiva en la ecuación social, y la insistente carga sobre la seguridad social. Complementariamente, el crecimiento inequitativo y dispar del conjunto de ciudades, el aumento de las áreas periféricas y asentamientos informales, la consolidación de las actividades informales y de la economía oculta o “sumergida”, la desarticulación institucional y la crisis fiscal y financiera del actor estatal, fueron las variables típicas y características del macroambiente existente.

Cuando se habla de Cooperación en general se refieren a todo tipo de relaciones que se establecen entre agentes, donde existe un motivo en común que a través de acciones, proyectos, programas, procesos o planes estratégicos, mediante las voluntades y las sinergias existentes van alcanzar un determinado objetivo. El desarrollo económico y social que demandan las sociedades de los territorios subnacionales de América Latina, exigen que los gobiernos del nivel intermedio redefinan, compartan, apropien, competencias, roles, financiamiento, estructuras institucionales, relaciones intergubernamentales, relaciones con actores públicos,

¹¹ Enrique Gallicchio. “ El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. Programa de desarrollo local. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Uruguay. Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo local", realizado por SEHAS en la ciudad de Córdoba (Argentina), en mayo de 2004.

privados, académicos y las organizaciones sociales, para contribuir a la solución de los problemas de la población, el desarrollo y la gobernabilidad. Los gobiernos no han desarrollado plenamente vínculos o relaciones intergubernamentales que les permita encontrar mecanismos para un ejercicio eficiente de su gestión, ni tomar ventajas para mejorar sus estructuras internas y capacidades técnicas y operacionales de cara a las exigencias sociales. Para fomentar la cooperación interinstitucional existen factores importantes que forman parte de dicha acción, existe en primer lugar la concepción general de una visión compartida, donde en base a nuestras potencialidades encadenamos la voluntad de lograr objetivos en el tiempo triangulado con protagonistas que sirven de apoyo para concretar dicha visión compartida, donde el concepto básico de la cooperación esta conceptualizado como responsabilidad social, eximiendo los parámetros jurisdiccionales y territoriales, donde se apertura las mentes al momento de confeccionar las estrategias y se incluye como base del desarrollo a toda aquella persona, institución, sistemas, modelos, recursos, ideas por mencionar algunos como factor de cambio y oportunidad de desarrollo. Visión que debemos compartir con todos los participantes de una ciudad moderna, que apertura las bondades de la globalización en físico, ideológico y de recursos que fomenta una visión de oportunidades a nivel macro para el desarrollo de la ciudad, es decir el mundo como banco de apoyo a la ciudad.

Estratégicamente consolidamos los factores positivos de la globalización, nos preparamos para enfrentar en condiciones favorable y aceptamos los factores claves para nuestro desarrollo y evitamos ser globalizados sin ser parte de los beneficios de dicha condición socio económico actual. Las fases previas a la ejecución de interrelación con los factores externos de la sociedad conciben como base de confección de las estrategias dirigidas a sumar potencialidades existentes a nivel mundial, mediante un proceso de consolidación de diagnóstico de la ciudad donde la sociedad participa directamente en las decisiones municipales en lo relacionado con nuestra visión como parte del encadenamiento social, que necesariamente se inicia por globalizar los sistemas de participación, colaboración, responsabilidad, en nuestro propio distrito, se inicia por casa el concepto de utilización de las potencialidades de los factores externos, los conocimientos, competitividad de sus propios pobladores, parte del engranaje de la solidez de gestión de una municipalidad y como aliados de la visión a las instituciones que se encuentran dentro del distrito ya sea económico, como base social (vecinos agrupados), o de interés profesional. Iniciamos entonces por casa la cultura del pensamiento globalizado, donde potenciamos los recursos de nuestra ciudad ya sea de competitividad, territorial, redes, instituciones cooperativas, infraestructura, capital humano, innovación, investigación y desarrollo, empresas, instituciones sociales, de profesionales, de servicios educativos, salud, etc., para luego tener estrategias de participación globalizadas de cooperación de los sectores de la sociedad que son posibles, reales o sustentables en el tiempo de cooperar con nuestra visión compartida.

En cuanto a los componentes de un Proceso de Planeamiento Estratégico, es esencial considerar propuestas de cambio que se ejecutan o implementan en el Gobierno Local, Regional y Central o simplemente en un contexto social determinado, por lo que dichos cambios deben necesariamente definir un disertación que permita a los actores interpretar y atender la realidad en la cual desean intervenir y debe estar orientado a beneficiar directa o indirectamente a la comunidad o a terceras personas. En esta impronta se divisa una lógica fundamentada en propuestas de cambio que se ejecutan, definiendo los cambios o modificaciones que serán verificados con la ejecución del plan. Por ello es válido toda vez que se implemente o lleve a cabo una determinada realidad social y no es

útil una idea o un documento, no basta de objetivos de desarrollo declarativos si no la implementación de las acciones necesaria para que los cambios y presupuestos se cumplimenten. Complementariamente, se debe considerar la participación activa de los actores.

Es menester definir la disertación de desarrollo en la concepción y diseño del plan estratégico, que permitirá interpretar y entender la realidad en la cual intervendrán, en correlato a los enfoques que sobre el cambio social tienen los Gobierno locales. En consecuencia, los actores son aquellos sectores en que se haya identificado alguna necesidad o carencia que afecta los niveles de calidad de vida.

Preliminarmente, el Planeamiento Estratégico que nace históricamente desde las necesidades de la acción militar -por idearse estrategias que le otorguen una ventaja cualitativa sobre la contundencia del enemigo, para anticiparse a sus ataques y enfrentarlos en mejores condiciones-, pasó a ser parte, tiempo después de los quehaceres empresariales en las que sustancialmente logró, obteniendo ventajas comparativas frente a una competencia que generalmente reducía su existencia a la comercialización de su producción.

Sin embargo, como la administración pública y especialmente la administración municipal se retroalimenta del contexto externo o macroambiente, el planeamiento estratégico efectúa su salto cualitativo hacia la construcción de la Ciudad. Ello ha implicado la recreación de las estrategias conocidas y la creación de otras constituyéndose en canales de articulación entre contextos, agentes y una clara línea de acción que impulse el desarrollo.

Por lo expuesto, la medida de eficiencia en el proceso de gestión local (pero priorizando la impronta política que requiere la operatoria de los gobiernos locales), la dimensión de la descentralización como agente movilizador de la gestión político-administrativa del Estado, la institucionalización acabada y la canalización práctica de las autonomías locales, la participación de los actores subestatales y no estatales (sociedad civil, ONGs) en el proceso de toma de decisiones del actor estatal local (tornándose en receptor activo de las demandas y requisitorias sociales y de la comunidad), la consolidación de una nueva concepción de gobierno local, la redistribución del poder público a través de un proceso activo de descentralización, el aumento de la asignación presupuestaria y la reformulación de las fuentes de financiamiento de las políticas locales, y finalmente, la operativización del actor estatal local como un poder público facilitador y responsable, se constituyen en premisas básicas y trascendentes de los noventa. Concluyendo, la democratización y concertación en los gobiernos locales, la concepción de opciones y acciones estratégicas, la adaptabilidad institucional en el orden local a los cambios del contexto o entorno internacional, la reformulación permanente de la planificación estratégica preconcebida, la prevalencia de la variable política en el actor estatal local (independientemente de la pretendida sofisticación del proceso de gestión), y la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, se divisan como alternativas válidas para abordar la problemática local en la actual lógica del contexto global.

La concepción y la premisa del desarrollo local se sustenta en un direccionamiento multidimensional en el marco de un proceso endógeno y en la generación de una convergencia de actores estatales y privados orientada a la cooperación, interacción y participación de la totalidad de los agentes de desarrollo con posibilidad de identificar y motorizar una visión estratégica en el entorno territorial de manera colectiva. Se trata de instrumentar un proceso de concertación y consenso entre los actores y agentes que interactúan dentro de un espacio territorial con la impronta de

un proyecto común que armonice el impulso de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sostenibilidad ecológica, paridad de género, gestión de la calidad, equilibrio y dinámica espacial y territorial, con el objeto de optimizar y estimular la calidad de vida y el bienestar de cada unidad familiar, y del ciudadano en particular que habite en el territorio o localidad en cuestión.

Se prioriza la convergencia y la coordinación de actores como sujeto trascendental del desarrollo. Acorde a esta óptica, las alianzas constituyen acuerdos de cooperación, reciprocidad y colaboración entre diversos sectores de heterogénea naturaleza, que coinciden en intereses comunes y que asumen riesgos recíprocos a fin de facilitar el desarrollo de sus territorios. Por otra parte, estos convenios se tornan participativos y constan de interacción permanente, en el seno de los cuales los partícipes o socios toman activamente un papel protagónico en la toma de decisiones de índole estratégica y hacen converger por ende, su accionar global y conjunto.

La relevancia de las citadas alianzas, se sustenta en la finalidad de ampliar y diversificar el marco de acción, trascender las capacidades personales en función de la cooperación y la correlación horizontal, el abordaje -con una mayor dotación y variedad de recursos- de las requisitorias y necesidades de los territorios para movilizar capacidades internas en el marco de una complejización del entorno, aprovechar la sinergia del acuerdo institucional en la ejecución de maniobras estratégicas, canalizar un dispositivo eficiente de distribución y asignación de recursos, e instrumentar acuerdos programáticos de fondo. Complementariamente, el fundamento de estas alianzas polisectoriales es la concertación y el consenso, mientras que la participación ciudadana, el involucramiento y el empoderamiento de los ciudadanos en un espacio multinivel, propicia un mecanismo participativo de ejecución de políticas públicas y un marco decisional conjunto, integrado y coordinado. Consecuentemente, la agenda de trabajo marca las prioridades territoriales; por lo que se opera un proceso a largo plazo, se busca un equilibrio y una distribución del poder, y se motiva la consolidación de una responsabilidad y de un beneficio compartidos. La impronta se completa con una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones y en el manejo de recursos, la generación de un beneficio colectivo, la promoción de la diversidad, la competitividad del territorio, el mejoramiento de la imagen del tejido empresarial, y la posibilidad de expansión de los recursos y de la inversión por parte de los Gobiernos Locales.

Es requerible la atención prioritaria a los recursos endógenos, y la apuesta, esencialmente, por lo propio. De esto se deriva, el apoyo preferente a las micro y pequeñas empresas y la generación de fuentes de financiamiento, la formación del capital humano, la cultura operativa, la eficacia de la administración, el equilibrio territorial y la descentralización a escala local, el aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas, y la consolidación de un contexto que favorece la generación futura y potencial de empleo, y la renuncia explícita y clara a lo exógeno. En correlato, encontramos recursos endógenos naturales, primarios, medioambientales, infraestructuras de desarrollo, cultura local, población o capital humano, posición estratégica dirigida a la potenciación y rentabilización, y fundamentalmente, intangibles que abarcan una decidida cultura emprendedora de la colectividad y sus actores individuales, una tendencia al diálogo permanente, y finalmente, un consenso acabado de los agentes y actores locales del desarrollo.

Por otra parte, el relevamiento del entorno situacional y las posibilidades de abordar un análisis compacto, dependen de la utilización de instrumentos de evaluación cuantitativa y cualitativa. Lo expuesto implica la concepción de un análisis con origen en los estudios existentes en el territorio y cuya selección o determinación de los puntos

prioritarios orientativos de evaluación, partan de la fase de exploración (análisis de fuentes secundarias).

El análisis referido debe considerar una óptica interna de la propia ciudad, y complementariamente, un enfoque externo o evaluación del entorno o macroambiente acompañado de las tendencias con absoluta y decidida incidencia. Esto debe complementarse con un horizonte espacial determinado y con la consideración de nuevos valores y servicios en el contexto de una estrategia de desarrollo y posicionamiento, con el sustento de una gestión de interdependencias, con la generación de una cultura de gestión en red, y con la compatibilización u homogeneidad del modelo de ciudad pretendido.

Consecuentemente, se requiere conocer el entramado de intereses y fuerzas presentes, abordar una solución global, totalizadora y sinérgica, y repeler toda propuesta de desarrollo que no contemple los intereses de los principales actores y agentes involucrados y las demandas o preocupaciones de la ciudadanía.

En el conjunto del análisis, se torna imprescindible el relevamiento del esquema de fortalezas y debilidades del territorio o entorno, y el compendio de oportunidades y amenazas derivadas de factores, decisiones y circunstancias externas o ajenas a la ciudad.

Finalmente, la celebración de grupos de diagnóstico, la definición del método de trabajo en concordancia con las necesidades del proyecto en particular, la concepción de aspectos delimitados del territorio y condiciones de calidad de vida abiertos a la más amplia participación, el impulso de la legitimidad técnica y social, la construcción de una cultura realista y común sobre el entorno local, y la constitución de un foro o espacio de encuentro e intercambio perdurable más allá del Plan Estratégico en particular, se convierten en disparadores complementarios y trascendentes de las tareas de diagnóstico señaladas.

En definitiva, el diagnóstico óptimo es el que surge de parámetros participativos, representativos, consensuados y reflexivos, tornándolo compartido y adaptable a multi variables de relaciones complejas y en continuo cambio.

A fin de abordar escenarios posibles y determinar la visión del modelo de futuro, es relevante identificar y definir posibles alternativas de desarrollo, consensuar la opción de futuro, y particularmente, divisar las líneas de acción o directrices estratégicas.

Complementariamente, no debe imputarse trascendental y exclusiva importancia a la suma de información recogida en el proceso de diagnóstico pertinente, y sí analizar y evaluar para generar las alternativas y curso de acción posibles, identificando dónde hay que actuar y qué proyectos instrumentar –sean sectoriales o globales-. Por ello, la definición y concepción de escenarios de futuro se torna inevitable. En correlato, el futuro de la ciudad depende principalmente de las condiciones de los factores de desarrollo existentes, de las tendencias del entorno que constituyen variables controlables para la ciudad, y particularmente, de las acciones, opciones y maniobras estratégicas que los propios actores urbanos implementen en el contexto territorial local con los medios e instrumentos a su alcance.

Es menester considerar una variable interna emparentada con la cualidad y calidad de vida para los ciudadanos, y una dimensión eminentemente externa relacionada con el rol de la ciudad en el territorio, además de abordar la variable territorial y el posicionamiento consecuente de la ciudad en particular en las relaciones físicas. Complementariamente, debe buscarse la concepción de modelos de escenarios futuros de la ciudad, acorde a la centralidad económica y social, identidad histórica y cultural, influencia y peso específico en el proceso de toma de decisiones local, regional

y nacional, nivel de competitividad en el mercado nacional e internacional y disponibilidad de corredores y canales productivos, la actitud defensiva u ofensiva asumida, la cultura elitista o en su defecto la socializada o comunitaria, infraestructuras de acceso y actividad económica, innovación tecnológica y gestión de calidad de los recursos humanos, valor agregado de los productos tradicionales y autóctonos, cualificación y ámbito territorial de los servicios públicos ofrecidos, tasa de dependencia y pérdida de peso demográfico, terciarización del conjunto de la ciudad y del Área Metropolitana a través de nuevas centralidades, bolsones de pobreza, y procesos de dualización y polarización social, poder adquisitivo de la población, calidad ambiental como premisa estratégica, productividad de su economía, formación profesional y ocupacional, formación e investigación imperantes, centros de excelencia y de liderazgo educativos, apertura y extensión universitaria en vinculación y ligazón con la sociedad y las empresas del entorno local, transferencia de tecnologías, factor turístico y comercial, disolución pretendida de la preocupación cultural en el economicismo y el universalismo mercantil, atracción y proyección cultural de la ciudad en particular, innovación y creatividad, política urbana con un progresivo carácter marginal y benéfico-asistencial, dimensión de la acción pública y subsidiariedad con respecto a la iniciativa privada, sector de voluntariado asociado al crecimiento económico, configuración radial, y políticas de promoción social, accesibilidad externa, movilidad interna con prioridad al transporte, carácter de ciudad metropolitana, desarrollo de la economía del conocimiento, base industrial y financiera, constitución como centro logístico y como espacio público de encuentro y convivencia, compromiso ciudadano con la solidaridad; opciones y alternativas éstas que deben ser comunicadas y difundidas ante una eventualidad de constituirse como atributos y fortalezas consolidadas en el entorno del Plan integral de desarrollo local (necesidad de comunicación territorial en el marco de las estrategias tanto de la política nacional como de la global).

Complementariamente, la canalización de una variable intangible como la fórmula del progreso humano, la constitución de un nodo de creatividad y convivencia, la conciliación de la innovación con la tradición, el posicionamiento particularizado en el sistema de ciudades, la convergencia en una opción para el desarrollo económico, la centralización de la calidad de vida, la exteriorización de una postura determinada en relación a la situación social de la ciudad, el direccionamiento frente al entorno ambiental y la depredación y degradación de los recursos naturales, y particularmente la selección de una estructura y ordenación interna de la ciudad objeto de la concepción de un modelo de futuro, se tornan esenciales en este ejercicio de definir las dificultades y factores a tener en cuenta para hacer de la definición del modelo de ciudad futura en sí un instrumento de promoción y proyección de una nueva imagen de la ciudad.

La formulación del modelo de futuro será el compendio de una óptima estrategia territorial que debe cumplimentar determinados requisitos: consistente y coherente con un adecuado análisis del territorio, capacidad de innovación y respeto por el pasado y de cómo condiciona el futuro, necesario compromiso y legitimidad política de los promotores y actores con capacidad obstaculizar el logro pertinente, posicionamiento de la ciudad en el sistema de relación con otras ciudades y con los entornos territoriales en los que se fundamenta la estrategia urbana –posicionamiento territorial futuro–, elección del tipo de desarrollo económico, direccionamiento del desarrollo social, posicionamiento sobre la adecuación del espacio interno y la dinámica urbana, posicionamiento sobre la cohesión social y sobre el medio ambiente, gestión relacional e impulso de proyectos, desarrollo de una estrategia superadora del

concepto de Plan y fundamentalmente, canalización del modelo de desarrollo sostenible en el entorno local.

Por otra parte, la nueva óptica del desarrollo se refiere a un desarrollo articulado, coordinado e integrado, y presupone una planificación equilibrada y solidaria inter e intraterritorialmente con aplicación de herramientas promotoras de la evolución socio-económica del lugar y de una tecnología ligera, flexible y adaptable. Prevalece la lógica endógena complementaria del fomento económico, la canalización de ventajas comparativas, la relevancia de la economía social, la priorización de la micro, pequeña y mediana empresa, el abordaje de la dimensión ecológica, y especialmente, la consolidación de una impronta descentralizadora, la construcción de riqueza como instrumento y la conceptualización del desarrollo local como desarrollo integral. Complementariamente, la significación relevante de la variable macroeconómica y la correlación directa del desarrollo económico, la eficiencia y la competitividad como disparadores del desarrollo integral completan la nueva impronta del desarrollo.

Por ello, la ciudad debe tornarse en un espacio de la democracia y de la ciudadanía para propiciar la innovación en la gestión, la armonización y la convergencia entre lo público y lo privado, el desarrollo de conductas autonómicas, y la canalización del desarrollo socioeconómico y de la solidaridad, y la inserción en los circuitos internacionales de orden económico, tecnológico y cultural. En el entorno territorial, existe un número acotado de ciudades que posea como lineamiento estratégico potenciar sus recursos y consolidar sus ventajas comparativas y competitivas y su liderazgo en el contexto o alcance. Complementariamente, tampoco se divisa en forma generalizada una óptica que propicie una lógica de utilización de instrumentos del marketing urbano, y estimule el efecto multiplicador derivado de la calidad y la optimización en la prestación del servicio público. No se observa un desarrollo de la lógica dual de gestionar y gobernar ni se aborda un enfoque integrado, coordinado, global y totalizador que motive una conjunción de la Gestión de la Intendencia y del Gobierno de la ciudad en pos de la eficacia y eficiencia en la provisión de servicios básicos municipales. Al no instrumentarse una interconexión acabada entre gobierno local, ciudadanos y territorio, se dificulta la participación de los actores no estatales en el proceso de toma de decisiones del actor estatal local y en la consecuente satisfacción de las demandas y requisitorias ciudadanas, ya que las Intendencias se constituyen en meros entes administrativos desconectados de la potenciación del rol de la ciudad en el contexto del fenómeno globalizador. Finalmente, un PLAN ESTRATÉGICO supone definir el modelo de ciudad que se quiere a medio y largo plazo, pero no sólo en la vertiente urbanística, sino también en la productiva y cultural. Sentar las bases para la elaboración de ese modelo, y arbitrar el mecanismo de participación de todos los agentes sociales locales, para conseguir diseñar la ciudad de todos, la que todos quieren.

Consecuentemente, el proyecto debe ser concebido en un entorno de proyección territorial en un “modelo de ciudad futura”. Las sugerencias citadas pueden ser herramientas que permitan a las Administraciones Públicas gestionar con mayor calidad, eficacia y eficiencia los servicios y recursos públicos. El ámbito local de gobierno es el entorno propicio para aplicar las innovaciones tecnológicas en la gestión pública, debido a su mayor proximidad y contacto con los ciudadanos y a la capacidad de algunos políticos y dirigentes para adaptar y adecuar sus organizaciones a los nuevos contextos y demandas sociales. Todo lo expuesto está direccionado a que se tornen en organizaciones prestadoras y proveedoras de servicios de calidad, eficaces, eficientes y en permanente adaptabilidad a los cambios para abordar y enfrentar a las necesidades y requisitorias sociales en las mejores condiciones posibles.

Sin embargo, la reestructuración del papel del Estado debe instrumentarse en las diversas formas de intervención en el plano político y en la esfera económica. ***Estimular un rol a los gobiernos locales de instrumento hacedor y financiador de políticas públicas, se torna como prioritario para anular la desigualdad y la fragmentación social.***

Los procesos de descentralización emprendidos, no interactúan con una estrategia de desarrollo local emparentada con una priorización de lo endógeno, y que consigne como esencial y trascendental la negación de toda medida de rentabilidad que no esté sustentada en las premisas del desarrollo local referido. Por ello, planteo que debe instrumentarse un mecanismo participativo en el proceso de toma de decisiones que incluya a todos los actores involucrados como agentes relevantes en la formulación y concepción del desarrollo pretendido.

La nueva óptica del desarrollo se refiere a un desarrollo articulado, coordinado e integrado, y presupone una planificación equilibrada y solidaria inter e intraterritorialmente con aplicación de herramientas promotoras de la evolución socio-económica del lugar y de una tecnología ligera, flexible y adaptable. Prevalece la lógica endógena complementaria del fomento económico, la canalización de ventajas comparativas, la relevancia de la economía social, la priorización de la micro, pequeña y mediana empresa, el abordaje de la dimensión ecológica, y especialmente, la consolidación de una impronta descentralizadora, la construcción de riqueza como instrumento y la conceptualización del desarrollo local como desarrollo integral.

Complementariamente, la significación relevante de la variable macroeconómica y la correlación directa del desarrollo económico, la eficiencia y la competitividad como disparadores del desarrollo integral completan la nueva impronta del desarrollo.

En definitiva, ningún desarrollo nacional y proyecto integral de país, puede ser ajeno a un rol preponderante del Estado en esa materia -aunque el modelo de desarrollo económico hacia adentro haya perdido terreno comparativamente frente a un modelo de desarrollo externo o hacia fuera, en razón del acelerado crecimiento y ampliación de las relaciones económicas internacionales-.

2. Características de la dualidad económico-social en el entorno argentino

Argentina es el segundo país más extenso de América Latina después de Brasil, con una superficie de 2.767.000km². Tiene un volumen de población de 38,4 millones de habitantes y la densidad de población es significativamente baja, registrando 13 habitantes por km². Se caracteriza por ser un país macrocefálico, con una concentración de la población en la capital, donde se registran 13 millones de habitantes, es decir aproximadamente el 34% de la población total. Es una República federal, constituida por 23 estados y la capital federal (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Este sistema de organización administrativa configura la centralización del poder político, económico y social en la capital.

Argentina mantiene una dualidad económica y social, que se observa en el denominado cinturón del Gran Buenos Aires y en las provincias del noroeste y noreste del país, que son las zonas con menor índice de desarrollo. El cinturón del Gran Buenos Aires absorbió el aluvión migratorio de las ciudades producido a causa de la crisis de

2001. El país venía arrastrando de la década anterior una situación deficitaria en el nivel de empleo, en sus infraestructuras, en los servicios de salud, marcadas desigualdades sociales y una cada vez más creciente falta de credibilidad en las instituciones. La crisis de diciembre de 2001 hizo más acuciante esta situación y afectó a los colectivos más vulnerables y peor situados en la estructura social.

Actualmente las cifras macro revelan un repunte de la economía argentina y una mejora de la situación social del país. Sin embargo, la dualidad existente entre la capital que presenta una bonanza económica y las regiones del norte que continúan registrando índices de menor desarrollo, persiste. Argentina, tiene en estos momentos como principal desafío la reducción de las desigualdades de renta, la cohesión social, la erradicación de los desequilibrios regionales y la garantía de la inclusión social de la población más desfavorecida.

Las políticas de Estado en Argentina no son consistentes, lo que impide mantener una curva de crecimiento sostenido. Se detectan deficientes planes estratégicos en los distintos sectores de actuación que no permiten establecer sistemas integrales de actuación. Los Planes de Contingencia son inexistentes, por lo que las repuestas a las catástrofes naturales, epidemias, etc., son improvisadas y coyunturales. Y por último existe ***una falta de articulación entre los distintos actores de la sociedad para concretar esfuerzos con una finalidad común.***

Las debilidades institucionales y la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones, dificultan la participación ciudadana y obstaculizan el desarrollo de las inversiones. Adicionalmente, las insuficiencias en el proceso de descentralización y el acceso no profesionalizado a la función pública, son problemas a tener en cuenta para alcanzar una buena gobernanza. En esta línea también pueden señalarse como vulnerabilidades importantes, la deficiencia en el acceso a la justicia y su deficiente profesionalización, a nivel regional y provincial, así como la fragilidad del diálogo entre los diferentes interlocutores sociales. Las vulnerabilidades pueden sintetizarse en la existencia de índices elevados de desnutrición infantil, 70% en la provincia de Tucumán; valores alarmantes en la deserción escolar, especialmente en la escuela secundaria; existencia de colectivos con ingresos por debajo de la línea de la pobreza, hasta un 38,50%; deficiencia en la habitabilidad básica; y elevados índices de población infantil y adolescente, 28,8%, que carecen de las mínimas condiciones sanitarias y sufren deficiencias en el acceso y saneamiento del agua potable. A estas vulnerabilidades hay que añadir la mortalidad infantil relacionada con la desnutrición, duración del embarazo y epidemias, mal de Chagas y lepra.

Las debilidades en el sector económico se concentran en la descapitalización del Estado a consecuencia de la crisis de 2001 y el abandono de la inversión interna de Argentina en los últimos veinte años. A ello hay que añadir la dificultad de acceso al mercado de trabajo, la baja formación de la mano de obra y la eliminación de puestos de trabajo. Algunas de las vulnerabilidades actuales de Argentina desde el punto de vista social y económico encuentran en la cooperación cultural un medio para luchar contra la pobreza a través de la provisión de nuevas capacidades y oportunidades a la población; defender los derechos humanos a través de la participación creativa de los ciudadanos; integrar la equidad de género en todas las manifestaciones y colocar en primer plano la necesidad de trabajar por la sostenibilidad medioambiental a partir de la reivindicación de los mismos creadores. En el sector medioambiental, las vulnerabilidades se detectan en la acelerada deforestación del Bosque Atlántico –solamente hoy subsiste el 7% de su cobertura original-, así como el incremento constante de los caudales de agua de los esteros –especialmente los Esteros del Iberá en la provincia de Corrientes-, que se ven

amenazados. A ello hay que añadir la problemática social y cultural de las comunidades locales.¹²

3. Ejes del Desarrollo Local en Argentina. Esencia y direccionamiento. Evolución y abordaje.

La primera idea básica sobre el desarrollo local como concepto supone pensarlo “desde abajo”, no un proceso que va desde lo general a lo particular sino al revés: supone pensar en una región, en una localidad, en un municipio. ¿Qué hay? ¿Qué no hay? Con qué recursos se cuenta y con qué recursos no se cuenta para promover el desarrollo. Esa es la primera idea y la principal dificultad del concepto de desarrollo local. Es parte de lo que existe en una localidad, en un territorio, o, a lo sumo, en una micro región cuando se juntan más de un municipio. La idea de desarrollo local, básicamente, es pensar desde lo que tenemos en un determinado territorio, qué podemos hacer y que no; con qué recursos contamos y con cuáles no. El desarrollo local, además de pensar en el territorio, supone otras cuestiones: la más importante, es entender el concepto de desarrollo como la idea del crecimiento económico con impacto social. Esto es: no cualquier cosa es desarrollo local. Desarrollo local, de una localidad, de un partido, de un municipio, es aquella actividad económica que motoriza el crecimiento económico del lugar y mejora las condiciones de vida. Lo expuesto permite definir como primer elemento del desarrollo local, el perfil. Una comunidad o un territorio, sólo puede promover el desarrollo local en la medida en que tenga un perfil. Esto es: en la medida en que tenga un motor del desarrollo, aquella actividad que motoriza o genera el crecimiento económico del lugar con distribución del ingreso o con mejoras de las condiciones sociales. Sólo hay desarrollo local cuando una localidad tiene un perfil de hacia dónde va. Hay localidades cuyo motor de desarrollo local puede ser el turismo; otro puede ser lo metal-mecánico; otro puede ser la producción primaria agrícola; etc. Pero, para saber si una comunidad está en condiciones de encarar un plan de desarrollo local, si está en condiciones de motorizar el desarrollo, lo primero que hay que hacer, es identificar cuál es su perfil, en qué condiciones está su perfil de desarrollo. Este es el primer punto a considerar en el desarrollo local: tratar de evaluar qué perfil económico productivo tiene la localidad.

En Argentina, actualmente, los municipios y las localidades están divididas en tres tipos de acuerdo a su perfil de desarrollo (aquello que motoriza el desarrollo):

1. Las localidades o municipios que tienen un **perfil definido y que no ha variado**, no se ha modificado. Son localidades cuyo motor de desarrollo no ha variado con el tiempo; sigue siendo el mismo. Ejemplo: Villa Carlos Paz en Córdoba: en la década del '40, se decide fomentar el turismo para desarrollar la localidad; en la década del '60 es el turismo; en la década del '80, el turismo y ahora también. No ha variado el perfil de desarrollo. pero la clave está en que la actividad que motoriza el desarrollo, no sólo está históricamente asegurada, sino que también se corresponde con la identidad local, con lo que la gente ve del lugar. No sólo es factible en términos económicos, sino que, fundamentalmente, se vincula con la identidad de ese lugar. No hay que explicarle a nadie que viva en Villa Carlos Paz que el eje de esa localidad pasa por el turismo. Sí se puede discutir cómo organizarlo mejor y cómo encarar mejor las actividades, pero la

¹² Plan de Actuación Especial 2006-2008 Cooperación Española ARGENTINA

discusión no está en “hacia dónde va esta localidad”. El perfil de ese territorio está históricamente definido. *Se supone que Argentina tiene más de 2.000 municipios y solamente el 5% está en esta condición. O sea, son muy pocas las localidades que tienen un perfil definido donde no hay mucho para discutir más que la organización de esas actividades.*

2. El segundo tipo de territorio o localidad, está compuesto por los que tienen un **perfil en crisis**. Lo que motorizó el desarrollo del territorio, aquello que promovió el desarrollo y el crecimiento de ese lugar, está en crisis. Esto se puede abrir a la vez, en dos subtipos:

□ Las localidades que tienen un perfil en crisis abrupta, en las que existe un día en que se quebró el esquema productivo. En la evaluación del lugar, existe un momento en donde se quebró esa tradición. Por ejemplo, Cutralcó en Neuquén, con el tema de los pozos petroleros; San Nicolás con el tema de Acindar; Tartagal en Salta con los Altos Hornos Zapla. Hay muchas de las localidades del interior del país que han trabajado o que se han desarrollado sobre la base del ferrocarril, habiéndose paralizado éste, se transformaron en pueblos fantasmas. Es decir: las localidades en crisis abrupta son aquellas donde el eje central es que en algún momento se paralizó aquello que tradicionalmente motorizó a esa comunidad o el desarrollo de ese lugar. Crisis abrupta significa que, o una gran empresa o una actividad principal como puede ser el ferrocarril, paralizaron su producción y se paralizó, en consecuencia, esa localidad.

□ Las localidades que tienen un perfil en crisis paulatina. No existe un día en la memoria del territorio en que se paralizó la producción porque cerró Acindar o dejó de funcionar el ferrocarril o YPF dejó de extraer petróleo, sino que se sigue haciendo lo mismo de siempre, pero cada vez integrando menos gente; cada vez más declinando lentamente. En gran medida, se puede decir que es el caso del interior de la provincia de Buenos Aires, cuyo perfil sigue siendo el mismo (agrícola), no hay un cambio significativo en el perfil, pero cada vez contiene a menos gente. Está en una crisis paulatina: no hay un momento en que se quebró la producción primaria agrícola, pero sigue lentamente, paralizándose.

En la crisis abrupta (primer caso) se da la mayor tensión; la tensión entre las posibilidades del lugar y los conocimientos o capacidades de las personas. Esto es: en Cutralcó se paralizó la parte de la producción petrolera; las posibilidades no indican que el petróleo pueda reconstituirse y ser el perfil de desarrollo de Cutralcó, pero casi todo el mundo sabe trabajar en relación con eso. La tensión entre las posibilidades, las perspectivas y las capacidades, son muy fuertes. Ahí se dan los casos de mayor tensión, porque los conocimientos de la sociedad van por un lado y la potencialidad del territorio lo ha dejado de tener. En un lugar donde había ferrocarril y talleres de ferrocarril, quedó gente ex empleada ferroviaria que trabajaba en el taller y ahora se dedica al tema de labranzas o a algún tipo de producción primaria. La tensión entre aquello que se añora, lo que fueron las capacidades y las posibilidades, es muy alta. Es el caso de mayor tensión en Argentina y se da en estos municipios.

La crisis paulatina (segundo caso) aparece cuando la localidad sigue desarrollando las mismas actividades, básicamente el mismo perfil, pero ha bajado su capacidad.

3. El tercer tipo lo comprenden las localidades cuyo **perfil no está definido**. Esto no quiere decir que la localidad no tenga un perfil, sino que no lo tiene definido para el desarrollo local. Esto es: Viedma en Río Negro, por ejemplo, tiene un perfil definido: la mayor parte de la gente trabaja en la administración estatal (municipal o de gobernación); es claramente una ciudad administrativa, no es que no tenga perfil. Lo

que no tiene es un perfil de desarrollo local; su perfil no está orientado al crecimiento económico y al impacto social. Todo territorio tiene un perfil definido. Lo que interesa es saber si tiene un perfil definido para el desarrollo local.

Básicamente, el grueso de los territorios en Argentina, se encuentran o bien en la situación de crisis (abrupta o paulatina) o con un perfil que no parece muy definido para el desarrollo local. De ahí que el primer punto para definir el desarrollo local es visualizar hacia dónde va un territorio. Nadie puede pensar en promover una actividad económica o productiva si no tiene claro hacia dónde se motoriza el crecimiento o el desarrollo de ese territorio. Ahora bien: el crecimiento o el desarrollo de ese territorio no tiene que ver sólo con presentar ideas. Tiene que ver con ideas y con la factibilidad económica, pero, fundamentalmente, tiene que ver con la *identidad local*. Por eso, los programas de desarrollo local no se pueden construir desde afuera. La clave son los *actores locales*, los que viven en el lugar; los que pueden realmente motorizar o no un proceso verdadero de desarrollo local. No es un problema de generar ideas, tiene que ver con ideas que, a la vez, se correspondan con la identidad local; que tengan relación con las expectativas de la sociedad. Si no tiene que ver con la identidad local, la mejor idea se puede frustrar.

El territorio argentino está lleno de buenas propuestas en localidades que no han funcionado, no porque no sean ideas interesantes, sino porque no se corresponden con la *identidad local*. O sea: el eje del desarrollo local es definir un *perfil*. Un perfil no sólo está definido por lo que hay en ese territorio, por lo que se podría hacer en él, sino, además, por la viabilidad económica de lo que se propone y, fundamentalmente, por los que viven, cómo viven y qué expectativas tienen o no. No es sólo un problema técnico; es un problema fundamentalmente cultural y de identidad para el desarrollo local. El mejor plan estratégico puede fracasar si no tiene nada que ver con lo que vive la gente del lugar. De ahí que el desarrollo local requiera de un fuerte consenso de las instituciones locales. Si la localidad no puede definir hacia dónde va, no hay ninguna chance de pensar el desarrollo local. El desarrollo local tiene una puerta de entrada que es el perfil productivo, que es aquello que motoriza el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida.

Esto es, la forma de organización económico-social pero con un perfil productivo, es decir: algo que motorice el crecimiento económico. Pero el perfil de desarrollo económico no es el estilo de vínculos sino una (o más de una) actividad económica que motorice. El promover el desarrollo local no tiene como objetivo generar asociatividad o vínculos; esto puede ser claramente un elemento sin el cual no se da. La clave no es esa sino motorizar actividades económicas. De hecho, puede ser un paso previo para esto, pero no porque una comunidad tenga buenos vínculos, articulación y se llevan bien las instituciones, está en condiciones de desarrollo local. Además de eso, debe tener alguna actividad que funcione y que genere un circuito económico positivo para la gente del lugar. El desarrollo local tiene un fuerte componente económico; lo primordial, básicamente, es lo económico. No lo asociativo, no la creación de vínculos sino la actividad económica y todas las condiciones que se pueden llegar a encadenar detrás de ella.

En Argentina, precisamente, el grueso de las localidades están en situación de crisis de perfil o están en un perfil no definido, porque han sido muy castigadas por el proceso de desindustrialización y, en la última década, por la convertibilidad que terminó complicando aquello que había tenido un desarrollo evidente: las actividades rurales, todas las áreas rurales de Argentina tenían un perfil muy claro: La Pampa, el interior de la provincia de Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba. Hoy están en crisis paulatina o abrupta porque las condiciones del contexto fueron cambiando mucho. El

contexto económico fue muy desfavorable para las localidades. Esa es la principal *debilidad* del desarrollo local; se tiene que trabajar desde lo local sufriendo los cambios del contexto.

Otro eje relevante a definir se refiere a qué tipo de municipios pueden encarar actividades orientadas al desarrollo local. Argentina tiene más de 2.100 municipios. El municipio más grande es de casi 1.500.000 habitantes y el más chico es de 90 habitantes, con lo cual, el abanico es extremadamente amplio y obliga a hacer una división en, por lo menos, cinco tipos de municipio para tratar de ver estas condiciones de desarrollo local en cada uno: el primer grupo son las denominadas **comunidades**. Aparecen como comunas o municipios de tercera, de acuerdo a las provincias, o en algunos casos, comisionado de fomento. Son los municipios de hasta 2.000 habitantes. Estos municipios en Argentina tienen un componente casi exclusivamente rural. Hay una planta urbana muy pequeña y casi todos los componentes son rurales. Parte de las localidades de la provincia de Buenos Aires son así; muchos de los municipios de la provincia de Santa Fé son comunas de menos de 1.500 habitantes y casi el grueso de la Patagonia sur, son comunidades de menos de 2.000 habitantes. En la comuna de menos de 2.000 habitantes no se puede hablar estrictamente de que exista un “Estado local”; hay muy poco Estado local. Básicamente, lo que hay son algunos elementos; hay alguien que coordina o que maneja la estructura municipal y algún ayudante, pero no mucho más que eso. Tampoco se puede encontrar a la sociedad civil muy organizada, sino que hay fundamentalmente redes de familia. No se puede hablar de Estado local, pensar la inserción, el perfil de desarrollo, el motor de desarrollo, cuando en realidad no se está manejando presupuesto. Prácticamente no tiene condiciones para emprender nada. Segundo: lo que se llaman **municipios chicos**. Son los que comprenden desde 2.000 a 10.000 habitantes, en términos generales. Tienen algo más de lo local, pero muy poco: pueden tener una persona encargada del área de acción social, un secretario de producción o líder productivo. Hay un poco más de equipos técnicos (no mucho más) y fundamentalmente hay organizaciones de base: unión vecinal, asociación de fomento, club de barrio. Hay, sobre todo, instituciones de base y en algunos casos, entidades intermedias como pueden ser Cáritas, Cruz Roja o algunas instituciones más amplias. Los municipios chicos tienen un poco más de equipo técnico, más capacidad técnica pero, al igual que los primeros, tienen una fuerte dependencia de los recursos: prácticamente no manejan muchos recursos y sería muy difícil planificar el desarrollo local. Parece muy difícil poder planificar el desarrollo local en estos términos o poder trazar un programa de perfil productivo cuando la realidad es muy chica y con muy pocas condiciones de desarrollo. Tercero: los **municipios grandes**. Básicamente son de 10.000 a 100.000 habitantes. Acá sí, claramente, hay un Estado local más consolidado con secretarías, distintas áreas; más recursos, más conocimiento y hay organizaciones de base, entidades intermedias y –en muchos casos- universidades o sedes de universidades. Está más consolidada la estructura organizativa. Hasta este nivel, lo local es igual a la cercanía. Hasta acá se conjuga la idea de lo local como “lo cercano”. No hay que hacer mucho protocolo para ver al intendente o para intercambiar opiniones; cualquiera puede ir a ver a la casa al secretario de gobierno o hacienda. Hasta acá, la cercanía marca la idea de lo local: no hace falta ir al municipio para nada, la noción de cercanía hace a la potencialidad del lugar. Acá lo local es igual a lo cercano, más allá de los recursos. En cuarto lugar, aparecen las **ciudades intermedias**. Se presentan con 100.000 a 250.000 habitantes. Además de haber más recursos y más Estado local, la problemática social tiene que ver con la estructura de los servicios. Esta discusión sobre cuál es el servicio que presta la provincia; cuál es el que presta la municipalidad, y por dónde pasa la jurisdicción de uno y de otro. La problemática de los servicios aparece

como central, luego la problemática de las políticas sociales y, en muchos casos, la propia seguridad. La problemática está más orientada a las ciudades. Tiene más ventajas en términos de recursos porque recauda más al tener mejores condiciones. Pero, a la vez, problemáticas nuevas, distintas y, además, se pierde la dimensión de lo local, ya no es tan fácil intercambiar con el otro; ya no se puede ver al intendente en la casa sino que se va perdiendo lo local. Aparece la estructura gubernamental, aparece la estructura del Estado al frente de la sociedad. No todo está mezclado como puede ser, sobre todo, en los municipios chicos. Por último, aparecen las **áreas metropolitanas**. Básicamente, son las localidades de más de 250.000 habitantes. El eje central está dado por los cruces de jurisdicción. Esto es: la persona que vive en un lado y trabaja en el otro (Rosario y el Gran Rosario; Córdoba y el Gran Córdoba; la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires). Aquí encontramos, por ejemplo, que al hospital de la ciudad de Buenos Aires concurre quien vive en ella y el habitante del conurbano. Existe la discusión sobre quién es el contribuyente, quién es el usuario y quién es el ciudadano del lugar. En el caso de la ciudad de Buenos Aires, viven 2.700.000 personas y entran todos los días 3.000.000 de personas, con lo cual, esta discusión se hace muy fuerte. Pero también se hace muy fuerte entre los Partidos del conurbano bonaerense por los hospitales como en los casos de Rosario y de Córdoba.

En Argentina, el 85% de los municipios son de menos de 10.000 habitantes. Con lo que podemos inferir que el 85% de los municipios tienen problemas para el desarrollo local porque cuentan con escasos recursos y escasas condiciones técnicas y organizativas. Mientras, el 75% de la gente vive en ciudades de más de 100.000 habitantes. Entonces, hay muchas jurisdicciones, pequeñas localidades, pequeños territorios casi sin población y en pocas jurisdicciones se da la concentración de población. Esto marca un primer problema a la hora de pensar el desarrollo local. El grueso de los gobiernos locales no tienen recursos suficientes. El grueso de la gente vive en instancias que no son locales, donde la cercanía ya no es un dato, sino en localidades con más de 100.000 habitantes, donde las conflictividades son de rutina. La estructura poblacional argentina hace que haya muchos municipios con pocas condiciones; pocos municipios superpoblados alrededor del Gran Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. Difícilmente, un municipio de 2.000 habitantes pueda encarar un programa de desarrollo local; tendrá que juntarse con otros y constituir una región; si no va a estar en fuertes dificultades para lograrlo. En los de más de 100.000 habitantes, difícilmente se pueda tener *una* unidad de desarrollo local. La Matanza difícilmente pueda pensar en un único perfil de desarrollo; seguramente tiene más de uno porque tiene características muy distintas en su localidad. Acá, la escala de desarrollo es menos que municipal; es submunicipal. El desarrollo local no sólo es un problema de perfil, es un problema de escala. No sólo se trata de definir hacia dónde va, sino también de escala posible. En los municipios más chicos o en la comuna, la escala tiene que ser regional; no puede esa localidad sola encarar un programa de desarrollo local; tiene que agruparse. La escala, en general, es regional. En los de mucha población, difícilmente se pueda dar un único perfil o definir un único programa. Hay que achicarlo. La escala puede ser barrial o submunicipal. Y en los municipios de 10.000 a 100.000 habitantes, parece haber mejores condiciones para la escala municipal de desarrollo. Hasta ahora, el desarrollo local tiene que ver con el *perfil* y el motor económico del lugar y también tiene que ver con la *escala*. Está tan fuera de escala Lomas de Zamora, Morón o La Matanza como el municipio de 2.000 habitantes. Ambos están fuera de escala; por condiciones distintas. Uno puede estar en medio de un área metropolitana en condiciones muy dificultosas para crear un programa y un perfil propio y el otro porque no maneja recursos ni condiciones mínimas para encarar un programa económico mínimamente sustentable

que le dé viabilidad a ese territorio. El desarrollo local también es una cuestión de escala, no sólo de perfil. Argentina tiene un serio problema porque está casi todo fuera de escala. En algunos casos está fuera de escala por estar muy poblado y en otros por estar con muy escasos recursos y muy bajas condiciones. La distribución del territorio en Argentina no estuvo en relación con el desarrollo local sino que estuvo pensada para completar las participaciones. Los municipios, en el '83, cuando comienza la democracia, eran 1.500. Hoy, son más de 2.100. Las constituciones provinciales se fueron reformando, sobre todo durante la década del '80 y fueron achicando los requisitos para ser municipio, el número de habitantes necesario para ser municipio, porque la idea era "cuanto más chico mejor". La idea que predominaba en los '80 era de territorio, cuanto menos poblado mejor, porque hay más cara a cara, hay más intercambio, hay más relación, hay más vínculo entre vecinos.

Otro punto para contemplar el desarrollo local, son los circuitos de economía que funcionan en ese territorio. Los flujos económicos del lugar tienen que ver con el análisis de lo que pasa hoy en Argentina, y se dividen en tres: Economía de subsistencia, Economía informal, Economía formal. Una parte de la población está en la economía formal; trabaja bajo estas reglas. El sector privado (al que le puede ir mejor o peor) trabaja bajo estas reglas. Dependiendo de cómo esté la situación en el territorio, funcionará mejor o peor. Tradicionalmente, esto era lo único que había en los territorios en Argentina. Lo que se consideraba economía informal, terminaba derivando acá. La tradición latinoamericana tiene una fuerte presencia del mercado informal. La tradición peruana, por ejemplo, era de fuerte presencia de una economía informal, en negro, que intercambiaba en el mercado. En Argentina no era así; en Argentina, no eran como sistemas paralelos, separados, sino que todo en Argentina, terminaba en el sistema formal. La **economía informal**, en los últimos tiempos, ha tomado otras características en Argentina, que la hacen distinta y son clave para entender el desarrollo local. La economía informal, históricamente en Argentina, ha sido un complemento de la formal. Al dejar de serlo y al ser un sistema paralelo, lo que tenemos que ver con el desarrollo local, es cuál es la economía predominante en ese territorio, cómo funciona la economía del lugar; si funciona bajo ese sistema básicamente o si funciona articulada. La **economía de subsistencia** es más elemental. Donde la producción es para el autoconsumo, donde predomina la escala familiar; se produce a esta escala y no a un volumen de producción mayor. La producción es muy asimétrica. No hay volumen y es muy asimétrica. Gran parte aparece más como política social que como política económica.

La realidad argentina hoy es distinta, y es que muchos de los que están formalizados terminan cayendo en la informalización, esto se ha quebrado: no hay relación entre uno y otro y son como dos sistemas paralelos, dos sistemas sin vínculos entre sí o con pocos. Lo que se plantea además como necesidad para el desarrollo local, es ver cuál es el circuito económico predominante o cómo funciona realmente la economía de ese lugar. No trabajar con el presupuesto de que todos van a desembocar en un mercado formal, sino trabajando sobre la realidad. El trueque, claramente lo vamos a encontrar como elemento novedoso. Vamos a encontrar distintas modalidades económicas en un lado y el otro. La mayoría de los territorios en Argentina tienen una mezcla de ambas cosas, sin vínculos entre sí. La mayoría de los territorios en Argentina tiene una parte de la gente en la economía informal y una parte de la gente en la economía formal, casi sin vínculos. El definir eso, significa pensar el desarrollo local. Puede ser que el desarrollo local parta de la informalidad; puede ser que parta de la formalidad. Depende de las condiciones y del circuito económico predominante en el lugar. Esto todavía es muy discutible, porque para muchos es imposible pensar que esto

funcione o crezca de alguna manera, que simplemente se reproduce en sí mismo. Hay un punto de vista según el cual esto no es desarrollo local sino una forma de sostenerse, es una forma de conseguir la subsistencia, a diferencia de lo que sí promueve el crecimiento económico del lugar. El punto clave, es definir cuáles son los circuitos económicos predominantes en un territorio y en función de eso, cómo se piensa invertir y qué características tiene el perfil de desarrollo. Para evaluar un territorio, para encarar un programa de desarrollo local, hay que tener en cuenta esto. Cuando un territorio tiene un alto componente de economía informal, hay que pensar cómo orientar esa economía en función del perfil.

Otro eje del desarrollo local, tiene que ver con la gestión. Está orientado fuertemente a cómo se gestiona en ese territorio, no tanto a qué perfil económico tiene ni qué condiciones, hace más al gobierno y a las instituciones del lugar. Para tomar en consideración o evaluar el modelo de gestión de un territorio, hace falta articular tres elementos: Los *instrumentos técnicos*: la capacidad técnica (qué se encara, qué políticas, qué programas, qué líneas de trabajo tiene ese territorio); la *voluntad política*: que hace referencia a cómo se gobierna, no sólo qué programas y qué líneas; los *actores*: quiénes participan. Para pensar o evaluar un modelo de gestión, para ver qué condiciones hay de desarrollo local en un lugar, hay que establecer básicamente esas condiciones. En términos muy generales, los instrumentos técnicos marcan el *qué se hace*, qué política se encara. La voluntad o estilo político marca *cómo se gobierna*. Y los actores marcan el *quiénes participan*. Este componente tiene que ver con cómo es el modelo de gestión. Complementa los otros que son: el perfil, la escala y el circuito económico. El primer elemento, es decir el **programa y las políticas**, define básicamente hacia dónde se perfila ese territorio. Cuál es la línea estratégica; hacia dónde va encarando esa gestión el programa de trabajo y las acciones para ello. Hay un primer elemento importante: que en general en los gobiernos locales, no existe relación entre el programa cuando se define y las políticas que se implementan. No tiene que ver con la culpa de los gobiernos locales, sino, muchas veces, con la misma lógica de los gobiernos nacionales. Esto es: a veces, desde el nivel nacional se encara un programa que se aplica en el territorio y más allá de su característica o su necesidad, en el municipio se empieza a encarar este programa, independientemente de cuál es la estrategia o hacia dónde se va. Cuando son muchos los programas que se aplican en el territorio, lo que tenemos es una multiplicidad de programas, que no siempre tienen que ver con aquello que es la estrategia o la línea de trabajo de ese lugar. A veces, la línea del programa no tiene mucho que ver con las políticas o los proyectos que se encaran en los territorios. Después tiene que haber una *evaluación* y un *seguimiento* de las políticas que se hacen. En el modelo de gestión, para medir la *eficacia*, la pregunta es ¿lo hizo o no lo hizo? cuando el gobierno quería hacer tal cosa. Si lo hizo, fue eficaz. Si no lo hizo, no lo fue. La *eficiencia*, que mide los costos y las condiciones. Las *sustentabilidad* que tiene que ver con la continuidad de las líneas de trabajo. **Los que realizan este tipo de estudios sostienen que Argentina es el país que a nivel local tiene el menor nivel de sustentabilidad.** O sea: tiene la mayor cantidad de cambios en sus programas o en sus líneas de trabajo, comparado con Chile, Brasil o Uruguay. Segundo elemento: el **estilo político**, que es el cómo se gobierna. Se pueden mencionar tres estilos: el modelo centralizado es aquel en el cual, el que planifica y ejecuta es el gobierno municipal. No abre el juego a nadie. Es un modelo NO participativo. No están considerados la sociedad vecinal, la empresa del lugar, etc. El gobierno municipal planifica y ejecuta él mismo. El modelo centralizado es el modelo que en Argentina se llama “modelo del hacedor”: el gobierno hace sin articularse con nadie. Ese modelo tiene un objetivo, que es apuntar a la *eficacia*. No busca que la gente participe; directamente busca hacer. El

que planifica y ejecuta, es el gobierno. Hay poca relación con otros actores. Segundo: modelo descentralizado. Parte de la base de que el que está en mejores condiciones de hacer las cosas, es el que está más cerca del problema. A diferencia del primero, que plantea que planifica y hace el gobierno, en este modelo el que está en mejores condiciones de resolver, es el que está más cerca de los problemas. El modelo descentralizado tiene un problema que es el manejo de los tiempos. Muchas veces, hasta que se ponen de acuerdo las distintas instancias, tardan mucho. Es lo que se llama modelo descentralizado participativo. Cuando funciona bien, apunta a la *eficiencia*. Apunta a hacerlo de la mejor manera posible. Apunta a que lo que se haga sea realmente lo que se necesitaba según los que marcaban las condiciones de ese territorio. Tercero: modelo de gestión asociada. Este modelo supone que, en la planificación y en la ejecución, trabajan en conjunto el municipio y las organizaciones sociales. Definen qué van a hacer (la estrategia) articuladamente, de manera asociada. Por eso se lo denomina modelo de gestión asociada y cuando funciona bien, se supone que apunta a la *sustentabilidad*. Puede cambiar el gobierno, puede cambiar el intendente o puede cambiar el presidente de la sociedad de fomento, pero esto va a continuar en la medida en que se institucionalizó el proceso: ese sería el supuesto de la sustentabilidad. Modelos de gestión asociada hay algunos. No depende de que la gestión completa sea así, pero tiene mucho que ver con los programas. Algunos casos, como por ejemplo, el caso de Reconquista, Rafaela o Pico Truncado en el sur: tienen y están encarando algunos programas de esta forma asociada. Donde no hay mucho de esto claramente, es en el conurbano y en los grandes centros urbanos. Se hace muy complejo porque los intereses y los conflictos son enormes. El juego de poder es muy fuerte. Es mucho más fácil este modelo en escala más pequeña que en la más alta.

En lo atinente a los **actores involucrados**, en el modelo centralizado, todo lo hace el Ejecutivo municipal y no participa nadie. El gobierno lo hace, lo planifica, lo diseña y lo ejecuta y no hay articulación. Es un gobierno que consolida las cosas y las hace. El segundo modelo, descentralizado, parte de la base de que los que trabajan fuertemente son las organizaciones sociales: organizaciones de base, entidades intermedias y ONGs. Los actores que participan más activamente son las instituciones sociales porque están más cerca de los problemas. El modelo de gestión asociada supone la articulación de estos dos niveles: el Ejecutivo y las organizaciones sociales. Es muy difícil de llevar adelante, primero, porque muchas veces el intendente dice “yo no voy a fomentar un modelo de participación para que todos terminen siendo candidatos a intendente”. O, al revés, está el que no quiere pagar los costos políticos de estar en la foto con alguien que lo deje “pegado”. El modelo de gestión asociada supone esta articulación.

Por otra parte, otro eje del Desarrollo Local a exponer es la operativización de políticas sociales. En el nivel local, en Argentina, podemos encontrar cuatro tipos de políticas sociales. No se trata de políticas que vienen de arriba hacia abajo, sino que con determinadas características se encarar desde el nivel local, con muchos o pocos recursos, de acuerdo a la situación en la que se esté trabajando. Estas políticas sociales locales son: A) El primer tipo involucra todo lo que tiene que ver con lo **alimentario**, los municipios han comenzado a encarar políticas alimentarias, en parte a través de la distribución de lo que viene del nivel nacional y, en mayor medida, generando una cadena de valor propia, acordando con productores o comerciantes del lugar para que le entreguen al municipio parte de lo que producen y así poder distribuirlo entre la gente más necesitada del lugar. Gran parte de lo que hoy se hace en políticas sociales a nivel municipal tiene que ver con lo alimentario y con programas más allá de lo que hace la Nación. B) El segundo tipo de políticas sociales que se ha encarado en los últimos

tiempos a nivel local tiene que ver con el eje **socio- económico**, básicamente con lo productivo a nivel de microemprendimientos. Los gobiernos locales hoy visualizan que lo único sustentable es generar políticas sociales que articulen a la gente del lugar con lo productivo. Este es un tipo de política social que debería pensarse bastante bien a futuro. El grueso de los municipios ha avanzado sobre esta idea y, si bien los niveles de fracaso son altos, la conciencia generalizada de los actores locales es que lo único que podría funcionar a futuro son actividades que tengan algún eje en lo productivo y que estén diseñadas de manera tal que alguien que produce algo pueda venderlo y generar ingresos económicos propios, a la vez promoviendo ciertas capacidades productivas. C) El tercer tipo de política que se ha desarrollado a nivel local en los últimos tiempos tiene que ver con el eje de la **capacitación** o el **fortalecimiento**. Los gobiernos locales han avanzado mucho en el diseño de la planificación, pero lo que no saben los municipios es cómo hacerlo en el marco de la escasez de recursos. En este marco, las políticas de capacitación que encaran los municipios y las políticas de fortalecimiento, han transcurrido desde una instancia de fortalecer instituciones (en la Argentina los municipios hasta hace un año trabajaban en fortalecer ONGs, apoyar instituciones ya constituidas, etc.), a instancias de capacitación sobre oficios. Estas instancias de capacitación han pasado a promover redes y articular a la gente del lugar con la idea de darle algunos conocimientos. Este tipo de política social se cruza con la *economía social* y con la idea de generar, en el nivel local, instancias de servicios urbanos, de preparar a la gente para oficios, para que de alguna manera, con algunos elementos, puedan defenderse. D) El cuarto tipo tiene que ver con los **programas de empleo**. En general los municipios no tienen programas de empleo propios porque no tienen recursos como para encararlos, la diferencia es cómo usan los programas de empleo existentes. La tradición de los programas de empleo les ha exigido a los municipios contrapartes que los han llevado, en términos generales, a situaciones de tensión en la definición de los proyectos. El punto clave para los municipios en la actualidad es que los programas de trabajo no pueden funcionar si no hay capital de trabajo. No hay manera de generar políticas sociales articuladas con el empleo si no se acompañan con capital de trabajo. Si no va acompañado de capital de trabajo queda condenado simplemente a otorgar subsidios y la persona no tiene la posibilidad de interactuar en el mercado de trabajo. A grandes rasgos, se puede decir que las políticas sociales que hacen los municipios son parches, en términos generales, que tratan de sostener como pueden lo que no viene de la Nación o por los recursos que les faltan.

Finalmente, un Eje trascendental de Desarrollo Local a considerar, es la idea del desarrollo local como proceso. Esto es: el desarrollo local no tiene que ver sólo con la construcción de una idea; se trata de pensar el desarrollo local y después introducir los instrumentos de planificación como un proceso. Esto significa básicamente, un proceso en el cual hay diferentes etapas: Primero, un conjunto de *actores* que hay en un territorio: la municipalidad, las empresas, los comercios, las organizaciones de base (las más elementales: sociedad de fomento, unión vecinal, grupo comunitario), entidades intermedias (al estilo Cáritas, Cruz Roja), ONGs (organizaciones más consolidadas, más profesionales) y vecinos sueltos (el que no pertenece a ninguna de las otras tres) que sería el 70% de la gente que no participa en ninguna organización; es un vecino pasivo o un vecino suelto. Segundo, cuatro *modelos de políticas*. La primera es la *política de asistencia*: que consiste en alguien que da algo (el municipio) y alguien que recibe (los vecinos). La asistencia no es “asistencialismo”: cuando uno le da algo a alguien para tenerlo atado, para que lo vote. La asistencia es dar un subsidio, dar un alimento; dar algo es asistir. La política de asistencia consiste en alguien que da y alguien que recibe. El que recibe es pasivo y ahí terminó la relación. En segundo lugar, la *política de*

promoción. Supone alguien que da algo y alguien que recibe, pero hay dos diferencias: primero, el que recibe es activo, hace algo. El que va a un comedor y participa de actividades comunitarias, está siendo activo; no sólo recibe, sino que hace algo. Segundo y fundamental, para que haya promoción tiene que haber capacitación. Esto es: promoción significa promover las capacidades. Si el que va a comer al comedor, come, participa de las entidades comunitarias y recibe un curso de carpintería, se están promoviendo las capacidades y no sólo está recibiendo algo. En la promoción participan la municipalidad y las organizaciones sociales; van promoviendo las capacidades de las personas. Esto funciona si el que va al comedor participa y recibe un curso de carpintería, cuando hay alguien que busca un carpintero en el lugar. Si no, no sirve de nada porque en realidad se estarían creando expectativas que no tienen nada que ver con la realidad del lugar. La política de promoción requiere de un diagnóstico previo. Tercero: *programa de desarrollo productivo*, básicamente orientado a la producción y lo económico, donde participan: el primer sector que es el Estado (la municipalidad) y las empresas y los comercios. En términos teóricos, la municipalidad es el primer sector; es el sector público, el Estado. Las empresas y los comercios son el segundo sector; el mercado. Las organizaciones de base, organizaciones intermedias y ONGs son el tercer sector que es la sociedad civil. Entonces, la *política de asistencia* relaciona al primer sector directamente con los vecinos. La *política de promoción* integra al primer y tercer sector: Estado y sociedad civil. La *política de desarrollo productivo* incluye al primer y al segundo sector: Estado y mercado; Estado y sector privado. Y, cuarto tipo, la *política de desarrollo local* involucra al primer sector, segundo sector y tercer sector; es: Estado, sector privado y organizaciones sociales. Esto es un proceso: un gobierno local que no encaró nada, debería comenzar a hacer buenas políticas de asistencia. Si tiene un buen proyecto de asistencia, probablemente pueda hacer una buena promoción. Si tiene una buena política de promoción podrá encarar un intento de parque industrial, de desarrollo productivo y, si funciona bien, podrá encarar un programa de desarrollo local.

El programa de desarrollo local, para poder realizarse, tiene que tener un plan detrás; tiene que haber instrumentos. Básicamente, a nivel territorial en Argentina, hay cuatro niveles de planificación distintos: el plan de fortalecimiento institucional, el plan de gobierno, el programa estratégico, y el plan estratégico. El **programa de fortalecimiento institucional** tiene que ver con la programación interna de la administración municipal. Se trata de un nivel de planificación que apunta a mejorar la calidad de los recursos humanos del municipio y las condiciones en que presta los servicios. Así, nos encontramos con municipios que buscan informatizar su estructura interna, desarrollar programas de capacitación de su propio personal, cambiar los organigramas, reestructurar algunas áreas, etc. En general los intendentes evalúan como necesario este primer nivel de planificación, pero en muy pocos casos se lleva a la práctica debido a las dificultades internas para implementarlo (conflictos con los sindicatos u ordenanzas poco permisivas a los cambios internos). El **plan de gobierno** surge de las decisiones y las políticas que decide aplicar el gabinete municipal. Se trata de un programa no consensuado, sino de las decisiones políticas que van a determinar, qué áreas de la ciudad prioriza ese gobierno, por dónde van a pasar las obras públicas, qué perfil se le va a dar a las políticas sociales, etc. El plan de gobierno suele confundirse con el plan estratégico, pero la diferencia fundamental es que en el primer caso no se establecen niveles de consenso con organizaciones sociales o con el sector privado, sino que directamente se aplican decisiones del grupo gobernante. Entre el plan de gobierno y la aplicación concreta de las políticas suele haber una distancia importante y ello se debe en general a que el conjunto de los programas nacionales y

provinciales que “aterrizan” en el territorio terminan complicando la estrategia del municipio y haciendo que el equipo de gobierno salga a resolver todos los problemas juntos y sin una relación directa con las prioridades marcadas en el plan de gobierno. El **programa estratégico** es un tercer nivel de planificación y requiere de dos condiciones básicas: a) un acuerdo entre las distintas áreas del municipio acerca de la elaboración de un programa que le va a dar identidad al territorio (por ejemplo priorizar el turismo, el desarrollo de polos productivos, una política de infancia, un programa de creación de microemprendimientos, etc.) y b) el acuerdo con algunas organizaciones sociales que le puedan dar sustantividad a este programa. De este modo, un programa sólo es estratégico cuando hace que el conjunto de las políticas que se implementan en el territorio se perfilen a fortalecer lo que se ha consensuado con el eje estratégico de la gestión. Este modelo de programa estratégico presenta dos problemas importantes vinculados con las dificultades para generar acuerdos con las organizaciones sociales cuando desde el municipio no se establecen canales de comunicación adecuados y formalizados. La diferencia entre programa estratégico y el plan de gobierno es que en el primer caso se generan acuerdos entre el Estado local y las organizaciones sociales más activas a partir de consensuar acciones y responsabilidades para el corto, mediano y largo plazo, más allá del período que dura ese gobierno. Por último, el **plan estratégico** supone un trabajo articulado entre el Estado local, las organizaciones de la sociedad y el sector privado en función de potenciar las posibilidades de desarrollo que tiene un territorio o una región. Un plan estratégico apunta al trabajo de los próximos diez o veinte años de una comunidad, surge de un diagnóstico integrado (no como el programa estratégico que puede surgir del diagnóstico de un área específica) y supone la constitución de alianzas entre distintos actores para promover el desarrollo económico y social de un territorio. La simple caracterización del plan estratégico da una idea de que no es sencillo llegar a este nivel y que, si bien puede ser fácil juntarse entre distintos actores y marcar los lineamientos de un plan, lo difícil es llevarlo a la práctica y transformarlo en políticas públicas concretas. No cualquier municipio está en condiciones de llevar adelante un plan estratégico. Para ello hace falta avanzar en etapas que no necesariamente son lineales (plan de fortalecimiento institucional, plan de gobierno, programa estratégico, plan estratégico) pero que sí sientan las bases para un trabajo de acuerdos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.¹³

4. ***La reformulación en la lógica articulación-convergencia-participación. La operatoria de los Sujetos y la participación democrática. Conclusiones preliminares.***

El nacimiento de nuevas formas de convivencia y de organización social - en las que lo local y lo global se entrecruzan- son un hecho. Ello modifica nuestras formas de pensar, de hacer y de sentir. Frente al virtual colapso de las estructuras tradicionales, las instituciones públicas y políticas están sufriendo mutaciones, y el estado afronta el desafío de redefinir su rol hasta ahora hegemónico. Es tiempo de convergencias, de consensos, de articulaciones sinérgicas entre sectores, para desarrollar en conjunto capital social, incorporándolo activamente a las políticas públicas, a los proyectos de desarrollo y al combate de la pobreza. En un contexto turbulento y confuso como el

¹³ Daniel Arroyo. “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina. MARCO CONCEPTUAL Y CARACTERÍSTICAS” en www.idel.gov.ar/biblioteca/agentes/imagenes/losejescentrales.pdf

actual, en el que los fenómenos todavía ni nombre tienen, resulta dificultoso visualizar con claridad lo que está ocurriendo, imaginarse el nuevo escenario de lo público, y mucho más hacer predicciones sobre nuestro futuro. No es aventurado afirmar, que en un mundo, este mundo, en que la única certeza es la falta de certezas, se ha producido un quiebre civilizacional sin retorno, en el que ya nada es igual. La sociedad industrial ha quedado virtualmente pulverizada. Así lo muestran los distintos puntos de ruptura en el planeta que ponen en evidencia los problemas más importantes de nuestro tiempo, como la exclusión social, la violencia, los desastres ecológicos, las enfermedades, los colapsos y la especulación financiera, los fanatismos territoriales y religiosos, las guerras. Para explicar la crisis actual, decía el célebre físico Fritjof Capra, que hemos llegado a un momento de cambio dramático y potencialmente peligroso, a un “punto crucial” para el planeta en su totalidad. Necesitamos una nueva visión de la realidad que permita a las fuerzas transformadoras de nuestro mundo, fluir unidas, como un movimiento positivo para el cambio social. De allí, que el desorden, el desequilibrio y la incertidumbre, sean hoy las circunstancias normales de la vida - no las excepcionales -, y nuestro desafío es aprender a gerenciarlas, pero no intentar modificarlas. Los gobiernos tampoco garantizan el orden ni del equilibrio, ni aseguran la justicia social, ni el restablecimiento de la tranquilidad y la paz. Los marcos de adopción de decisiones públicas ya no pueden lidiar con dos factores claves de la sociedad cibernética y globalizada: 1) el cambio vertiginoso del entorno y 2) el incremento desmesurado de la información. Las estructuras jurídicas, políticas, y económicas tradicionales, se están cayendo, así como también las formas de organización tradicional rígidas y lineales. El poder a la vieja usanza, no alcanza a dar respuesta a los múltiples requerimientos de la sociedad postindustrial, ni logran a manejar la complejidad. En este marco, las redes aparecen como una forma de organización intermedia, entre las fuentes jerárquicas y las espontáneas, y como una forma de coordinar una organización altamente descentralizada. Para que sean efectivas, deberán depender de normas informales que ocuparan el lugar de la organización formal. Es decir dependerán del capital social, teniendo en cuenta, según lo expresado por el premio Nobel de Economía, Amartya Sen, que “los valores éticos de los actores de un país, son parte de sus recursos productivos”. Es decir, cuanto más capital social, más crecimiento económico. Esto no significa desconocer la incidencia de los factores macroeconómicos, sino centrar la atención en las seis dimensiones de lo que entendemos como capital social: los valores éticos dominantes en una sociedad, su capacidad asociativa, el grado de confianza entre sus miembros, la conciencia cívica, la educación y la responsabilidad social empresarial. Lo cierto es que las redes importan una forma de vida diferente, una “relación moral de confianza”, y son una herramienta de gran potencia para crear un nuevo estilo de ejercer la ciudadanía, una sensibilidad especial y una manera distinta de construcción social y participación política. Nuevos modelos de gestión de lo público, basados en el respeto y en el estímulo a la diversidad, en la incertidumbre, en la comprensión de la complejidad, y en una mirada integradora de la realidad, van gestando instancias alternativas de acción, compartiendo, y en algunos casos reemplazando progresivamente, a un Estado cada vez, más ineficiente, más caro y más lento. La nueva política registra este dato, y se apoya para la gestión de los procesos en las modernas ciencias de la complejidad. Si cada uno de nosotros, lográramos dejar atrás los viejos modos de pensar y de actuar, y nos animáramos a cambiar nuestra visión de la realidad, y nuestras percepciones, tal vez podríamos aportar a la construcción de este nuevo modelo autoorganizativo - funcionalizado a través de redes de múltiples niveles y direcciones que desde la periferia, promueva un proceso de transformación de las instituciones públicas y políticas (en municipios, provincia, regiones y nación). Dicho modelo, para que sea

efectivo, debe estar centrado en la corresponsabilidad y en la convergencia de todos los actores sociales (sin exclusiones), y centrado en el altruismo, en la solidaridad, y en la confianza como valores.¹⁴

ANEXO

El Plan Integral “Más y Mejor Trabajo” en el marco del Ministerio de Trabajo y del Programa de Apoyo a la Reactivación del Empleo en Argentina (AREA) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se constituye en una herramienta de política integral para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad y mejorar su empleabilidad. Este plan propone como una de sus estrategias centrales la intervención territorial que se ejecuta a través de Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo para que, en el marco de procesos de desarrollo económico local, se pueda dar respuesta a los problemas de empleo de los territorios, partiendo de considerar las potencialidades y debilidades de los mismos. Se trata de promover intervenciones de los actores locales, con el liderazgo municipal y el apoyo del Ministerio de Trabajo y otras entidades del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio. Complementariamente, se trata de identificar la cantidad de empleo que se ha generado, utilizándose como criterio de referencia el porcentaje de empleos generados con relación a la cantidad de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJyJH) de cada municipio. El Plan Jefes y Jefas de Hogar es un programa nacional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que tiene como objetivo promover la cultura del trabajo y la mejora de la empleabilidad e inserción laboral.

Experiencias referidas a la temática Políticas y mecanismos necesarios para favorecer el desarrollo económico local: Río Grande, Bragado, Salto Grande, Esperanza, Cipolletti, Córdoba, Olavarría, Caleta Olivia, Lomas de Zamora; dentro de la temática Rol de los agentes y actores locales en el desarrollo económico: General Pico, Carcarañá, General Alvear, Rosario, Esquel, Godoy Cruz, General San Martín, Villa Gesel, Villa Allende; en el campo de la Articulación productiva: San Francisco; y experiencias dentro de la temática Integración de esfuerzos y recursos en el nivel local: San Martín de los Andes, Aguilares, Curuzú Cuatía, Bahía Blanca, Mar del Plata, San Fernando del Valle de Catamarca, Microregión Centro Chaqueño, Concordia, Rafaela y Las Varillas.

Entre los supuestos de base señalados como justificación en la mayor parte de las experiencias se destacan: la escasa calificación de los recursos humanos locales y la falta de capacitación del empresariado local; la desconfianza generalizada sobre el rol del Estado por parte de los empresarios y actores claves de las localidades; la debilidad y la desarticulación institucional de los gobiernos locales para ofrecer soluciones a la problemática del empleo y del desarrollo local; y, en algunos casos,

¹⁴ Lic. Nily Povedano. “TIEMPOS DE CONVERGENCIA”, Presidenta de la Fundación para el Desarrollo del Sur Argentino-FUNDeSUR, Secretaria de la Federación de Fundaciones Argentinas – FEDEFSA- en fundesur.org.ar/popup_macrometanoia/tiempos_convergencia.pdf

las altas tasas migratorias de las áreas rurales a las zonas urbanizadas en búsqueda de mejores oportunidades. Las experiencias de Río Grande, General Alvear, San Martín de los Andes, o la Región Centro Chaqueña, por ejemplo, ilustran muy claramente estos factores.

Se trata de estrategias que buscan, por ejemplo, mejorar las condiciones financieras para nuevos emprendimientos, mejorar la productividad empresarial o mejorar la capacitación de los empresarios. Los casos de General Pico, Olavarría, Bahía Blanca, General Alvear, Cipolletti, San Martín de los Andes, San Fernando del Valle, Concordia, San Francisco y Esquel, se enmarcan en este tipo de estrategias.

Por otra parte, existe un conjunto de estrategias dirigidas a mejorar la empleabilidad de los recursos humanos de las localidades. Se trata, fundamentalmente, de acciones tendentes a mejorar las capacidades técnicas de la población desocupada a partir de la educación formal, cursos generales y cursos específicos, capacitación en empresas, vinculación entre oferta y demanda, entre otras. Estas acciones se destacan en los casos de Carcarañá, Ciudad de Córdoba, Las Varillas, Villa Allende y Lomas de Zamora.

Finalmente, un grupo lo conforma un conjunto menor de experiencias en las cuales los dos tipos de estrategias anteriores se combinan sin que predomine una sobre otra. Bragado, Bahía Blanca, Río Grande, Salto Grande, Esperanza y la Región Centro Chaqueña son los casos en que se pueden encontrar este tipo de abordaje.

Las estrategias que constituyen cada uno de los grupos indicados pueden sintetizarse de la siguiente manera:

Condiciones para generar empleo

1. Capacitación del empresariado local:
2. Organización y puesta en marcha
3. Implementación de Incubadoras
4. Instalación de Parques Industriales
5. Promoción de la cultura emprendedora en la educación formal
6. Visitas periódicas a las empresas de la localidad
7. Organización de campañas para estimular la compra de productos locales
8. Identificación de cadenas productivas
9. Impulso de los microcréditos
10. Creación de una ventanilla única para el fondeo de proyectos: con esta estrategia
11. Asistencia para mejorar la calidad y la comercialización de productos locales
12. Formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo: algunas de las experiencias (Bragado, Río Grande, Región Centro Chaqueño, Región Centro Oeste Neuquino – Zapala) parten de establecer un Plan Estratégico que oriente y sirva de marco de referencia de todas las iniciativas para el desarrollo económico local.
13. Conformación de una empresa municipal para la provisión de servicios: con esta estrategia se impulsa la generación de obra pública con mano de obra y administración local. Los municipios de Olavarría y Aguilares son los ejemplos más notables de este tipo de estrategias.
14. Creación de mecanismos financieros propios: estas estrategias buscan disponer de recursos que no dependan de los cambios políticos a nivel nacional o provincial para poder financiar proyectos locales. Entre los casos seleccionados se destacan la experiencia de General Pico, con la creación de una Fundación que administra un fondo alimentado por un porcentaje de la recaudación de tasas municipales; y, los

de Salto Grande y Esperanza con la creación de un Fideicomiso financiero para proveer de recursos a nuevos emprendimientos locales.

15. Monitoreo y acompañamiento a los emprendimientos

Instrumentos para mejorar la empleabilidad

16. Mediación entre oferta y demanda: Municipios por iniciativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, siendo esta iniciativa un instrumento central de su política de empleo.

17. Promoción de la terminalidad educativa entre adultos: este instrumento fue implementado por los municipios a instancias del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, como contraprestación ofrecida a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

18. Creación de una escuela municipal para el trabajo: el objetivo es ofrecer un espacio que permita capacitar a personas desempleadas en oficios o técnicas acordes a la oferta de empleo de la localidad.

19. Convocatoria a beneficiarios con mejores condiciones de empleabilidad

20. Capacitación de desempleados en empresas

Organización para definir e implementar las estrategias

Con respecto a la organización institucional para llevar adelante las estrategias mencionadas, en general predominan los casos en que una cantidad importante – en términos de número y tipo- de instituciones participan en la formulación e implementación de las mismas. De los treinta y un casos, seis experiencias (Ciudad de Córdoba, San Fernando del Valle, Región Centro Chaqueña, Villa Gesell, Zapala y Las Varillas) son organizadas e implementadas fundamentalmente por el municipio con la participación de un número limitado de actores externos.

En algunos casos, la asociación entre varios municipios surge como una valiosa estrategia para diseñar instrumentos comunes para el desarrollo, generar escala en el manejo de los recursos y obtener una mayor eficiencia en la implementación de las experiencias. Son casos testigos en este sentido: Río Grande, Región Centro Chaqueña, la Región Centro Oeste Neuquina (Zapala).

Instrumentos utilizados para formular e implementar las estrategias

En términos de recursos humanos, la mayoría de las experiencias utilizan recursos locales para impulsar, formular e implementar los procesos para el desarrollo local. El aporte en términos de recursos humanos por parte de instituciones provinciales, nacionales o internacionales surge en momentos específicos en el ciclo de elaboración y ejecución de las experiencias. Con respecto a los recursos financieros utilizados para ejecutar las propuestas, solo un número reducido de experiencias utilizan fondos propios en cantidades importantes: General Pico, Salto Grande, Esperanza, Córdoba, Rafaela, Esquel y Las Varillas. El resto de las experiencias son ejecutadas a partir de fondos provistos por el Ministerio de Trabajo principalmente, a través del programa “Más y Mejor Trabajo”, el Ministerio de Desarrollo Social a partir del programa “Manos a la Obra” y en menor medida con fondos provinciales como son los casos de Mar del Plata, Salto Grande, Región Centro Chaqueña, San Francisco y Las Varillas.

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN ARGENTINA-EXPERIENCIAS PRÁCTICAS

Los Proyecto Gas para Todos

La institucionalización del proceso de Desarrollo Local, como contribución a la mejora de la empleabilidad territorial y de la calidad de vida
Motorizar el crecimiento de la economía real
Desarrollo Local: Compromiso institucional y consenso social para una gestión participativa
Políticas del Gobierno Municipal para el fortalecimiento de la producción y el empleo
Modelo de Gestión para la generación, fortalecimiento e implementación de políticas de desarrollo económico local con énfasis en el empleo
Acciones para el Desarrollo Local: nuevo rol de la Fundación para el Desarrollo Regional
Experiencia de Promoción del Empleo y Desarrollo Territorial de Río Grande
Construcción de un proceso de desarrollo endógeno en la Región Salto Grande
El Desarrollo Territorial como proceso facilitador para la mejora en las condiciones de empleo de la población
Proyecto Integral de Bahía Blanca en el marco del Programa Más y Mejor Trabajo
Implementación del Plan Más y Mejor Trabajo en Caleta Olivia: una experiencia innovadora en Santa Cruz
Fortalecimiento de la producción hortícola en el marco de la Micro Región Departamento Concordia
PIPEL, Plan Integral de Promoción del Empleo Local
Estrategia combinada para la reducción de los efectos de la pobreza y la disminución de la desocupación a través de la organización social para el autoempleo y el apoyo a la creación de microempresas
Plan de reingeniería de áreas municipales en políticas de desarrollo local y de capacitación municipal con base territorial
Promover la inserción laboral y fortalecer la empleabilidad de la población
Terminalidad Educativa y Formación Profesional orientada a beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
Recuperación de empresas
Capacitación para el empleo
Fortalecimiento del aglomerado industrial naval
Desarrollo integrado territorial de la Micro Región Centro Chaqueña
Articulación intra e interinstitucional para la generación de empleo
Aprender en la Fábrica
Programa Manos a la Obra
Desarrollo, Educación y Trabajo (DET). Programa de Promoción del Empleo Local, en el marco del Acuerdo Territorial Para la Promoción del Empleo
Un nuevo mercado para una nueva ciudad
Parque Industrial de San Francisco
La intervención pública en el mercado de trabajo local como factor de Desarrollo Económico Local
Programa de Seguridad Alimentaria desde la perspectiva de la autoproducción y el fortalecimiento ciudadano
Programa de Mejoramiento, Tecnificación y Desarrollo de los Crianceros en las Áreas Rurales de la Región Centro Oeste Neuquina.¹⁵

¹⁵ Pablo López. 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,

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- 1) DURAN, P. y J.C. Thoenig , (1996) “L’Etat et la gestion publique territoriale”, *Revue Francaise de Science Politique*, vol. 46, núm. 4.
- 2) Arnoletto, Eduardo y Beltrán, Eduardo (1997) "Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal" en García Delgado, Daniel (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, UBA).
- 3) OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994) *La Reinención del Gobierno*, Barcelona, Paidós.
- 4) Pérez, Pedro, 1994, *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina - CENTRO, Buenos Aires.
- 5) Pérez, Pedro, 1995, "Actores sociales y gestión de la ciudad" en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre, Puebla, México.
- 6) Borja, J. y Castells, M. (1998), *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- 7) Brugué, Q.; Gomà, R.; y Subirats, J. (2001), “El gobierno del territorio: del Estado a la red”, en *Redes, territorios y gobierno*, Q. Brugué ...[et al], Barcelona, Diputación de Barcelona.
- 8) Brugué, Q. y Gomà, R. (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- 9) Van Hemelryck, Libero (2001). "El enfoque sistémico del desarrollo local", *Manual Enfoque sistémico y desarrollo local*, Escuela de Planificadores Sociales, SUR.
- 10) Vázquez Barquero, Antonio (1993). *Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid, Editorial Pirámide.
- 11) Gomà, Ricard; Blanco, Ismael. (2002). "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". VII Congreso Internacional del CLAD, Portugal, 8-11 de octubre.