

**COMUNICACIÓN VII CONFERENCIA
INTERNACIONAL UIM "200 años construyendo
ciudadanía: municipios creativos e innovadores".**

**TÍTULO: “La calidad medioambiental como impulsor y
disparador del desarrollo: la carencia de una visión
estratégica.”**

Autor: Gustavo Daniel Di Paolo López

Docente de la Universidad Nacional de La Matanza, Universidad Nacional de Lanús, Universidad de Palermo y CEPEC. Miembro de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de Fraudes y Crímenes Financieros (ALIFC).

Resumen y abstract

La nueva óptica del desarrollo se refiere a un desarrollo articulado y coordinado, y supone una planificación equilibrada y solidaria inter e intraterritorialmente con aplicación de herramientas promotoras de la evolución socio-económica del lugar. Prevalece la lógica endógena complementaria del fomento económico, la canalización de ventajas comparativas, la relevancia de la economía social, el abordaje de la dimensión ecológica, la consolidación de una impronta descentralizadora, la construcción de riqueza como instrumento y la conceptualización del desarrollo local como desarrollo integral. Debe otorgarse participación a la totalidad de actores en la concepción de la política, considerando las limitaciones ecológicas que condicionan el crecimiento económico y el concepto de desarrollo en sí mismo. Por ello, en el territorio se torna prioritario abordar el

riesgo consecuente de la degradación ambiental, planteando una visión estratégica y una lógica dual de sostenibilidad del desarrollo.

DESARROLLO

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 desplazamientos 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

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.

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 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

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.

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.

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

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.

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 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

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.

local y la descentralización. Sin embargo, bajo estos nombres se nuclean 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 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

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.

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 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 Albuquerque 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

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.

empoderamiento, fortalecimiento de la sociedad, etc. Son procesos largos, relacionados con el sentido de fortalecimiento de la sociedad civil, 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

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

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 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

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.

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, 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 empresario, 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-.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- 1) DURAN, P. y J.C. Thoenig , (1996) "L'Etat et la gestion publique territoriales", 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) Pírez, Pedro, 1994, Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad, Centro Editor de América Latina - CENTRO, Buenos Aires.
- 5) Pírez, 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.