

La dimensión política de desarrollo local. Reflexiones a partir de la experiencia argentina

Alejandro Villar

Docente investigador de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Abstract

La globalización ha traído consigo una revalorización de lo local que se puede sintetizar en aquello de “pensar lo global y actuar en lo local”. Así, frente a la concepción que sostiene que el desarrollo es responsabilidad exclusiva del Estado-Nación, a través de la planificación, más o menos centralizada, o del mercado, como aboga el enfoque neoliberal dominante, numerosas experiencias demuestran que las ciudades, en distintas escalas, y las regiones son espacios donde surgen y se desarrollan procesos de innovación y transformación, convirtiendo a lo local en un actor protagónico del desarrollo . Estos procesos le han dando forma a una nueva función de los gobiernos locales: el desarrollo local.

Introducción

La globalización ha traído consigo una revalorización de lo local que se puede sintetizar en aquello de “pensar lo global y actuar en lo local”. Así, frente a la concepción que sostiene que el desarrollo es responsabilidad exclusiva del Estado-Nación, a través de la planificación, más o menos centralizada, o del mercado, como aboga el enfoque neoliberal dominante, numerosas experiencias demuestran que las ciudades, en distintas escalas, y las regiones son espacios donde surgen y se desarrollan procesos de innovación y transformación,

convirtiendo a lo local en un actor protagónico del desarrollo¹. Estos procesos le han dando forma a una nueva función de los gobiernos locales: el desarrollo local.

En América Latina el concepto moderno de desarrollo local supone un importante cambio estratégico en la concepción del desarrollo y de los roles que deben cumplir los distintos niveles del estado. En efecto, el modelo clásico de desarrollo ha estado ligado al crecimiento económico y está asociado a la implantación de grandes fábricas, generalmente de capital transnacional, que traen consigo la generación de empleo y la proliferación de pequeñas y medianas empresas ligadas, de alguna manera, a la producción de la gran empresa. Este modelo se considera desarrollo exógeno, ya que las fuerzas que lo impulsan arriban desde “afuera” del territorio en el que se asientan y responden a la lógica del mercado globalizado antes que a las particularidades y necesidades locales. Así, frente a este modelo clásico se ha comenzado a difundir, sobre todo en Europa y Canadá, la idea del desarrollo endógeno. Este modelo tiene como principal sostén la revalorización del territorio y de los recursos locales. El punto de partida es que todas las comunidades territoriales tienen recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo. A nivel local se concentran determinadas estructuras productivas, mercados de trabajo, capacidades innovadoras, un sistema institucional, cultural y de tradiciones propias que se articulan para dar paso a procesos de crecimiento local. Esto no significa, entonces, un rechazo a la inversión externa, sino que se plantea que ésta y las de carácter local deben articularse para obtener un adecuado aprovechamiento de todas las capacidades disponibles para obtener, así, un desarrollo enraizado en el territorio y la comunidad local. Finalmente, es necesario diferenciar las políticas de promoción económica de las de desarrollo local. Las primeras tienen por objetivo el crecimiento económico, en este caso local. Este último es entendido como el crecimiento del producto bruto territorial, o local. Este tipo de políticas corre el riesgo de generar enclaves desarrollados y competitivos aislados de la sociedad local ya que no se plantea, necesariamente, una política que articule con las fuerzas productivas y sociales, generando también el desarrollo de la comunidad. En cambio, la concepción de desarrollo local plantea como elemento central la articulación de los actores locales en pos no sólo del crecimiento económico, sino también del desarrollo de las instituciones y de la sociedad local.

Se trata, entonces, de buscar nuevos caminos de crecimiento y de cambio estructural que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos existentes en el territorio a fin de contribuir a la creación de empresas y de empleo y a la mejora

¹ Los casos más paradigmáticos los encontramos en el norte de Italia (Ej. La Emilia Romagna), en las ciudades de Canadá, con la llamada revolución tranquila; en ciudades españolas como Barcelona y en Argentina en el caso de Rafaela, en la provincia de Santa Fe.

de la calidad de vida de su comunidad. Así entendemos el desarrollo local como la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable, que contemple la equitativa distribución de la riqueza aprovechando eficientemente las capacidades de la sociedad local, alentando su participación y, finalmente, que tienda a la inserción en la globalización, conservando la identidad local.

El desarrollo local requiere de la dirigencia local, tanto política como social, un cambio de visión tanto del gobierno como de la sociedad. En efecto, sin negar el papel que tanto el nivel nacional y provincial-regional del estado² y el mercado tienen en el desarrollo, es necesario dirigir la mirada a la sociedad local para buscar y potenciar sus fortalezas y tratar de reducir sus debilidades.

Al poner en marcha procesos de desarrollo local se generan cambios y resignificaciones de los actores locales que requieren conducción y contención social y política. La política local pasa, entonces, a ser un proceso de construcción de un poder local que se nutre de la capacidad de convocar, catalizar, movilizar y coordinar las potencialidades de los actores locales a partir de los atributos de decisión del estado local, atendiendo no sólo a la diversidad cultural sino también a las contradicciones que en estos procesos surgen.

Las visiones y prácticas económicas y sociales se encuentran arraigadas en contextos culturales, políticos e institucionales específicos de cada comunidad local. Por lo tanto la dirección que tome un proyecto de desarrollo local será el resultado de las opciones estratégicas que adoptan los actores de esas sociedades. El gobierno local tendrá, por su propio peso en el entramado de las instituciones locales, un papel central en la “orientación” que tome el desarrollo, debiendo atender a las contradicciones de intereses que esa orientación genere. Así, debido la cercanía de los actores sociales al estado local se puede afirmar que “el desarrollo local es el tipo más político y societal de desarrollo socioeconómico”³.

² En términos muy generales se puede decir que el rol de del estado nacional será el de generar las condiciones macroeconómicas para el desarrollo, pero también el de marcar el rumbo general, establecer las prioridades con criterios de equidad regional y, eventualmente, obtener y facilitar el financiamiento. Por su parte, los gobiernos regionales (provinciales) deberán establecer sus prioridades dentro del marco general y, también eventualmente, financiar los proyectos de desarrollo regional.

³ Ahumada Pacheco, Jaime; Introducción a la planificación descentralizada. Serie Estudios Municipales CPU, Santiago de Chile Nro. 2 .1993 pp 161-197 citado en Madoery, Oscar ; El valor de la política en el desarrollo local. En Vázquez Vaquero, A y Madoery, O (comp.) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ed. Homo Sapiens, Rosario 2001

De esta manera, el proceso desarrollo local es, fundamentalmente, una construcción política que reclama modificaciones en el actual modelo de gestión local y en la concepción y el comportamiento de la propia sociedad local. A continuación, primero, repasaremos las características del actual modelo de gestión local en Argentina⁴ y el comportamiento tradicional de los empresarios; luego, plantearemos las bases que el cambio requiere para finalizar con algunas observaciones sobre el desafío político del desarrollo local.

⁴ Seguramente en la gran mayoría de los países latinoamericanos se vea reflejado el mismo modelo.

1. Estado y sociedad en el modelo tradicional de gobierno local

1.1. El estado y el gobierno

El actual modelo de gestión municipal se puede definir como burocrático – prestador de servicios ABL (Alumbrado Público, Barrido y Limpieza de las calles)”⁵. Ahora bien, los municipios argentinos, en cuanto organización estatal, padecen de tres tipos de limitaciones para llevar adelante políticas de desarrollo local. Estas son el centralismo de las prácticas políticas, las condiciones económicas y financieras y los problemas organizacionales. En efecto, si bien el régimen constitucional de la Argentina es de carácter federal, el comportamiento político-institucional y el político propiamente son netamente centralista. De esta forma el centralismo que desde la Nación se ejerce con las provincias, los gobiernos provinciales lo reproducen con los municipios. Esta situación ha generado una relación radial entre el centro del poder (el gobierno provincial) y los municipios⁶. Así, pese al reconocimiento constitucional, la autonomía municipal no logra superar el nivel del discurso. Un municipio dependiente del poder provincial no logra desarrollar cabalmente todas sus potencialidades políticas e institucionales.

Las limitaciones de tipo económico se deben a dos factores fundamentales. Primero, a una distribución del gasto público que se concentra en la nación y las provincias, marginando al municipio. En efecto durante la década del noventa el gasto público agregado de los municipios nunca superó el 10% del gasto público total⁷. Segundo, la dependencia financiera y económica que padecen los municipios del poder central, encarnado en el gobierno provincial. Esta situación se debe, fundamentalmente, a la escasa incidencia que tienen los recursos propios dentro del total de los ingresos municipales⁸.

⁵ El municipio argentino ha tenido tradicionalmente las funciones de planificar, construir, regular y controlar la ciudad y las actividades económicas que allí se realizan; y ha tenido, también, la responsabilidad de ocuparse de los “pobres y débiles” ó, en términos más actuales, de la población en riesgo.

⁶ Esto ha sido advertido por Cormick, Hugo: Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense. En Hacia un nuevo modelo de gestión local. FLACSO, CBS, UCC. Bs. As. 1997

⁷ Algunos datos se pueden consultar en http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/series_gasto.html

⁸ Para la provincia de Buenos Aires se puede ver en http://www.ceb.org.ar/ceb/sec_economia/20010815/

Finalmente, la última limitación se encuentra en la situación organizacional del municipio. En efecto, la mayoría de los municipios argentinos continúan presos del viejo modelo de gestión, caracterizado por las prácticas burocráticas basadas en las normas y procedimientos, una división del trabajo centralizada y verticalizada, con escaso compromiso con los resultados de la gestión, y por la escasa adaptabilidad al cambio. De esta forma se rutiniza la tarea y las acciones se realizan respetando el "como" sin preocuparse sobre el "para que", y toda la secuela de problemas que esta práctica produce dentro de las organizaciones⁹. A esto se suma que el municipio sufre de una escasez crónica de cuadros técnicos, originada por los bajos salarios y el desprestigio del agente municipal¹⁰, y la ausencia de sistemas de información adecuados para la toma de decisiones.

Este modelo de municipio ha demandado un perfil de funcionario que se destaque por dos elementos. Primero, como un "buen administrador"; esto es que posea la capacidad de administrar eficientemente los recursos del municipio. Segundo, que tenga suficientes relaciones para obtener recursos de los otros niveles del estado, ya sea la provincia o la nación. Éstos pueden ser de tipo económico-financiero, o programas nacionales o provinciales para implementar en su localidad.

En este esquema, la lógica de acumulación política de la dirigencia local se sustenta en la capacidad de administrar eficientemente, de obtener recursos, y, sobretudo, en su papel de asignador de recursos. Así es, el municipio es uno de los principales asignadores de recursos de sociedad local. Estos pueden ser económicos (bienes o servicios), culturales o simbólicos. Entonces, la capacidad del dirigente político para asignar esos recursos de forma eficiente y equitativa, con relación a su base de sustentación política, es uno de los principales elementos que sostienen su poder y legitimidad política.

El modelo tradicional de gestión municipal se sustenta en una concepción del estado donde el municipio ocupa el centro de la escena local y, generalmente, monopoliza la acción pública. En efecto, esta concepción estado-centrista se encuentra profundamente arraigada, no sólo en los municipios, y se debe, fundamentalmente al papel central que ha tenido el estado en la construcción y conformación de la sociedad argentina. Ahora bien, esta concepción del estado municipal la encontramos presente en el cumplimiento de sus funciones tradicionales, como las de la planificación y construcción de la ciudad y la de

⁹ Organizaciones lentas, ineficientes, centradas en sus propios objetivos de autoconservación y reproducción, con recursos humanos desestimulados y desprestigiados, etc.

¹⁰ En las nuevas formas de gestión que plantean al funcionario político como un gerente que conduce pero no implementa directamente las políticas, los cuadros técnicos cumplen una función central.

regulación del mercado y la ciudad, y también en las políticas que se pueden englobar en la nueva función del desarrollo local.

En efecto, dentro de la lógica de este modelo tradicional, muchos municipios han comenzado a implementar políticas que tienen por objetivo estimular y promover la actividad económica a partir de acciones tendientes a incrementar las ventajas competitivas de la ciudad. Esto se ha realizado a través, fundamentalmente, de la construcción de infraestructura, el otorgamiento de ventajas tributarias, y ciertos esfuerzos de gestión destinados a obtener inversiones. Estas acciones son de promoción económica y tienen por objetivo el crecimiento económico local, sin que, necesariamente, se convierta en desarrollo local. En estos casos, rara vez se encuentra articulación con el sector privado, sino que, más bien, prima la lógica estado-centrista que tiende, fundamentalmente, a generar condiciones beneficiosas para la inversión privada.

1.2. Las organizaciones de los empresarios

La participación del estado en el desarrollo argentino ha estado históricamente circunscripta a los niveles nacional y provincial. Por esto los empresarios han privilegiado las relaciones con estos niveles de gobierno. Las características de estas relaciones son “radiales” y de “influencia”, sustentado en prácticas lobbystas y clientelares. La radialidad se expresa en que el estado queda en el centro del esquema de relaciones al que acuden los distintos actores para obtener beneficios. La relación puede ser directamente empresa-estado o a través de las cámaras empresariales, pero siempre teniendo al estado en el centro. El tipo de vínculo dependerá de si el reclamo que se presenta o el beneficio que se busca obtener es sectorial o de una empresa en particular y será directa o intermediada según el tamaño y relevancia sectorial de la empresa.

En la última década el reclamo empresarial hacia el estado nacional se ha orientado a obtener ventajas impositivas, que incluyó la reducción de los aportes patronales en los salarios y a flexibilizar la relación capital trabajo. Por su parte a los gobiernos provinciales se les requiere otro tipo de ventajas impositivas, la oferta de créditos blandos para la inversión a través de la banca provincial y la construcción y sostenimiento de infraestructura.

Por otro lado, si bien la historia empresarial argentina es rica en experiencias asociativas de productores a través de cooperativas, encontramos que, más allá del cooperativismo, la articulación entre actores es casi nula. Incluso las cámaras empresariales reproducen esa relación radial y rara vez estimulan la articulación horizontal entre empresas. Así, los distintos actores se relacionan directamente con el municipio y escasamente entre ellos. A su vez, es necesario llamar la atención sobre las evidentes limitaciones que numerosas organizaciones de la sociedad civil tienen a la hora de acreditar una efectiva representación¹¹. En efecto es común encontrar que distintas organizaciones tienen problemas de legitimidad interna, de consensos alcanzados, de liderazgos no revalidados y, por lo tanto, de efectiva representatividad. Situación de la que no escapan algunas organizaciones empresariales.

La relación estado sociedad en el ámbito local plantea cuestiones particulares debido, fundamentalmente, a la cercanía de los actores sociales al gobierno local. Ahora bien, la heterogeneidad de las distintas realidades locales genera una gran variedad de formatos y esquemas de influencia de los actores sociales sobre el gobierno. Estas relaciones dependen, generalmente, del tamaño de la población, las características y grado de desarrollo de la economía, las condiciones geográficas que incluyen temas como las distancias y el aislamiento, las características de la cultura local, el nivel de desarrollo de las organizaciones sociales, el perfil de los liderazgos, entre otras.

En este marco, las relaciones empresarios-municipios replican las características mencionadas del modelo radial y de influencia sustentada en prácticas de tipo lobbystas y/o clientelares. Así a escala local la capacidad de lobby de una empresa será menor que la de una cámara de empresarios, excepto que esa empresa sea la de mayor importancia en la ciudad y/o la que brinda mayor empleo¹². En este caso el objetivo del sector empresarial es obtener, por un lado, ciertas ventajas que suelen centrarse en temas tributarios, vinculado a las tasas municipales¹³ y al papel de los grandes contribuyentes; de habilitación e inspección, que últimamente incluye la problemática ambiental¹⁴; y por otro, apoyo

¹¹ Los municipios que integran las grandes áreas metropolitanas se encuentran con un problema adicional: las organizaciones empresariales locales rara vez representan a las grandes empresas asentadas en su ciudad ya que éstas se encuentran agrupadas en la Unión Industrial Argentina, entidad de alcance nacional. De esta forma, cuando estos municipios convocan a las organizaciones empresariales locales, éstas solo representan a una fracción de estas empresas, generalmente las pequeñas y medianas.

¹² La capacidad de influencia de una empresa como Loma Negra en Olavarría o Siderca en Campana es mayor que la de la cámara de comercio local. En el caso del gran Buenos Aires la situación tiende a ser diferente ya que las grandes empresas poseen una lógica globalizada que las lleva ignorar lo que ocurre en la ciudad dónde se encuentran localizadas.

¹³ En la Argentina los municipios no pueden establecer impuestos sino "tasas" que requieren de cierta prestación específica por su cobro. El caso más tradicional es la tasa por el alumbrado público y la limpieza de la ciudad.

¹⁴ El control sobre los efectos contaminantes de las plantas industriales es jurisdicción provincial o municipal, dependiendo de la legislación de cada provincia y del tamaño o actividad de cada empresa. En el caso de control municipal se presentan distintos problemas de índole técnico que escapan a los alcances de este trabajo, pero es importante destacar que, en el marco de creciente desempleo que vive la Argentina desde hace varios años, a los municipios se les hace casi imposible hacer cumplir la reglamentación vigente ante el riesgo de cierre de la empresa que aduce no estar en condiciones de realizar las inversiones necesarias. Así surge una especie de "acuerdo tácito" en dónde se negocia empleo por permisibilidad.

político e institucional en las negociaciones que se suelen establecer con otros niveles de gobierno.

Ahora bien, los actores con poder reconocido localmente, y particularmente el sector empresario local tienden a utilizar su influencia para orientar o limitar, según los casos, el poder del decisor gubernamental. En efecto, la experiencia Argentina indica que el motor de las iniciativas políticas locales es el estado, y dentro de éste, el funcionario-líder, generalmente innovador¹⁵. Los actores sociales en general y los empresarios en particular sólo tienen un cierto poder de influencia, pero rara vez de veto sobre la política elegida en el ámbito gubernamental. Así, por un lado el estado mantiene una amplia independencia para la toma de decisiones, y por otro, es el gobierno local, y no la sociedad local y sus organizaciones, el principal generador de propuestas tendientes a implementar políticas de promoción económica a nivel local¹⁶.

En síntesis, las organizaciones de la sociedad civil se relacionan en forma radial con el estado y lo hacen con objetivos específicos e individuales; sin visión estratégica del conjunto de la sociedad. A su vez, es rara la cooperación horizontal entre las organizaciones de la sociedad civil, particularmente entre las de los empresarios.

¹⁵ Cravacuore, Daniel "El estímulo a la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses". En: Documentos del "VI Congreso del CLAD". 2001. <http://www.clad.org.ve/anales6/cravacuo.html> (**Acceso restringido**)

¹⁶ Cravacuore, Daniel "El líder local innovador y su concepto de la articulación entre Estado y sociedad civil. Reflexiones a partir del análisis de programas sociales gestionados en municipios bonaerenses". En: Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales - Universidad Nacional de Quilmes. Bernal, 31 de mayo de 2002.

2. Un modelo en transición

El modelo Burocrático - ABL demuestra claros síntomas de agotamiento, resulta ineficiente e insuficiente para afrontar la nueva realidad y por lo tanto está en crisis. Así, los primeros en reconocer esta crisis, y actuar en consecuencia, han sido los propios dirigentes locales. Presionados por el proceso de descentralización de funciones del estado nacional y provincial y por la demanda social que tienen a sus puertas han comenzado a poner en marcha políticas que procuran una salida productiva para la crisis social. En el caso de Argentina encontramos dos tipos de experiencias. Por un lado, las que siguiendo el patrón más recomendado por la experiencia europea y canadiense, crean una agencia ó un programa de desarrollo local que se plantea a partir de una tarea planificada y participativa, en ocasiones ligada a la planificación estratégica, que contempla generalmente la elaboración de un diagnóstico, el establecimiento de objetivos y la selección de acciones determinadas. En este caso se procura una articulación de tipo "horizontal" donde el municipio ocupa un lugar preponderante, y tal vez central, pero en donde se tiende a abandonar la radialidad. Algunos ejemplos para destacar son:

El de Rafaela, en la provincia de Santa Fe , que se ha convertido en un paradigma de desarrollo local en Argentina:

Allí, a partir de un estudio diagnóstico de la ciudad, se definieron como los principales ejes de las políticas a aplicar el trabajo en redes para el desarrollo económico, el mejoramiento de la estructura física y el apoyo a la vinculación entre educación y producción. Para el trabajo en redes se contó con un marco social favorable, puesto que la sociedad local se caracteriza por poseer una sociedad civil sólida y dinámica y un empresariado con capacidades competitivas; con una buena formación cultural y un espíritu emprendedor con alta capacidad de trabajo y de ahorro. Basado en esto el Municipio buscó crear un ambiente de cooperación a través del estímulo a la creación de redes. En este sentido se procuró alentar la cooperación interempresarial, fundamentalmente tendiendo a fortalecer las pequeñas y medianas empresas. (Pymes) Así fomentó la creación de la Cámara para la Pequeña Industria de Rafaela (CAPIR) que hoy agrupa a más de 100 pequeñas empresas de distinta índole. Además, de promover la cooperación interempresarial, se brindó apoyo para la realización de misiones comerciales a países vecinos. De esta forma se creó un ámbito de cooperación en donde se ha instalado en la agenda empresarial temas de modernización y competitividad relacionados con la pequeña producción manufacturera local. Finalmente, se deben destacar las políticas tendientes a lograr la internacionalización de la economía regional, y

que ha permitido un intercambio fluido con ciudades de Europa y América Latina.

El de Río Grande en Tierra del Fuego:

En esta ciudad patagónica, que tiene más de 60.000 habitantes, se ha puesto en marcha una Agencia de Desarrollo Local que posee la particularidad de ser una “federación” en donde se asocian el sector público y el privado. De esta forma el Municipio incorpora al desarrollo local en su agenda y logra articular sus esfuerzos con los del sector privado alentando la concertación, la cooperación y la participación activa de la sociedad. Así, a partir del Plan Municipal de Desarrollo Local se creó la Agencia de Desarrollo Económico Local, concebida como una federación público privada. Esta Agencia está conformada por once instituciones directamente relacionadas a la producción, el empleo y la tecnología, es presidida por la Municipalidad de Río Grande en la persona del Intendente. En el marco de la Agencia se puede destacar la creación Consorcios Productivos público-privado, microemprendimientos, un programa Incubadora de Empresas, está desarrollando un programa de asociativismo, entre otros¹⁷.

Y el de Camilo Aldao en la Provincia de Córdoba.

Esta pequeña localidad se encuentra en el Departamento de Marcos Juárez y tenía en 1991 más de 5.000 habitantes¹⁸. Viene padeciendo una situación crítica en los últimos años, que ha provocado la expulsión de gran cantidad de mano de obra del sector agropecuario (ex peones, mensuales y arrendatarios), que han abandonado los campos y se encuentran viviendo en el casco urbano sin posibilidades de conseguir nuevos empleos estables, de capacitarse en actividades alternativas, sin tierra y con una cultura de trabajo basada en la actividad agrícola. Así, en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable se ha implementado un programa desarrollo local basado en la producción de huertas. Este programa cuenta con recursos de la propia Municipalidad, del Programa Pro Huerta (Nacional), del Fondo de la comisión Mixta Agencia Española de Cooperación Internacional, y de distintas instituciones privadas del país y extranjeras. Así, se ha priorizado la realización de actividades de agricultura urbana como forma de movilizar los recursos propios de la localidad. Los objetivos son mejorar la calidad de vida de los habitantes de Camilo Aldao a través de una gestión productiva del ambiente urbano, a través de lograr la puesta en producción de los terrenos baldíos de la localidad. De esta forma se

¹⁷ Para ampliar se puede ver: www.unq.edu.ar/bel

¹⁸ Los datos del censo 2001 no están publicados para esta localidad

generan empresas de autoempleo bajo la forma de huertas orgánicas, capacitando a los beneficiarios del proyecto en técnicas de agricultura urbana orgánica. La meta, entonces, es obtener verduras y hortalizas orgánicas certificadas y debidamente habilitadas por el SENASA para colocarlas en el mercado¹⁹.

Por otro lado, encontramos experiencias que se encuentran más ligadas a promoción económica. En este caso el municipio conserva el lugar central pero tiende a involucrar a otros actores. Algunos ejemplos²⁰ que podemos mencionar son la creación de incubadoras de empresas:

Una, en la Municipalidad de Olavarría, en el región central de la Provincia de Buenos Aires. Este proyecto contó con un subsidio del Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires para reciclar galpones del ferrocarril provincial en desuso. Esto permitió la construcción de diez módulos productivos, un módulo para servicios técnicos, una sala de capacitación y sector de sanitarios en donde comenzó a trabajar un grupo de microemprendedores. Los actores involucrados son el Municipio, los emprendedores y la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires que brinda capacitación y asistencia técnica.

Otra experiencia es la de la ciudad de General Pico, en la Provincia de La Pampa, donde a partir de un programa de reciclaje de los residuos sólidos se originó una incubadora de empresa destinadas a la fundición de latas de aluminio. De esta forma, mediante la recuperación de envases de bebidas se puso en funcionamiento una planta de fundición para la producción de lingotes de aluminio de uso industrial. Así, junto a la recuperación de material reciclable, se forma a los emprendedores, se genera empleo y se capacita técnicamente a jóvenes en situación de riesgo social.

Y políticas focalizadas para desarrollar una rama productiva:

En Colazo, localidad cordobesa de aproximadamente 1.700 habitantes, se ha desarrollado una experiencia que pone a la articulación público privado al servicio del fortalecimiento de una rama productiva. En efecto, esta localidad cuenta con empresas madereras altamente competitivas en la industria de la madera. Así, a partir de un acuerdo entre el gobierno local, las empresas locales y las instituciones educativas se pusieron en marcha dos acciones, articuladas entre sí, que tienden a fortalecer la actividad maderera.

¹⁹ Para ampliar se puede ver: www.unq.edu.ar/bel

²⁰ Para ver más casos se puede consultar www.unq.edu.ar/bel

Por un lado, a partir de la nueva Ley de Educación de 1995, se comenzó a trabajar para que la institución de educación media de la localidad tuviera una orientación en la industria de la madera. Con esto se buscaba retener a los jóvenes ofreciéndoles una alternativa de capacitación y una salida laboral. Como una de las debilidades del proyecto era la ausencia de un edificio propio para la Escuela Media, se procuró obtener recursos para la construcción del edificio. Con este objetivo, se realizó la Primera Fiesta Nacional de la Industria de la Madera, que además de reunir esos recursos, instaló a Colazo como referencia obligada en la industria maderera y la abrió a las empresas locales nuevas oportunidades de negocios²¹.

Estas experiencias no han germinado en todo su potencial por distintas razones; la situación macroeconómica conspira, desde hace varios años, contra los esfuerzos productivos a lo que se suma la ausencia de una política nacional de desarrollo y la debilidad de los esfuerzos provinciales²²; al aislamiento, fragmentación y debilidades económicas, financieras, técnicas que padecen estas acciones. Además, en muchas ocasiones no se articula con el sector productivo sino que se mantiene la lógica estado-centrista.

Finalmente, la experiencia acumulada permite afirmar que, pese a las profundas limitaciones económicas y a los endémicos problemas de administración, algo está cambiando en los gobiernos locales de la Argentina. Ahora bien, a su vez es difícil poder afirmar que estamos frente a un nuevo modelo, sino más bien parece ser un momento de transición en el cual conviven distintos tipos de visiones, políticas y tecnologías de gestión. Las acciones de los actores están dándole forma al futuro modelo de gestión local que abre la posibilidad de asistir a una verdadera reforma en las relaciones estado sociedad que permita una nueva base de legitimación, al menos en el ámbito local.

²¹ Otro ejemplo es el del Polo Textil de Trelew en la patagónica provincia de Chubut. Para los dos casos se puede ver www.unq.edu.ar/bel

²² Durante la década de los noventa han proliferado Ministerios o Secretarías de “la producción” en la gran mayoría de los gobiernos provinciales. Estas áreas han procurado estimular la producción a través fundamentalmente de “tecnologías blandas” como las misiones comerciales al exterior, o programas de concientización y capacitación empresaria, etc. Se pueden citar algunos ejemplos como el Ministerio de la Producción y la creación del IDEB en la provincia de Buenos Aires, la dinámica del área productiva en la de Santa Fe o la de estímulo a la producción de rural en el noroeste de Chubut. Sin embargo, dos elementos han conspirado contra estos esfuerzos, por un lado la política macroeconómica nacional y, por otro la masiva privalización de los bancos provinciales, históricamente orientados al financiamiento de las PyMes locales ha privado a estos gobiernos del principal instrumento de promoción solicitado por los empresarios pequeños y medianos: el crédito blando.

3. Bases para un nuevo modelo

Si aceptamos que el desarrollo local, tal como se definió antes, es el resultado de la acción conjunta y coordinada de las instituciones públicas y sociales locales que de lugar al desarrollo económico sustentable; debemos reconocer que se requiere una transformación en la forma de concebir y ejecutar la política local. Se requiere, entonces, un nuevo modelo tanto de gestión como en la relación estado sociedad, lo que demanda un cambio en ambos. Veremos, entonces las principales características que deben tener el estado y la sociedad local.

3.1. El estado y el gobierno

La implementación de políticas de desarrollo local requiere que el municipio actúe como catalizador, facilitador de oportunidades y coordinador, y no solamente como distribuidor de recursos. De esta forma la dinámica de los procesos de decisión política se ve transformada de la tradicional “coordinación jerárquica y burocrática”²³ a una serie de acciones de consulta, consenso y articulación de redes de actores, donde el municipio cumplirá un papel central pero no monopolístico. Esta transformación es de índole política y requiere de un cambio de visión y de práctica por parte de los dirigentes locales.

El municipio continuará con un papel central por dos razones. Una, que en su rol de estado al nivel local tenderá a proponer un determinado rumbo de desarrollo, y, a su vez, buscará conducir políticamente a las fuerzas sociales involucradas, debiendo resolver los conflictos de intereses. La otra razón es de tipo institucional; esto es que por su naturaleza jurídica la autoridad política estatal posee, en el marco de sus competencias formales, la capacidad de normar y legislar, y por lo tanto imponer y hacer respetar sus decisiones en los asuntos públicos. Esta capacidad, que no la posee ninguna otra institución local, le otorga necesariamente centralidad frente a los demás actores.

Asimismo, un nuevo modelo de gestión requiere de un municipio ordenado, con información confiable y capacidad de gestión. Ahora bien, como lo viene advirtiendo la literatura especializada, en América Latina se requiere una profunda reforma del estado. Si bien este tema supera los alcances de este trabajo,

²³ Díaz de Landa, Martha; Redes de influencia política, poder y desarrollo local. En García Delgado, Daniel (Comp.) Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina. Ed. FLACSO, CBC y Universidad Católica de Córdoba. Bs. As 1997.

consideramos que es pertinente remarcar que la reforma del estado pendiente se debe encarar superando la experiencia de los noventa, que se centró en los procesos de desregulación, descentralización y privatización recomendados por las posiciones neoliberales, para construir un estado al servicio del desarrollo.

Por otro lado, para el desarrollo local el gobierno municipal cuenta a su favor con una fluida relación con la sociedad local, lo que le permite conocer con mayor certidumbre la realidad económica, social y política en la que tiene que actuar. Esta situación le permite poseer condiciones óptimas para llevar adelante una política de participación que vaya contribuyendo a la democratización, tanto de la vida política como del propio estado. Siguiendo el clásico trabajo de Osborne y Gaebler, podemos destacar que “El gobierno municipal tendrá que dirigir más aún sus esfuerzos a entretener los escasos recursos públicos y privados a fin de alcanzar las metas de nuestra comunidad²⁴”. Así, el involucramiento de la comunidad en la resolución de sus problemas es trabajoso, los plazos son más extensos y en ocasiones la tarea es desgastante, pero en la mayoría de los casos los resultados estarán garantizados²⁵.

Por su parte, los políticos locales deberán reconvertirse hacia un perfil de facilitadores, catalizadores y mediadores de los intereses de los actores de la comunidad, que no siempre son coincidentes entre sí. En efecto, la asociación público privado no sólo se remite al sector empresarial, sino que incluye a los trabajadores y a las organizaciones sociales. Armonizar y conducir políticamente todos estos intereses será la nueva tarea de los políticos locales. Así, si el perfil del funcionario del modelo tradicional rescataba las capacidades de administrar con eficiencia, y obtener y asignar recursos; ahora deberá incorporarle la de liderar proyectos innovadores en donde deberá superar bloqueos, canalizar y diluir los conflictos, en fin, articular con los actores locales.

Citando nuevamente a Osborne y Gaebler se puede decir que el funcionario “Se descubrirá a sí mismo más en la función de definir problemas y de reunir luego recursos para que otros los utilicen en la solución de estos problemas...²⁶”.

Así, se requiere por parte de la dirigencia política un cambio en la visión que se tiene sobre la sociedad local. Esto significa que debe dejar de ser tomada solamente como la base social y legitimadora del poder político, para ser

²⁴ Osborne, D. Y Gaebler, T; La Reinención del Gobierno. Ed Paidós Barcelona, 1994

²⁵ Ibid

²⁶ Ibid

considerada como una “cantera de recursos” para asociarse con el fin de procurar el desarrollo local. De esta forma, un adecuado diagnóstico de las fortalezas y debilidades de su comunidad es el elemento central para cualquier proyecto de desarrollo local. En este sentido, se debe tener en cuenta no solo los aspectos materiales (infraestructura, equipamiento, etc.) con que se cuenta sino, y principalmente, las características de las instituciones y los recursos humanos existentes en la sociedad. En el abundante abanico de realidades locales encontraremos sociedades caracterizadas por lo innovadoras, lo solidarias, lo conservadoras, de población estable, con expulsión de jóvenes, predominio de juventud, de inmigración regional, que atrae o expulsa población, que crece o decrece en su población, etc. Este diagnóstico es, entonces, primordial para saber a quiénes se va a convocar, o con quiénes se puede o no contar y, sobretudo en el marco de escasez de recursos públicos, poder determinar dónde se realiza la inversión, tanto de recursos como de esfuerzos.

3.1. Los actores sociales

Veamos ahora el papel de los actores sociales locales ante las necesidades del desarrollo local. En primer lugar, si se asume que el desarrollo local requiere un cambio en la mentalidad y la práctica de la dirigencia política, no es menos cierto que también se requiere un cambio similar en el de la dirigencia social. El sector privado deberá ahora compartir los espacios de planificación e implementación de políticas que lo tiendan a beneficiar, y esto se hará de forma transparente y en una mesa pluralista donde deberá explicitar sus necesidades pero también aclarar sobre los aportes que realizará para el desarrollo de la comunidad local, tomado también los riesgos políticos y económicos que estos procesos deparan.

En efecto, se trata de valorar adecuadamente la capacidad de acción colectiva como elemento medular para lograr el desarrollo local, tanto desde la esfera pública como la de los actores sociales. Este proceso requiere de un cambio cultural de la sociedad y sus instituciones que vaya dando forma al “capital social”²⁷ necesario para que la comunidad local se encuentre en condiciones de escoger un rumbo y poner a las fuerzas de la sociedad en ese sentido.

²⁷ A partir del pionero trabajo de Robert Putnam sobre el desempeño institucional de las regiones italianas, el concepto de capital social es utilizado para designar aquellos rasgos de la organización social como la confianza, las normas y las redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones coordinadas. (Putnam, Robert. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press: Princeton, 1993. Traducción nuestra.) En dicha obra, Putnam concibe este tipo particular de capital como un “stock” que las sociedades acumulan a través de períodos históricos largos, y de los cuales dependen sus posibilidades de desarrollo actuales. Otros autores, preocupados por las políticas de desarrollo, argumentan que se trata de un recurso construible en el mediano y corto plazo, aún en contextos adversos. Al

La coordinación y conducción política de este proceso requiere de una conducción social que entienda que el trabajo de articulación demanda un cambio cultural en dónde se deberán resolver las situaciones de lógicas diferentes e intereses contrapuestos. En síntesis, se requiere un cambio de visión de la sociedad civil sobre si misma y sobre el rol del estado a la vez que se deben modificar las prácticas habituales para dar lugar a las acciones cooperativas y de articulación.

respecto, véase por ejemplo Evans, Peter, "Development Strategies across the Public-Private Divide". World Development (Vol.24, 6), june 1996.

4. El desafío político

El desarrollo local es ante todo un desafío político que tiene, sin duda, aspectos económicos, técnicos y de gestión. Este desafío se da en un marco en donde, siguiendo a Joan Prats, "...el buen gobierno no depende tanto de la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales como de la capacidad de establecer una arquitectura y un proceso social que incentiven, coordinen, orienten, influencien y equilibren las interacciones antes aludidas. Gobernar la interacción significa, en primer lugar, procurar el equilibrio entre los diversos grupos y fuerzas sociales; pero significa también, y principalmente, influir en dichos grupos y fuerzas y orientar su dinámica con la finalidad de alcanzar nuevos y más deseables equilibrios. El gobierno debe mantener la cohesión social y procurar a la vez el cambio estructural, y hacerlo respetando y fortaleciendo la autonomía de los diversos grupos y organizaciones. Tal tarea no tiene nada de fácil"²⁸.

Así, tomado este concepto sobre lo que significa, en términos generales, gobernar, entendemos que la implementación de un proyecto de desarrollo local demanda resolver lo que Cotorruelo Menta ha llamado "el triángulo conflictivo del moderno desarrollo regional" en el que se deben conjugar de manera positiva los objetivos de eficiencia en la asignación de recursos públicos y privados, de equidad en la distribución de la riqueza y el empleo generados y de preservar a largo plazo el entorno medioambiental"²⁹.

Ahora bien, en el marco de los conceptos expuestos, la tarea de gestionar el desarrollo local requiere la articulación, coordinación, mediación y asignación de recursos entre la red de actores locales cuyas acciones influyen en las dinámicas del territorio, lo que constituye la base de las nuevas funciones políticas del gobierno local.

Así, la articulación, en sentido político, significa coordinar y mediar para resolver las tensiones y conflictos que la interacción público-privado y la dinámica del entramado de las instituciones y los actores locales generan. En este sentido

²⁸ Prats, Joan: Gobernar en tiempos de turbulencias. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Colección de Papers. Paper Nro 19. <http://www.iigov.org/documentos>

²⁹ Cotorruelo Menta, Romeo: Planificación y Gestión Estratégica del Desarrollo Local. En El Desarrollo Local y Regional. Nuevos Enfoques desde la perspectiva territorial. Cuadernos de Aguilar, Textos de Apoyo 1996. Subrayado nuestro.

encontramos al menos dos puntos centrales a resolver. Por un lado, la desigual distribución de poder local. En efecto, no todos los actores tiene la misma capacidad de influencia. Siguiendo a Martha Díaz de Landa podemos decir que: “En un sistema de decisión política municipal o regional, se reconocerán como actores reputados relevantes a individuos y organizaciones participantes tanto en los ámbitos gubernamentales como no gubernamentales, sean de carácter local o extralocal, que desarrollen actividades de índole política (partidarias o sectoriales) o social (incluidos en esta última categoría también los económicos: productores, empresarios y negocios en general, comunitarios, etc.) siempre que se los identifique por su capacidad de afectar procesos de políticas públicas por otros actores, a su vez, también reconocidos por esta capacidad”³⁰.

De esta forma, los diferentes niveles y espacios de poder que cada actor posee generan un abanico heterogéneo y dispar de relaciones entre actores sociales y poder político. Sin dejar de reconocer la influencia de instituciones como la Iglesia, los sindicatos, las asociaciones de profesionales o las organizaciones no gubernamentales, entre otros; es el sector de los empresarios (Cámaras empresariales, grandes empresas asentadas en la zona, en general los grandes contribuyentes) el que posee mayor influencia en las decisiones del gobierno local, tanto sobre las que lo afectan directamente (por ejemplo, temas de infraestructura o de tasas) como de aquellos que son de interés general. En este sentido, es necesario tener en cuenta que la lógica del desarrollo local no es la de misma que la de la empresa, como advierte Clark: “Los negocios quieren negocios, pero no necesariamente desarrollo”³¹.

El segundo puntos es la necesaria reasignación del ingreso y la riqueza. En efecto, la equidad en la distribución de la riqueza y el empleo al que hace referencia Cotorruelo Menta demanda en América Latina revertir el actual proceso de redistribución regresiva del ingreso y la riqueza que ha caracterizado la década de los noventa. No se trata de plantear que el desafío de una distribución más equitativa de la riqueza es una tarea de la dirigencia política local, ni del gobierno local. De la misma forma en que es sumamente difícil sostener un programa de desarrollo local sin una política nacional y regional que se oriente al desarrollo, resulta poco razonable pretender una distribución del ingreso local sin un marco nacional. Lo que es necesario plantear es que el esfuerzo social que demanda el desarrollo, y en particular el desarrollo local, debe contemplar, desde el comienzo y explícitamente, alternativas para mejorar las condiciones de empleo, tanto

³⁰ Díaz de Landa, Martha; Redes de influencia política, poder y desarrollo local. En García Delgado, Daniel (Comp.) Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina. Ed. FLACSO,CBC y Universidad Católica de Córdoba. Bs. As 1997. Pág. 64

³¹ Clark, T. (ed); Urban Innovation, creative strategies for turbulent times, London, Sage Publications, 1994 citado en Díaz de Landa, Martha; Redes de influencia política, poder y desarrollo local. En García Delgado, Daniel (Comp.) Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina. Ed. FLACSO,CBC y Universidad Católica de Córdoba. Bs. As 1997.

cuantitativa como cualitativamente, y para garantizar una equitativa distribución de la riqueza obtenida. Para América Latina este es el desafío central de la democracia ya que es el estado, a partir de su propia autoridad, el actor central de un proceso de redistribución del ingreso.

Ahora bien, más allá de la resolución de los conflictos, se destaca la tarea de coordinar las acciones y los intereses de una amplia gama de actores. Esta no es una tarea meramente técnica; no se reduce a compatibilizar las acciones gubernamentales con las de los otros actores tratando de evitar la duplicación, superposición, y desperdicios de esfuerzos. Por el contrario, su carácter estratégico, en términos de buscar y seguir un rumbo, la convierte en una función esencialmente política. Siguiendo a Leonardo Garnier:

“En otras palabras, se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político”³².

La coordinación, en sentido político, requiere también de la aceptación de una suerte de doble liderazgo o liderazgo compartido que lleva a un liderazgo coordinado entre los políticos que conducen el municipio y los actores de la sociedad local. Y, por lo tanto, demanda cambios actitudinales tanto de los actores sociales como de los políticos locales. Asimismo, la dirigencia política deberá asimilar y afrontar el surgimiento de nuevos liderazgos sociales que pueden articularse con sus propios intereses políticos o, también, pueden transformarse en competidores al poder político de turno.

La sustentabilidad ambiental del desarrollo local es, sobretodo en América Latina, una tarea conflictiva. En efecto, si bien actualmente la localización de las empresas de gran capital tiende a privilegiar las condiciones creadas socialmente (infraestructura, comunicaciones, nivel de cualificación laboral de la población, acceso a las redes del mercado mundial, estabilidad política, entre las principales); para los países periféricos sus condiciones naturales continúan siendo uno de los principales atractivos para la inversión externa. En estas condiciones, entonces, resulta sumamente complejo balancear la perversa balanza donde se debe pesar

³² Garnier, Leonardo; “Función de coordinación de planes y políticas” en Revista Instituciones y Desarrollo Nro 5 Diciembre 1999. <http://www.iigov.org/revista/>

la preservación ambiental contra la creación de empleo y crecimiento económico. En todo caso es un punto sumamente vulnerable para un proyecto de desarrollo local.

Finalmente, la política adquiere otro valor, que le brinda una nueva legitimidad, en la medida que “la actividad política, entendida como la generación de compromisos explícitos, de liderazgos asumidos y estrategias claras, es la base para el éxito de iniciativas que apunten a dinamizar los factores que determinan los procesos de crecimiento económico y, a partir de allí, de desarrollo integral y equilibrado”³³. La tarea esencialmente política será la de catalizar las fuerzas de los actores sociales locales y coordinar las acciones que se lleven adelante para alcanzar el políticas de desarrollo local. De esta manera el principal desafío político actual para los dirigentes locales es el de gobernar para lograr el desarrollo de su comunidad.

³³ Madoery, Oscar ; El valor de la política en el desarrollo local. En Vázquez Vaquero, A y Madoery, O (comp.) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ed. Homo Sapiens, Rosario 2001