

Lic. Bárbara Altschuler

Introducción

Hace ya más de una década que comenzaron a propiciarse en nuestro país experiencias de desarrollo local, tanto en el plano tanto teórico desde los centros académicos y de investigación, como en la práctica, desde las instancias gubernamentales y de la sociedad civil. A fin de realizar un balance justo y contextualizado de estas experiencias, es necesario resaltar desde el principio, que tales experiencias no han constituido hasta la actualidad una iniciativa sistemática, masiva, ni sostenida en el tiempo y que no han sido acompañadas por un contexto macroeconómico ni un proyecto de país favorables, sino muy por el contrario. En la década de los '90, cuando comenzaron a oírse algunas voces en este sentido y a conocerse algunas experiencias, el contexto macroeconómico y de políticas públicas, así como la ideología y visiones dominantes, caracterizado por un modelo fuertemente exógeno, privatista, de retroceso en los indicadores sociales y económicos, era en verdad fuertemente contrario a los preceptos del desarrollo en general, y local en particular.

Hacia fines de los '90, se había producido una *descentralización de hecho* hacia los gobiernos municipales, caracterizada por una fuerte transferencia de funciones y roles sin la correspondiente transferencia de recursos, capacidades y competencias. Se encontraban en expansión las ideas de la planificación estratégica, a partir de modelos generalmente importados de Europa y particularmente del modelo Barcelona, de la participación ciudadana, la gestión asociada y la cooperación publico- privada, mientras que la idea del *nuevo rol del municipio*, que desborda sus funciones tradicionales de alumbrado, barrido y limpieza (ABL), se había generalizado.

Cuando estalla la crisis hacia fines de 2001, ya una importante cantidad de ciudades y municipios argentinos había realizado experiencias de planificación estratégica participativa (Catenazzi y Reese, 2000)², de conformación de micro regiones, de promoción de Pymes y micro emprendimientos, de implementación de proyectos de desarrollo productivo; aunque en verdad eran pocas las experiencias donde se sostuvieron procesos de desarrollo local, desde una

1 Publicado en Rofman Adriana y Villar Alejandro Compiladores, "Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate". Ed. Espacio, Buenos Aires, 2006.

² Según estos autores la experiencia argentina en materia de planificación del desarrollo local tiene una corta trayectoria y comienza a finales de 1993 con la formulación del Plan Estratégico de la ciudad de Córdoba. Para el 2000, alrededor de ochenta ciudades o micro-regiones y un Estado Provincial habían adoptado el enfoque participativo-estratégico en la elaboración de sus planes de desarrollo.

concepción integral³. Las experiencias existentes, aun siendo incompletas, discontinuas o parciales, se vieron fuertemente afectadas por la crisis, que llevó a los gobiernos locales en muchos casos a “retractarse” hacia políticas de contención y emergencia social.

En el periodo actual, con la nueva macro economía postdefault, pasada la emergencia inicial de la crisis del 2001, con políticas públicas nacionales que, aunque lejanas de constituir verdaderas políticas de Estado, se orientan explícitamente al desarrollo local y la economía social⁴, encontramos que se abre un período de potencial crecimiento para estas iniciativas, lo cual nos obliga a realizar algún balance, al menos con los datos de que disponemos, de los logros, dificultades y desafíos del desarrollo local en la Argentina.

En este sentido, tomamos algunas variables para el análisis, orientándonos en el supuesto mismo que se encuentra en la base de la revalorización de los ámbitos locales y que plantea la potencialidad de estos, tanto para la refundación de las prácticas políticas como para la elaboración de una estrategia de desarrollo del territorio desde abajo. Este supuesto plantea que desde el punto de vista teórico, el *ámbito local*, dada la mayor cercanía de sus instituciones con los actores económicos- sociales y la población y el menor volumen de la misma, posibilitaría la conformación de gobiernos de proximidad, la instauración de nuevas formas de participación y la utilización de instrumentos de democracia semi directa en condiciones más favorables que desde los niveles provinciales y nacionales, convirtiendo al ámbito local en un lugar privilegiado para la refundación de las prácticas políticas. A su vez, dado el conocimiento de su potencial económico por parte de gobiernos y actores locales, la cercanía entre los mismos, la mayor identidad, diversidad y flexibilidad que representa el espacio local, constituiría un ámbito adecuado para la reestructuración económica, la mejora de la calidad de vida y la concertación de actores.

Esta visión, que fundamenta las tendencias descentralizadoras tanto desde los sectores progresistas como desde la visión de los organismos internacionales (Coraggio, 1991), no se verifica enteramente en la realidad al menos hasta la actualidad, dadas principalmente, aunque no exclusivamente, las condiciones estructurales y funcionales de los municipios argentinos, los cuales se caracterizan generalmente por una fuerte debilidad técnica, financiera e institucional (Altschuler, 2003).

Analizaremos entonces los supuestos de la capacidad de los gobiernos locales y del ámbito local para propiciar la concertación y articulación de actores, conocer su propio territorio y definir el perfil de desarrollo del mismo, promover

³ Entendemos al Desarrollo Local integral como el proceso de *ampliación de oportunidades* para individuos, grupos sociales y comunidades territorialmente organizadas, así como la movilización completa de sus capacidades y recursos para un beneficio común en términos económicos, sociales, políticos y culturales (Altschuler, 2003).

⁴ Principalmente aunque no exclusivamente encaradas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

proyectos y planes estratégicos de desarrollo, cooperar y conformar micro regiones, reconvertir sus prácticas hacia una mayor democratización, transparencia y participación, conformando gobiernos de proximidad. En suma, la capacidad de asumir el nuevo rol del municipio en tanto promotor del desarrollo, y concertador de acciones e intereses de los actores en el territorio.

1- La capacidad institucional de los gobiernos locales

En las estrategias de desarrollo local juega un papel clave el *gobierno local*, como actor político fundamental, y esto, en la medida en que encarna el rol de promotor y concertador de ideas, intereses y acciones. Es por ello que nos preguntamos por la situación actual de los mismos en nuestro país para encarar y promover este tipo de procesos. Para ello analizamos algunos datos del estudio realizado sobre un total de 215 gobiernos locales, en el marco del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM) entre 2002 y 2003⁵.

Para absorber las nuevas funciones, especialmente las relacionadas a la promoción del desarrollo económico y la creación de empleo, los municipios requieren tanto de recursos técnicos como financieros, destinados a estas funciones dentro de la estructura municipal. En primer lugar, detectamos que existe una relación directamente proporcional entre el tamaño poblacional del municipio y el grado de desarrollo institucional en el área productiva o de desarrollo local. La existencia de un gran porcentaje de gobiernos locales muy pequeños en nuestro país (el 50% tiene menos de 2.000 habitantes y el 80% menos de 10.000⁶) hace casi imposible la creación de áreas de producción o desarrollo en cada uno de ellos. A su vez verificamos que cuando éstas existen, poseen muy poco personal, siendo inferior al 3% del total de personal municipal para el 75% de los casos y, menos aun, técnicos capacitados y calificados para promover procesos de desarrollo local.

En segundo lugar, se comprueba a su vez a partir de los datos, que el *desarrollo institucional* del municipio en el sentido antes mencionado tiene una fuerte correlación con la existencia de políticas de desarrollo del territorio, ya sean planes estratégicos, implementación de proyectos productivos, realización de estudios socio- económicos; y en su capacidad relacional, en su vinculación con organismos nacionales o provinciales y con su propio entorno local. Es decir que, a medida que el gobierno local es mas pequeño -lo cual implica como ya

⁵ Datos recolectados por el "*Relevamiento Diagnóstico Productivo Municipal*", Programa de Desarrollo Productivo Local, "*PROLOCAL*" del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), Ministerio del Interior, 2002- 2003, 215 casos. El conjunto de municipios de la base no constituye una muestra probabilística, sin embargo, desde el punto de vista de la representatividad de los estratos de población, categoría de gobierno local, distribución territorial por provincias y regiones, la distribución de los casos es relativamente semejante a la del universo. Altschuler, Bárbara: "Dificultades y oportunidades del desarrollo económico local en Argentina". Tesis de Maestría. Universidad Internacional de Andalucía, España, 2003.

⁶ Banco de datos del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), Ministerio del Interior, 2003.

señalamos a la amplia mayoría de los mismos- éste no poseen un área de producción o desarrollo dentro de su estructura municipal ni personal capacitado, lo cual se traduce a su vez en un escaso o nulo desarrollo de políticas locales ligadas a la promoción, y presenta además un mayor grado de aislamiento respecto de otros niveles de gobierno u otras instituciones para encarar estas iniciativas.

Esta constatación podemos relacionarla con la reflexión que realiza el teórico español del desarrollo local Vázquez Barquero⁷ (Vázquez Barquero, Antonio, 1999: 243), en cuanto a la centralidad de las instituciones y de los aspectos culturales en los procesos de desarrollo. Estos, no se producen en el vacío sino que encuentran sus raíces profundas en las características de la sociedad, la cultura y las instituciones de que se trate. Como señala este autor, al igual que Manuel Alburquerque (Alburquerque, 1999) el “*entorno*” institucional, cultural y de relaciones sociales es un factor clave que condiciona las posibilidades de desarrollo de los territorios y es fuente de la competitividad de los mismos en el contexto de la globalización. En esta línea de pensamiento, el desarrollo económico toma fuerza en aquellos territorios que tienen un sistema institucional evolucionado y complejo -como es el caso de los países europeos en los que surgen las teorías de desarrollo local. Por el contrario, las barreras al desarrollo aparecen, generalmente, como consecuencia de las carencias y mal funcionamiento de la red institucional y en las dificultades encontradas en los procesos de descentralización en cuanto al “reparto del poder” entre los diversos niveles de gobierno, lo cual como ya veremos, se adapta fuertemente al caso argentino.

En este sentido, la situación de los gobiernos locales en la Argentina es, en general, de gran *debilidad y vulnerabilidad*, dadas sus características estructurales y la carencia de recursos de diverso tipo que poseen. Como se ha señalado, la descentralización del Estado en la Argentina significó principalmente un “tirar la crisis hacia abajo” (García Delgado, Daniel y Arroyo, Daniel, 1997) sin descentralizar en forma proporcional el poder de decisión y los recursos necesarios para afrontarla. Al mismo tiempo, esta debilidad se deriva de la poca tradición de los municipios en las nuevas funciones de promoción, desarrollo económico y procesos de gestión, dada la relativa novedad de las políticas de desarrollo local para los municipios, y el proceso de ampliación de sus funciones, que se dio, de modo genérico, desde mediados de la década del '90.

A la debilidad propia de los gobiernos locales, especialmente de los más pequeños, se suma, en tercer lugar, una escasa y deficiente *articulación de los municipios con el orden nacional*, y con los recursos que éste posee a través de

⁷ Como señala este autor “El nuevo pensamiento institucional argumenta que la relevancia estratégica de las instituciones en los procesos de desarrollo reside en que permite reducir los costes de transacción y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción”.

distintos organismos y programas para la promoción del territorio o el desarrollo productivo. Al menos el 50% de los gobiernos locales del estudio no se encuentra vinculado a ningún organismo nacional para mediados del 2003. Sin embargo, es interesante señalar que el porcentaje de municipios vinculados aumenta desde esta fecha en adelante, coincidente con el surgimiento del Plan Manos a la Obra, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación⁸. A partir de entonces se verifica una mayor vinculación de municipios, especialmente con este Ministerio, pero también con organismos como el INTA y algunas Universidades. Algo similar sucede a nivel de la vinculación de municipios con el gobierno provincial, lo cual refuerza la tendencia antes señalada en cuanto a una convergencia creciente entre niveles de gobierno, organismos y programas. Cabe destacar de todos modos que esta tendencia dista aun de convertirse en una política de Estado, es decir, en una política deliberada y sustentable en el largo plazo, como los procesos de cambio cultural y desarrollo lo requieren.

2- Planificación estratégica y concertación de actores e intereses.

En cuanto a la *articulación y concertación de actores* como condición y factor clave en las iniciativas y experiencias de desarrollo local y endógeno, la situación no es muy diferente. Respecto por ejemplo del **desarrollo de planes estratégicos**, encontramos en el estudio señalado, que un 15% de los municipios consultados señala que poseen un plan estratégico terminado y un 38% que el mismo se encuentra en elaboración, dentro de los cuales la mayoría apenas llegó a la etapa de diagnóstico. Si bien existen casos de aplicación progresista de la metodología y se considera a la misma como una vía importante hacia una mayor concertación, encontramos que la mayoría de ellos no fueron realizados en forma realmente participativa o representativa y muchos además no llegaron a implementarse⁹. Esta situación, ligada a la emergencia de la crisis, ha llevado a un descrédito y desuso creciente de esta metodología, en lo cual influyó además el “abuso” metodológico del instrumento, que lo presentaba como apropiado para todo tiempo y lugar, la no mediación respecto de los modelos europeos desde donde se importa y, finalmente, las discontinuidades políticas y la urgencia de las medidas que la crisis impuso.

⁸ Estos datos surgen de comparar el porcentaje de vinculación de la Base de IFAM, tomando como punto de inflexión agosto de 2003, momento de surgimiento del Plan. Los datos sugieren un fuerte impacto de esta política nacional en el ámbito local, especialmente a partir de la formación en los municipios de los Consejos Consultivos Municipales y del financiamiento de proyectos socio-productivos, aunque sería necesario un estudio de impacto del Plan mas completo, para confirmar esta tendencia.

⁹ Hasta la actualidad no existen estudios sistemáticos sobre los procesos de planificación realizados en nuestro país y menos aún estudios de impacto sobre los resultados de los mismos. Existe sin embargo un proyecto de Investigación financiado por la Secyt (PAV 103), denominado “Trabajo, Desarrollo y Diversidad”, coordinado por la Dra. Ana Inés Heras Monner Sans y constituido por 9 instituciones de alto prestigio en el país que está investigando esta problemática.

En un sentido mas amplio de la participación ciudadana y de las prácticas de co- gestión, el nivel de participación de la sociedad civil en las políticas e iniciativas locales puede analizarse, según los diversos *modelos de gestión local*. Arroyo (Arroyo, Daniel, 1997 y 2000) afirma que estos pueden clasificarse en tres grandes grupos según sean: a) centralizados, el gobierno diseña y ejecuta solo, b) descentralizado, el gobierno local delega en organizaciones sociales el diseño y ejecución de políticas y programas y c) de gestión asociada, donde el municipio y las organizaciones sociales planifican y ejecutan en forma conjunta. Según los resultados obtenidos sobre *experiencias asociativas y cooperativas*, existiría una mayoría de municipios cuya gestión es totalmente centralizada, en el sentido de que no incorporan organizaciones sociales y económicas locales en la gestión del desarrollo productivo (un 58% de los municipios no posee vinculación con ningún organismo local, este porcentaje asciende al 72% para los gobiernos locales de menos de 2.000 habitantes y al 65 para los de menos de 10.000) y sólo algunas experiencias del segundo y tercero tipo, en las que se da cierta vinculación y cooperación público- privada, a través de actividades como talleres participativos, encuentros, acuerdos, pero de un modo por lo general, bastante asistemático e incipiente. Según nuestro estudio, mientras que un 31% de los casos no posee ningún mecanismo de cooperación publico- privada, otro 30% ha desarrollado sólo una actividad de estas en el último año.

Es decir, que la proximidad del gobierno local respecto del territorio y el menor tamaño de la población no suponen por sí mismas una mayor interrelación entre el gobierno local y el sector privado o el tercer sector. Sino que en muchos casos, por el contrario, en los municipios mas pequeños, el nivel de articulación del gobierno con las organizaciones existentes en el territorio, dadas las carencias técnicas e institucionales a que antes hicimos referencia, es muy bajo o nulo. En los casos en que sí se da esta relación, generalmente, no se traduce en acciones orientadas al desarrollo local sino que se trata de prácticas tradicionales, asociadas al clientelismo o el asistencialismo.

De los casos de municipios que sí poseen alguna vinculación en el orden local en relación al desarrollo productivo (45%), una mayoría, casi el 40%, se encuentra vinculado a cooperativas o asociaciones de productores, lo cual es muy significativo para la relación del municipio con el economía social. Junto con las cámaras empresariales, 20%, tenemos que casi en un 60% de los casos se trata de los *sectores económicos* de la localidad. Luego, en un 23%, los organismos vinculados son *instituciones intermedias* tales como una agencia, ente o centro de desarrollo y asociaciones de municipios o micro regiones. Por último, en un 14% se trata de organismos del *tercer sector* como ONG, fundaciones o consultoras locales. En este sentido, la concertación y participación de actores y organizaciones sociales en las gestiones de los gobiernos locales y las iniciativas de desarrollo local son muy escasas e incipientes, no constituyendo una modalidad generalizada.

También se destaca del estudio que según la consideración de los entrevistados la “disposición de los actores locales para asociarse y cooperar” es

buena para el 39% y regular o mala para el 48%. Las relaciones horizontales entre organizaciones sociales y económicas no son mas frecuentes que aquellas que se producen entre el gobierno y la sociedad civil, verificándose fuertes dificultades para la cooperación, comunicación e intercambio entre organizaciones y existiendo mayormente relaciones de tipo “radiales” (Cravacuore, Ilary y Villar, 2004) por sobre las formas reticulares, o de trabajo en red.

En este sentido y por lo antes señalado, sostenemos que una de las principales limitaciones para el diseño e implementación de estrategias y procesos de desarrollo local en la Argentina es la gran dificultad existente para la concertación de actores, la búsqueda de consensos y visiones compartidas de desarrollo local y regional. Entendemos que en parte esto se debe, por un lado, a la falta de tradición y experiencia al respecto, pero también a una estructura histórica muy desigual y heterogénea en lo territorial y económico- social que ha llevado a la maximización del conflicto entre las partes y a la contraposición de intereses. Lamentablemente no parece revertirse esta situación en la actualidad, ya que los últimos indicadores socio- económicos a nivel país indican que la brecha social sigue aumentando¹⁰, a pesar de que el conflicto social parece atravesar un cierto período de impasse, después de la crisis profunda del 2001.

En un sentido profundo entonces, entendemos además que existen restricciones importantes y estructurales para la verdadera participación popular en la planificación y gestión del territorio y en la búsqueda de consensos, por un lado, dada la existencia de al menos una mitad de la población nacional que en la actualidad vive bajo condiciones de pobreza y por otro, dada la ausencia de un proyecto que permita prever *un horizonte común*, que revierta o disminuya las fuertes desigualdades socio- económicas y territoriales existentes. Las dificultades para planificar acciones a futuro y de concertar acciones e intereses en pos de un objetivo común, acordado previamente por consenso, representan un importante límite a las experiencias de desarrollo local en la Argentina, al no vislumbrarse un proyecto de desarrollo que sea *hegemónico*¹¹ y capaz de englobar e *incluir* al conjunto de la población. A nuestro entender, tal tensión y horizonte de posibilidad constituye la clave de éxito o no de la teoría y la práctica del desarrollo local.

3- La definición del perfil de desarrollo

Otro de los elementos fundamentales en las políticas y estrategias de desarrollo económico local, tal como señala Daniel Arroyo (Arroyo, Daniel, 2002) es la definición del *perfil de desarrollo* del municipio o territorio en cuestión. El

¹⁰ Según datos del INDEC, para el tercer trimestre de 2004, volvió a aumentar la distancia entre los ingresos de los más ricos y los más pobres. Cada integrante de las familias más ricas recibe 32.8 veces más que el de las familias más pobres. Así, la distribución de los ingresos se deteriora tanto respecto a la primera mitad de 2004 (31 veces) como respecto de fines de 2003 (32.1 veces).

¹¹ En el sentido que lo plantea Antonio Gramsci, un proyecto hegemónico, por el contrario de un proyecto dominante, es el que permite incluir al conjunto de la población a través del consenso y no sólo de la coerción.

perfil de desarrollo, a nuestro entender, es aquella actividad económica o conjunto de actividades, que, asociada a la identidad y capacidades locales, motoriza el crecimiento económico de la localidad, creando empleo, distribuyendo el ingreso y mejorando las condiciones sociales y de vida.

Según las tres situaciones que plantea D. Arroyo en cuanto a la definición de un perfil (localidades que tienen un perfil definido, localidades con un perfil en crisis, ya sea *abrupta* o paulatina, y municipios o localidades *sin un perfil definido*, al menos para el desarrollo local), encontramos una gran cantidad de municipios o localidades cuyo perfil se encuentra en crisis o que no poseen un perfil definido. La situación de crisis del perfil planteada describe la realidad de una gran mayoría de municipios y localidades del país y representa además en muchos casos, el punto de partida para el replanteo por parte de los gobiernos locales, de la necesidad de tomar acciones e iniciativas de fomento y desarrollo endógeno, a partir del agregado de valor a la producción local, el aprovechamiento de recursos inexplorados, la búsqueda de alternativas productivas o la diversificación.

Se señalan como **oportunidades productivas** más importantes el potencial de *agregar valor a la producción local*, que principalmente refiere a realizar algunos procesos básicos de clasificación, fraccionamiento, manufactura e industrialización de los sectores primarios: secado y fraccionado del te y la yerba mate, clasificación del tabaco, elaboración de harina y alimentos de soja, instalación de mataderos y frigoríficos en la ganadería, aserraderos en los sectores madereros y diversas actividades que tienden a avanzar en la cadena de valor a nivel local, especialmente asociados a la agroindustria.

Sin embargo, las acciones emprendidas desde los gobiernos locales, a través de programas y proyectos productivos o de empleo, no son suficientes para contrarrestar las fuertes tendencias económicas y de la estructura productiva. En Argentina, el grueso de las localidades está en situación de crisis del perfil o con un perfil no definido para el desarrollo económico local, existiendo según algunas estimaciones (Arroyo, 2002) solamente alrededor de un 5% de los municipios del país que poseen un perfil de desarrollo definido.

En los casos de crisis del perfil, especialmente en aquellos pueblos o ciudades en que la crisis fue abrupta, no casualmente fue donde se originaron las modalidades de cortes de ruta por los desocupados, a partir de 1996 (Cutral-Có, General Mosconi, Tartagal). Encontramos infinidad de casos de situaciones de crisis, relacionadas a la pérdida de competitividad y rentabilidad de sectores tradicionales por el quiebre de las economías regionales durante los '90, como las actividades agrícola- ganaderas en la Pampa Húmeda; el algodón, tabaco, te, yerba mate en la región del NEA; el azúcar, la citricultura y otros en el NOA. También inciden en ello la privatización y el cierre de empresas públicas y fábricas industriales que motorizaban a la localidad, y permitían la conectividad de las regiones, como en los casos prototípicos del ferrocarril, YPF, YCF, SOMISA, entre otras.

En la etapa postdefault, dada la nueva macro economía, muchos de estos sectores retoman un fuerte impulso, permitiendo el tipo de cambio una posición mas competitiva, especialmente ligada a la exportación o la limitación de las importaciones, pero rara vez vuelven a convertirse en el “motor” de la localidad o región. Claramente se da aquí un crecimiento económico que no *derrama* en desarrollo local, especialmente en los sectores ganaderos y agrícolas, que han experimentado una fuerte expansión y tecnificación durante los años ´90 y, dentro de estos, especialmente el sector de granos y de la soja en particular. La estructura de estos sectores, con una fuerte monopolización en pocas empresas de las actividades de acopio, procesamiento, comercialización y exportación de estos productos, frente a la realidad de pequeños productores individuales y dispersos, sin ninguna capacidad de fijación de precios ni condiciones laborales y de pago, determina que el grueso del excedente agrícola, ganadero y agroindustrial producido quede concentrado en pocas manos y en muchos casos, fuera de la localidad¹². En algunos casos las actividades tradicionales se han reconvertido y modernizado, convirtiéndose en verdaderas islas y “enclaves” económicos de alta tecnología y rentabilidad, pero sin representar procesos de desarrollo económico local.

Existe en la actualidad una presión creciente desde diversas políticas nacionales para que los territorios definan su perfil, como condicionante para el otorgamiento de préstamos, subsidios y aprobación de proyectos. Esto ha llevado a instalar un nivel de conocimiento y sensibilización sobre la necesidad de definición del mismo en el marco de los diagnósticos locales, sin embargo, es poco lo que metodológicamente se ha avanzado para su correcta realización. Por otra parte, la falta de definición estratégica del rumbo a nivel regional y nacional dificulta la toma de decisiones en el orden local.

4- La promoción del desarrollo económico: proyectos y oportunidades productivas

En diversos municipios del país, se ha intentado compensar las crisis de las economías y del perfil local tradicional con el desarrollo de proyectos y emprendimientos de desarrollo socio- productivo que tiendan a diversificar la producción local y ocupar mano de obra. Esto se ha visto facilitado e impulsado por una oferta creciente de programas nacionales vinculados a subsidios o créditos para proyectos de micro emprendimientos. En este sentido, es creciente la existencia en los municipios de **proyectos productivos**, de mayor o menor envergadura. El 70% de los 215 gobiernos locales estudiados posee algún proyecto productivo hasta fines de 2003, siendo la media de 2 proyectos por

¹² Los procesos de reestructuración productiva y las crisis, producen fuertes impactos en la estructura socioeconómica. En la década del ´90 se produjo una fuerte concentración de la propiedad y apropiación de la renta por sectores concentrados y extranjeros en muchos casos, a la vez que asistimos a la desaparición o fuerte crisis de importantes actores del sector rural, como fueron históricamente las cooperativas agropecuarias o amplios sectores de pequeños y medianos productores.

municipio¹³. Estos se dirigen en la mayoría de los casos al *sector primario* de la economía (61%), pero con una intención de diversificar la base productiva existente introduciendo *productos agropecuarios alternativos* o no tradicionales tales como la cría de cerdos, conejos, caracoles, ñandúes, apicultura, cultivo de plantas aromáticas y medicinales, etc.

En otros casos y en menor medida las estrategias se orientan al desarrollo del sector servicios, especialmente asociados al *turismo*, al agregado de valor a la producción primaria y a la organización y asociación de productores en *huertas y granjas comunitarias*. En algunos casos se realizan proyectos de *incubadoras de micro empresas* y fomento de parques industriales y tecnológicos.

En cuanto al alcance de los proyectos tenemos que el 62% se orienta a una rama puntual de la economía, el 34% son transversales, abarcando varias ramas de la economía local dentro de un mismo sector y sólo el 4% son de tipo integral, de promoción del desarrollo económico de la localidad en su conjunto.

La advertencia fundamental en relación a este tipo de proyectos se asocia a la sustentabilidad de los emprendimientos y sectores alternativos fomentados, dado que en muchos casos se realizan en forma imitativa y discontinua (típicamente ha sucedido con la cría de conejos o caracoles), sin una estrategia clara de comercialización y sin relación con el perfil de desarrollo local.

La función del estado local en este sentido, y en relación al nuevo rol del mismo ya mencionado, debiera orientarse a la construcción de un *entorno de apoyo* (Albuquerque, M, 2001; Vázquez Barquero, A, 2001) al desarrollo de los micro emprendimientos, micro empresas, empresas o emprendimientos de la economía social y productores locales, que brinde servicios básicos y de calidad, tendiendo al uso asociativo de recursos existentes o que puedan obtenerse a través de programas u organismos provinciales, nacionales, de universidades o por convenios con el sector privado. Tales servicios, que constituyen el entorno de apoyo territorial, local o micro regional, debieran orientarse a la mejora en la calidad de la producción, las condiciones sanitarias y el agregado de valor; la mejora en los canales de comercialización y exportación; el acceso a la asistencia técnica y la capacitación; el establecimiento de protocolos y certificaciones sanitarias y de calidad; la incorporación de diseño y estrategias de marketing, entre otros.

Para el despliegue de estas estrategias son necesarios recursos económicos, pero también además se requiere la definición de un *perfil sustentable* al que orientar la producción, y la definición de una estrategia o plan integral de desarrollo para el territorio, cosa que no es frecuente en los municipios argentinos como ya señalamos. A falta de esta definición del proyecto local, sustentable y confiable para todos los sectores, encontramos una dispersión de

13 Probablemente este valor haya aumentado a partir de la extensión de proyectos productivos originados en el Plan Nacional Manos a la Obra.

proyectos y programas provenientes de diversos organismos, no vertebrados en una estrategia común, aislados y discontinuos en el tiempo, que no fortalecen el perfil de desarrollo e implican una importante dilapidación de recursos y esfuerzos públicos y privados.

5- La cooperación intermunicipal y la conformación de Micro Regiones

Las experiencias asociativas y cooperativas entre municipios en la Argentina constituyen un fenómeno incipiente y de reciente gestación. Las primeras iniciativas surgen a partir de mediados de los años '90, y cobran un mayor impulso hacia fines de la década, por la promoción de algunos programas nacionales durante el período 1999- 2001¹⁴, en el que se promovió la constitución de *micro regiones publico- privadas* en diversas partes del país.

El surgimiento de las experiencias asociativas entre gobierno locales responde a diversas situaciones según los casos. En algunos surgen “desde abajo”, por la voluntad de los mismos intendentes de asociarse, dado el convencimiento de su importancia estratégica en tanto herramienta para la negociación con los niveles superiores de gobierno, la resolución de problemas comunes o la promoción del territorio que los comprende. En otros casos, surgen “desde arriba”, como una política del Estado provincial que divide la totalidad de su territorio en asociaciones o micro regiones como es el caso de la Provincia de Chaco por ejemplo; o motivados por el “incentivo” que representaron algunos programas nacionales que otorgaban créditos u otros beneficios, con la condición de asociarse. Lo que se comprueba en la práctica es que la mayor sustentabilidad de estas asociaciones se da en aquellos casos en que existe una convicción de su importancia y decisión fuerte de sostenerla, por parte de intendentes y actores locales.

Existen experiencias que apuntan a la cooperación intermunicipal para temas específicos, -generalmente considerados como entes de servicios- como el caso de los consorcios de la basura, los consorcios camineros y otros entes destinados a la provisión de servicios conjuntos como juzgados de falta o servicios de salud; asociaciones de municipios vinculadas a la promoción del territorio para algún sector en particular, como es el caso típico de la promoción del turismo. También existen asociaciones con un objetivo más integral, relacionado al desarrollo y promoción del territorio, generalmente llamadas micro regiones (Cravacuore, Ilary, Villar, 2004).

Podemos definir de modo genérico el objetivo principal de la constitución de micro regiones del siguiente modo: constituir instancias de desarrollo, concertación y articulación a nivel intermunicipal, a fin de incrementar la

¹⁴ En especial el Componente de Micro Regiones del Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales (PNMGL), de la Subsecretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior. También existieron iniciativas en este sentido desde el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y desde la Jefatura de Gabinete de Ministros, en el mencionado período.

capacidad institucional de cada uno de los gobiernos locales y el potencial productivo del territorio, a través de la promoción de oportunidades existentes en la micro región que sólo pueden ser aprovechables a partir del abordaje conjunto y la asociatividad municipal (Altschuler, b, 2003).

Según datos del IFAM para el 2003 (IFAM, 2003), existen alrededor de 50 Micro Regiones, de las cuales 38 pertenecen a una misma provincia mientras que 12 son interprovinciales. En estas micro regiones intervienen 398 municipios de todo el país pertenecientes a 20 provincias. El porcentaje de municipios asociados en micro regiones asciende al 18% sobre un total de 2.169 gobiernos locales. Según los datos del Censo 2001 del INDEC, la población total de Argentina es de 36.224.127 y la población que concentran las Micro regiones es de 6.499.605, lo que equivale también a un 18% de la población.

A partir del análisis de los casos de municipios relevados (IFAM, 2003, 215 gobiernos locales) se presenta información sobre 30 micro regiones, pertenecientes a 16 provincias y en las que se incluye un total de 270 gobiernos locales. El rango poblacional de las micro regiones es muy variable, siendo entre 4.900 y 893.000 habitantes aproximadamente, la población promedio de los municipios integrantes es de alrededor de 20.000 habitantes pero con una alta dispersión que va de 1.000 a 120.000 habitantes. Esto implica que, si bien en general, la asociación de municipios se plantea como estrategia para los gobiernos chicos, también existen casos de asociación entre municipios medianos y grandes. En promedio las micro regiones están integradas por alrededor de 9 gobiernos locales.

Existe una gran heterogeneidad también en cuanto a la situación de funcionamiento y formalización jurídica de cada micro región. Si bien algunas se encuentra en funcionamiento y consolidadas, es decir, que poseen cierta trayectoria, continuidad y un funcionamiento mas o menos aceitado, muchas otras se encuentran recién en formación y algunas están inactivas o comenzando a reactivarse, luego de un periodo de crisis o recesión de actividades. En cuanto al nivel de institucionalización y formalización jurídica encontramos diversas figuras legales, principalmente asociaciones civiles sin fines de lucro, dentro del derecho privado; luego encontramos, dentro del derecho público, una serie de figuras provinciales, en aquellos casos en que la provincia tiene o tuvo en el pasado una política de promoción del asociativismo municipal, por ejemplo, los Consorcios Productivos de la Provincia de Buenos Aires, instituidos por Ley provincial N° 12.288, las Micro Regiones y Consejos Regionales de Chaco, también establecidas por Ley provincial N° 5.174, los Entes Intermunicipales para el Desarrollo Regional, EN.IN.DE.R, de Córdoba (hoy reemplazados por la nueva Ley de Regionalización de la Provincia); las Asociaciones de Desarrollo Regional (ADR) de Santa Fe, y algunos Entes regionales creados especialmente por una provincia, como el Ente de Desarrollo Región Sur de Río Negro, o por el acuerdo de dos provincias como es el caso de la Comarca del Paralelo 42 (CODECAP 42). Recientemente, la Ley de Regionalización de la provincia de Córdoba, ley 9.206 crea las Regionales, tomando como marco divisorio los departamentos preexistentes y promoviendo, en forma voluntaria la conformación de

comunidades regionales, entre los municipios que lo soliciten, ofreciendo como incentivo financiamiento para proyectos conjuntos.

Sin embargo, una gran mayoría de las micro regiones funciona “de hecho”, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una dificultades para el *reconocimiento formal y legal* de estas asociaciones y la actuación de las mismas como “entes intermedios” ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior. Si bien la mayoría de las constituciones provinciales permite la conformación de asociaciones entre municipios, tal legislación no establece pautas claras y dista de ser homogénea para las distintas provincias¹⁵.

Es interesante la conformación de algunas experiencias incipientes, de cooperación intermunicipal a escala internacional, a partir de la cercanía con municipios de países limítrofes, tal es el caso por ejemplo de la micro región Asociación para el Desarrollo de Misiones, que se encuentra realizando actividades y reuniones conjuntas con la Associação dos Muicípios da Grande Santa Rosa, del sur de Brasil, a partir del “I Encuentro de Intendentes de la Cuenca del Río Uruguay”, realizado en febrero de 2003, en el que se firmó un Acta de Colaboración e Integración de las dos micro regiones vinculadas al desarrollo productivo, o los intentos de cooperación y asociación existentes en la Micro Región Patagonia Sur- Sur, donde las municipalidades de Ushuaia, Río Grande, El Calafate y Río Gallegos, están teniendo acercamientos con ciudades pares de Chile, entre las que se destaca Punta Arenas, donde se rubricó un acuerdo en septiembre de 2004. En este sentido, las micro regiones podrían convertirse en actores importantes en los procesos de integración regional supranacional, a través de la cooperación horizontal y descentralizada.

Luego de una década desde el comienzo de las iniciativas de cooperación y asociación de municipios en nuestro país, y con una crisis profunda de por medio, identificamos como principales deficiencias de las micro regiones y la cooperación intermunicipal en la Argentina a las siguientes: en muchos casos presentan dificultades para la obtención de consensos internos y sustentabilidad en el tiempo debido a problemas partidarios, de personalismo y liderazgo; generalmente la participación queda restringida a la actuación del poder ejecutivo, existiendo poca difusión, conciencia de pertenencia a una instancia regional en las comunidades y organizaciones locales; no logran una verdadera integración de las estructuras gubernamentales, limitándose generalmente a la implementación de uno o más proyectos comunes; una de las principales dificultades para su formalización es la deficiencia del marco jurídico, para la adopción de una figura legal que sea reconocida por otros niveles de gobierno, tal situación se agrava cuando la micro región es interprovincial, ya que los municipios se encuentran regulados por legislaciones y niveles de autonomía diferentes; requieren procesos largos de integración, búsqueda de consensos y

¹⁵ Un análisis de las diversas legislaciones provinciales en cuanto a la asociación de municipios puede verse en Iturburu, Mónica, 2001 y Lemoine, Graciela y Sarabia, Leticia, 2001.

planificación estratégica micro regional que no concuerdan con las demandas y necesidades de la sociedad en el corto plazo; y, por último, presentan alta vulnerabilidad ante los procesos de crisis y los cambios institucionales de la nación o la provincia, que representan discontinuidades en cuanto al apoyo técnico y financiero que reciben.

Lo que surge con fuerza de las experiencias estudiadas es que, si el proceso de *planificación* es complejo, más aun lo son los procesos de *implementación* de las políticas en el territorio. Los procesos de asociación entre municipios requieren de un tiempo, esfuerzo y recursos extras por parte de los municipios y sus estructuras, que muchas veces no poseen, ya que implican la necesidad de la comunicación, el consenso, la participación, el equilibrio y la armonización de posiciones y situaciones heterogéneas. Sin embargo, en un sentido estratégico, en el largo plazo, son estas experiencias las que poseen mayor potencial y viabilidad frente a las fuerzas desestructuradoras del mercado y la globalización.

En este sentido, las micro regiones representan una herramienta potencial para los problemas estructurales y funcionales de los municipios argentinos, caracterizados en el marco del “inframunicipalismo” (Iturburu, 2001) y en el contexto de la globalización, ya que aumentan la escala de producción y del mercado, promueven la cooperación interna, optimizan los recursos de gestión que existen a nivel local, provincial y nacional, desarrollan una identidad territorial que puede trascender incluso en el ámbito global. Sin embargo, entendemos que las debilidades y dificultades detectadas en los procesos de asociación de municipios, se asocian principalmente a la misma debilidad y vulnerabilidad de los gobiernos locales antes señalada, constituyendo una suerte de círculo vicioso, dada su heterogeneidad -y la del territorio nacional en general- en cuanto a la distribución de población y recursos económicos, el bajo nivel de desarrollo institucional, la relativa novedad de los procesos de asociación y de políticas de desarrollo local y la crisis profunda que atravesó el país. Por ello consideramos que las micro regiones en la Argentina se encuentran generalmente en niveles muy iniciales de cooperación y asociatividad.

Para que las micro regiones y asociaciones de municipios puedan constituir una herramienta válida para el desarrollo de sus propios territorios, pero también para mejorar la *performance* del conjunto del territorio nacional, contribuyendo a un mayor equilibrio, planificación del territorio y concertación de estrategias y proyectos, requieren de la mayor coordinación y concurrencia de esfuerzos sostenida en el tiempo, desde los ámbitos locales, provinciales y nacionales, y desde los sectores públicos y privados, a partir de incentivos concretos y marcos jurídicos claros.

6- La relación Nación- Provincia- Municipio

El momento actual y la perspectiva de mediano plazo del tiempo transcurrido desde las primeras experiencias e iniciativas de desarrollo local, abandonado el optimismo inicial que llevó en muchos casos al trasplante y adopción acrítica e imitativa de experiencias e ideas desde contextos muy diferentes al nuestro, luego de la experiencia de la década de los '90 y del neoliberalismo y su desembocadura en la crisis profunda de 2001, podemos ir realizando desde aquí algunas conclusiones y enseñanzas.

Consideramos que el planteo del desarrollo local y endógeno, la movilización de recursos y capacidades propias y la ampliación de estas capacidades y recursos, son elementos fundamentales para el logro de los objetivos de una comunidad o territorio, lo cual prácticamente no era visualizado desde un modelo de desarrollo fuertemente exógeno y centralista. Ahora bien, son condiciones necesarias, pero no suficientes, hoy existe un consenso más o menos generalizado sobre la importancia de la macroeconomía, los marcos regulatorios y jurídicos vigentes, así como las políticas de promoción, nacional y provinciales existentes, como *condiciones de posibilidad* fundamental para el éxito de una estrategia de desarrollo local o regional en el mediano- largo plazo. Es decir que, a pesar de la importancia creciente de los ámbitos locales por un lado y global por otro, ningún municipio o región puede ignorar que se encuentra dentro de las fronteras nacionales, para bien o para mal.

En este sentido, entendemos que el desarrollo local deben inscribirse en el marco de un *proyecto o modelo* de desarrollo sustentable, regional y nacional. La viabilidad del desarrollo económico local y endógeno depende, en parte, de la articulación de una estrategia y proyecto de desarrollo nacional que constituya un marco de referencia básico para las estrategias locales y regionales. En este sentido, las políticas macro de ajuste estructural, las políticas económicas y sociales aplicadas en el último cuarto de siglo y, especialmente en la década de los '90, han influido en sentido fuertemente contrario al desarrollo de las regiones, comunidades locales y la formación de capital humano y social requeridas para ello. En la actualidad, la falta de perspectivas claras sobre un proyecto de desarrollo nacional limita la sustentabilidad de las estrategias locales por ejemplo, para la definición del rumbo o *perfil de desarrollo* como ya hemos señalado. Sin una estrategia nacional, las experiencias locales o micro regionales de desarrollo no pueden ser mas que casos aislados, mas o menos exitosos, mientras que su sostenimiento en el tiempo se ve seriamente limitado.

Ahora bien, y esta es la contraparte de lo anterior en cuanto a la experiencia realizada, la definición de una estrategia de desarrollo nacional ya no puede hacerse en forma verticalista y centralizada, sino que implica un proceso de ida y vuelta, de articulación y retroalimentación entre los diversos niveles jurisdiccionales. El impacto final que una política o proyecto tenga en el territorio no se debe solamente a las acciones, u omisiones, de un nivel de gobierno sino

que cada vez importa mas, y esto es un fenómeno mundial, la articulación de diversos niveles de gobierno, en lo que se llama *gobierno multinivel* (Quetglas, Fabio, 2005).

En la practica, las relaciones nación- provincia- municipio en nuestro país distan mucho de ser armónicas y articuladas. Tanto desde las estructuras jurídicas y presupuestarias, en cuanto a distribución de competencias y recursos, como desde las practicas e intereses político- partidarios, estas relaciones carecen de coordinación, son altamente desequilibradas y en muchos casos conflictivas. Esta realidad -que se verifica igualmente a nivel horizontal entre las diversas áreas de cada nivel- puede entenderse en gran parte como resultado del *desguace*, achicamiento y destrucción del aparato estatal que se dio en las últimas décadas y que resulta en un Estado poco inteligente, lento y carente de visión estratégica. Lejos de coordinar y cooperar entre diversos niveles de gobierno, se verifican prácticas de competencia y rivalidad, entre provincias y nación o entre provincias y municipios, en términos de intereses tanto políticos y partidarios como de personalismos, que obstaculizan el despliegue y la continuidad de iniciativas de desarrollo en los territorios.

De todos modos, en la actualidad resulta auspicioso el hecho de que comienza a verificarse en ciertas experiencias regionales y provinciales, así como entre algunos organismos y Ministerios nacionales, e incluso desde iniciativas de la sociedad civil y el tercer sector, cierto lenguaje común, esfuerzos de coordinación y convergencia de objetivos y acciones, orientados al desarrollo local y la asistencia a municipios. Sin embargo esto dista de ser una modalidad institucionalizada y sistemática. En este sentido, creemos que si bien aun no puede hablarse de *coordinación y articulación* de políticas entre niveles de gobierno y a nivel horizontal comienza a existir cierta *convergencia* de visiones y objetivos entre algunos sectores. En este sentido, consideramos que el aporte del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, Manos a la Obra, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha contribuido fuertemente a instalar el tema, cumpliendo una primera etapa básica de difusión y sensibilización. Comenzamos a encontrar objetivos y acciones, convergentes – aunque no siempre coordinadas- entre algunos programas de los Ministerios de Desarrollo, Trabajo, especialmente el programa “Más y Mejor Trabajo”, Educación y Economía e instituciones como el Banco de la Nación Argentina a través de iniciativas como el Fomycro, destinadas al financiamiento de microempresas/ emprendimientos. Así mismo, es más que auspiciosa la visión actual y el rol que están desempeñando en el territorio tanto el INTI como el INTA (Institutos Nacionales de Tecnología Industrial y Agropecuaria respectivamente), en relación al desarrollo local y la economía social; y son interesantes las iniciativas de coordinación territorial como los esfuerzos realizados por la Región Centro, la ley de Regionalización de la Provincia de Córdoba y la Mesa de Coordinación de Políticas Provinciales de Entre Ríos.

Sin embargo, mas allá de las iniciativas antes señaladas, existen condicionantes estructurales que dificultan una relación mas equilibrada entre

niveles jurisdiccionales. Actualmente, y como resultado del tipo de descentralización que se dio en nuestro país y al que hicimos referencia, existe una fuerte *dependencia de los gobiernos locales* respecto de los niveles nacional y provincial, tanto en el aspecto financiero como de las capacidades técnicas e institucionales¹⁶. Esta situación conlleva además una *discrecionalidad en el uso de recursos* ya que, en lugar de realizarse una reestructuración del gasto y del sistema de coparticipación, este se sostiene vía transferencias, aportes del Tesoro Nacional y Provincial (ATN y ATP), subsidio de obras y proyectos -lo cual se traduce en discrecionalidad política en muchos casos-, no permitiendo una planificación del gasto, ni una autonomía de la inversión en el orden local.

Para una estrategia de desarrollo nacional con anclaje en las regiones y municipios del país, es necesario entonces repensar y reestructurar la interrelación y articulación de proyectos y estrategias entre los diversos niveles de gobierno y territorios, así como la distribución de poder y recursos entre los mismos.

Consideraciones Finales

En primer lugar nos interesa señalar que el análisis realizado en este trabajo, así como las consideraciones hechas y las conclusiones arribadas, refieren a las características de la mayoría de los gobiernos locales y experiencias existentes en nuestro país, ya que nuestro objetivo era realizar una caracterización y balance general de las mismas y de la situación actual. A diferencia de estudios basados en el análisis de casos o de experiencias exitosas, nos propusimos caracterizar la situación de la gran mayoría de los gobiernos locales de nuestro país, pero cabe aclarar que esto no implica desconocer la existencia de casos y experiencias exitosas, así como del esfuerzo realizado en diversos municipios, muchos de ellos con importantes logros en materia de planificación, implementación de políticas y constitución de asociaciones intermunicipales orientadas al desarrollo local.

En segundo lugar, como señalamos en la introducción, a fin de realizar un balance justo y contextualizado de la experiencia de desarrollo local en la Argentina, queremos reiterar algunas consideraciones previas. Por un lado, que el tiempo transcurrido desde el inicio de estas iniciativas – algo más de una década – es relativamente poco, en relación a la que estos procesos sociales requieren, en tanto implican cambios integrales donde juega un papel importante la dimensión cultural. Que no ha habido una política de apoyo masivo ni sistemático y mucho menos cambios estructurales necesarios desde el punto de vista jurídico, financiero e institucional para el desarrollo de estas iniciativas. Más bien, muy por

¹⁶ El hecho de que los 2.200 municipios de nuestro país solo ejecuten el 8% del gasto total gubernamental, correspondiendo alrededor de un 36% a las provincias y un 52% a la nación explica la fuerte dependencia señalada. Gasto gubernamental por nivel de gobierno, 2003. Secretaría de Políticas Económicas, Ministerio de Economía.

el contrario, la mayoría del tiempo transcurrido desde el inicio de las iniciativas de desarrollo local ha sido en el marco de un paradigma y contexto fuertemente contrario, dejando como consecuencia una crisis generalizada y de consecuencias inéditas que en muchos casos llevó a la ruptura o retroceso de experiencias locales que ya eran dificultosas.

Realizadas estas aclaraciones podemos afirmar que aunque ha habido muchas iniciativas de tipo sectorial o programático, especialmente en materia de participación y planificación, políticas de promoción económica, asociativismo y cooperación intermunicipal, mas allá de algunas excepciones particulares, prácticamente no ha habido hasta aquí experiencias de desarrollo local integral sostenidas en nuestro país.

Hemos visto en este trabajo las dificultades existentes en los gobiernos locales argentinos relacionadas a las capacidades técnicas existentes para la promoción del desarrollo local, orientadas a conocer su propio territorio, definir el perfil del mismo, promover proyectos y planes estratégicos; a las capacidades de liderazgo, básicamente orientadas a propiciar la concertación y articulación de actores, la cooperación público- privada e intermunicipal y la conformación de micro regiones.

A ello debemos agregar, si bien no ha sido el objeto principal de análisis de este trabajo, las dificultades que presentan los gobiernos locales para la refundación de las prácticas políticas, hacia una mayor democratización, transparencia y la conformación de gobiernos de proximidad. En este sentido, el potencial del desarrollo local, planteado desde los gobiernos locales, implica la reconversión de los mismos y sus estructuras en verdaderos líderes productivos y comunitarios, facilitadores, potenciadores y articuladores de las iniciativas locales. Los obstáculos se presentan entonces, dada la falta de recursos técnicos y financieros y de estructuras municipales adecuadas. Pero también, dado que el componente político partidario, las prácticas clientelares, las relaciones de poder y los intereses existentes, así como la ausencia de una política de Estado orientada al desarrollo en los diversos niveles de gobierno no facilita el surgimiento y sostenimiento de estas iniciativas.

Es importante señalar que la debilidad institucional para promover procesos de desarrollo local aludida, es en verdad una característica que puede extenderse no sólo a gobiernos locales, sino también al conjunto del Estado y a las organizaciones e instituciones sociales que se plantean como nuevos actores de las iniciativas de desarrollo local: las ONG, organizaciones de base, las PyMES, Universidades e instituciones de educación e investigación, entre otras. Esto sucede porque de lo que se trata en verdad -y lo que la visión del desarrollo local plantea- es un *cambio de paradigma*, que abarca una nueva concepción de las relaciones sociales e institucionales, de planificar y gestionar políticas y proyectos, de pensar el territorio y el desarrollo. Una nueva forma, en suma, de construcción política y social, tendiente al trabajo en red, la coordinación y articulación de

actores, la cooperación, vertical, horizontal y público- privada (mas que la competencia), la participación y la cogestión de proyectos y políticas.

Los actores sociales, económicos, políticos e institucionales que conocemos hasta aquí, así como las reglas de juego dominantes, no responden a este paradigma, de ahí la dificultad de implementación y sostenimiento de estas iniciativas. Por un lado, encontramos un desafío técnico- metodológico para su construcción, dado que, si no hay “formadores de formadores”, requiere innovación e imaginación en todos los ordenes. Por otro lado, y seguramente la dificultad mayor, está dada por el desafío político que representa, ya que la transformación de la estructura económica, social y territorial de nuestro país en un sentido de desarrollo inclusivo y equilibrado representa la necesidad de acumulación de poder y construcción de sujetos sociales y políticos capaces de encarnar y llevar adelante este complejo proceso.

Entendemos entonces que, si bien las dificultades de implementación de procesos de desarrollo económico local y economía social en nuestro país son múltiples y multideterminadas, consideramos que este paradigma y su puesta en marcha constituye una herramienta necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de las economías y comunidades locales y regionales. En tal sentido, consideramos al desarrollo local más que como una realidad o verdad comprobada, como un concepto militante, una orientación, una estrategia para la acción.

A su vez, consideramos que tanto las experiencias y procesos de desarrollo local y regional constituyen o pueden constituir una estrategia en el marco de procesos mayores de desarrollo, por ejemplo para una región o en el ámbito nacional. Las ideas del desarrollo local plantean un nuevo enfoque a las teorías del desarrollo. Ya no se puede pensar al mismo de manera centralizada, ni planificarse de “arriba hacia abajo” haciendo abstracción de las diferencias económicas, culturales, políticas y sociales del territorio y de los actores que las encarnan. Especialmente en nuestro país, donde existen grandes desequilibrios poblacionales y de recursos de distinto tipo, donde unas pocas provincias concentran el grueso de la población y la actividad económica, dejando bastos territorios en situación de abandono o rezagados. En este sentido, el desarrollo cada vez más debe entenderse como un proceso integral, de equilibrio tanto en términos sociales como territoriales; como un proceso de concertación de actores, con fuerte articulación vertical y horizontal, pero pensado y gestionado “desde abajo”, es decir, a partir del fortalecimiento y protagonismo de los actores locales y regionales del territorio.

Por último, queremos resaltar que mas allá de las dificultades y limitaciones de diverso tipo hasta aquí señaladas, consideramos que existe una conciencia y esfuerzos crecientes en muchos gobiernos locales, organizaciones sociales y centros académicos por incorporar la visión del desarrollo de sus territorios, la revalorización de las identidades locales y regionales, el aprovechamiento y cuidado de los recursos endógenos, la participación y consulta social- ciudadana.

En suma, la necesidad de cambiar una actitud pasiva, asociada tanto a la *ilusión del desarrollo* exógeno de otrora, la subsidiariedad y verticalismo del gobierno nacional, por una actitud y gestión activa, que se plantea la reconstrucción de los lazos sociales, la legitimidad política, la reactivación y desarrollo económico desde abajo, a partir de las propias fuerzas y recursos. Esto se deriva por un lado, de la situación de *necesidad ante la crisis* y el abandono de políticas de desarrollo durante largo tiempo de los gobiernos provinciales y nacional, pero también de la difusión cada vez mayor de las teorías y prácticas del desarrollo local, en lo que puede entenderse como el “cumplimiento” de una primera *etapa de sensibilización* sobre la temática, que conlleva a sí mismo la necesidad y el desafío de avanzar hacia un mayor conocimiento de las técnicas concretas de implementación, asociadas a la obtención de resultados y al impacto real de las iniciativas en el territorio.

El desarrollo local representa en la actualidad para muchas localidades y territorios del país, una vía posible, un camino potencial hacia el desarrollo, pero éste no se produce en forma espontánea y menos en un caso como el Argentino, con las fuertes heterogeneidades y desigualdades de diverso tipo que presenta: económicas, sociales, poblacionales, territoriales, etc. Para lograrlo, son fundamentales la planificación y regulación de la economía, la participación y orientación del Estado, la coordinación de éste entre las diversas instancias nacionales, provinciales y locales, la participación de los actores territoriales, en suma, la fuerte decisión y convicción política y de las organizaciones sociales y económicas locales de encararlo y sostenerlo en el mediano y largo plazo, a partir del aprovechamiento y potenciación de los conocimientos, saberes y recursos locales y regionales.

Uno de los elementos que nos planteamos como condicionantes para el desarrollo económico local, es la necesidad de democratizar a los gobiernos locales, de remplazar las prácticas clientelares por otras más transparentes y participativas, las políticas verticalistas por otras más horizontales y basadas en la construcción de consensos. En este sentido, la política de configuración de micro regiones debe ser una política orientada a profundizar la democracia y el desarrollo institucional. El éxito de esta estrategia de promoción integral de zonas tradicionalmente postergadas a través del asociativismo, que apunta a la constitución de *nuevos sujetos territoriales* requerirá, además de una férrea voluntad política, el aprovechamiento y potenciación de recursos y capacidades ociosas o subutilizadas, la diversificación de la producción local, la participación activa de la sociedad civil y de entidades intermedias, la integración de la diversidad socio cultural y la concurrencia de esfuerzos locales, provinciales y regionales en pos de la gestión estratégica del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, Francisco: "Desarrollo económico local en Europa y América Latina". Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999.
- Alburquerque, F., Llorens, J. L. y Del Castillo, J. "Estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina", BID, Washington DC, Abril de 2002.
- Altschuler, Bárbara: "Dificultades y oportunidades del desarrollo económico local en Argentina". Tesis de Maestría. Universidad Internacional de Andalucía, España, 2003.
- Altschuler, Bárbara (b): "El asociativismo municipal como estrategia para el desarrollo local en Argentina". Publicación electrónica. V Seminario Nacional de REDMUNI. Provincia de Mendoza, octubre, 2003.
- Altschuler, Bárbara: "Situación actual de los Municipios Argentinos en cuanto al Desarrollo Económico Local y la Economía Social". Primer Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes. Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires, 2004.
- Arocena, José, "El desarrollo local frente a la globalización", en García Delgado, Daniel (comp.) "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina". Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires, 1997.
- Arroyo, Daniel, "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en la Argentina". En "Hacia un modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina". Oficina de Publicaciones del CBC -UBA. Buenos Aires, 1997.
- Arroyo, Daniel, "Estado y sociedad Civil en el proceso de descentralización" en "Modelos de Gestión regional y local". Material Bibliográfico, Biblioteca de posgrado FLACSO- FIDIPS, U. N. Cuyo, Mendoza, 2000.
- Arroyo, Daniel, "Políticas sociales municipales y modelos de planificación en Argentina" en Burin, D., y Heras, A., (comps.) *Desarrollo local, una escala respuesta humana a la globalización*, Cicus-La Crujía, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- Arroyo, Daniel, "Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina". Mimeo, material curso de postgrado, Desarrollo local y Economía social, FLACSO Buenos Aires, 2002.
- Boisier, Sergio: "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial". ILPES, Santiago de Chile, 1997.
- Burin, D., y Heras, A. (comp.): "Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización", Ediciones Ciccus-La Crujia, Argentina, 2001
- Catenazzi y Reese, La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas Buenos Aires, Mimeo, 2000.
- Coraggio, José Luis, "La economía social como vía para otro desarrollo social". Apuntes del curso Desarrollo local y economía social, FLACSO, Buenos Aires, 2002.
- Cravacuore, Daniel, "Análisis de gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense", en "Cooperación Intermunicipal en Argentina", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Editorial Eudeba, Piadosos Aires, 2001.
- Cravacuore, Daniel, Ilari, Sergio y Villar, Alejandro: "La articulación en la gestión municipal. Actores y política". Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

- De León Naveiro, Omar: "El desarrollo desde abajo: de la economía informal al desarrollo local" en Harto de Vera, Fernando (comp.), "América Latina: desarrollo, democracia, y globalización", Editorial Trama, Madrid, 2000.
- García Delgado, Daniel: "Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión". En "Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina". Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires, 1997.
- García Delgado, Daniel: "Estado-nación y crisis del modelo. El estrecho sendero", Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, Argentina, 2003.
- Instituto Federal de Asuntos Municipales, (IFAM) "Cinco años de gestión, 1995-1999", Ediciones IFAM, Buenos Aires, 1999.
- Instituto Federal de Asuntos Municipales, (IFAM) "Informe de Micro regiones", Buenos Aires, 2003.
- Iturburu, Mónica: "Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino" en "Cooperación Intermunicipal en Argentina", Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Editorial Eudeba, Buenos Aires, 2001.
- Lemoine, Graciela y Sarabia, Leticia, "Microrregiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional" en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 8, Nº 18. Asociación de Administradores gubernamentales, Buenos Aires, 2001.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, "Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social", Cuaderno nº 2, documento institucional, marzo de 2005, Argentina.
- Quetglas, Fabio, Material del Curso de Postgrado Desarrollo Local y Economía Social, Flacso, 2005. Mimeo.
- Vázquez Barquero, Antonio: "Desarrollo, redes e innovación". Ediciones Pirámide, Madrid, 1999.
- Vázquez Barquero: "Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual". CEPAL, Santiago de Chile, 2000.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC, 2001.
- Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM). Banco de datos, 2003- 2005.
- Programa de Desarrollo Productivo Local, IFAM. Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, "Relevamiento Diagnóstico Productivo Municipal", 2003.