

**Territorios en mutación:  
Repensando el desarrollo  
desde lo local**

Luciano Martínez Valle, compilador

# Territorios en mutación: Repensando el desarrollo desde lo local



# Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodocultura.gov.ec

ISBN:  
Cuidado de la edición: María Pessina  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: septiembre, 2008

<b>Presentación</b> . . . . .	9
<b>Introducción</b> <i>Luciano Martínez</i> . . . . .	11
CAPÍTULO I TEORÍA Y DEBATES SOBRE EL DESARROLLO Y EL TERRITORIO	
<b>Repensando el desarrollo. Aportes y limitaciones del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo</b> . . . . .	29
<i>Bárbara Altschuler</i>	
<b>¿De lo local a lo global? La lógica política del conflicto por la instalación de pasteras en la cuenca del Río Uruguay</b> . . .	47
<i>Gabriela Delamata</i>	
<b>Experiencias de desarrollo local en Montevideo: cooperación internacional, gobierno y sociedad para la generación de redes en zonas de condición metropolitana y alto riesgo social</b> . . . . .	71
<i>Altair Magri Díaz</i>	
<b>Experiencia de desarrollo territorial en el Valle Araucanía y concertación de actores público-privado</b> . . . . .	95
<i>Natacha A. Pino Acuña</i>	

CAPÍTULO II  
DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

**Desarrollo y territorios rurales:  
reflexiones sobre las propuestas del Banco Mundial** ..... 113  
*Alberto Riella*

**Ruralidad y territorio: una mirada desde Chile** ..... 137  
*Carlos A Amtmann*

**El papel de las instituciones en territorios rurales  
sujetos a acciones de reforma agraria** ..... 157  
*Manuel Chiriboga V.*

CAPÍTULO III  
EXPERIENCIAS RURALES Y DESARROLLO

**El campo y la ciudad: nuevas formas de intercambios  
económicos y entrelazamiento socio-territorial** ..... 199  
*Lorena Erika Osorio Franco*

**Más allá del campo: Migración internacional y  
metamorfosis campesinas en la era globalizada.  
Reflexiones desde el caso rural de Hatun Cañar  
(Andes ecuatorianos)** ..... 229  
*Michael Vaillant*

**Estrategias de reproducción social entre  
apicultores mazatecos: la búsqueda de la  
alteridad desde un espacio local-global** ..... 253  
*Rosa Isela Beltrán Huerta*

**Transformaciones rurales y reorganización territorial  
en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México** ..... 269  
*Mtro. Guillermo Paleta Pérez*

CAPÍTULO IV  
PARTICIPACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

**La participación social como proceso experiencial  
en zonas rurales afroestizas** ..... 287  
*Mónica Estrada Hernández y María Almanza Sánchez*

**Escenarios de planificación- gestión participativa  
y contrato social** ..... 315  
*Juan Matías Cerezo*

**Participación y Gestión Local.  
Una visión desde la municipalidad venezolana** ..... 335  
*María Ángela Flores Páez*

**Gobierno local y gobierno comunal.  
Las paradojas de la participación comunitaria  
en los procesos de concertación local** ..... 355  
*Alejandro Diez*

Capítulo I  
**Teoría y debates sobre el  
desarrollo y el territorio**

# Repensando el desarrollo: Aportes y limitaciones del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo<sup>1</sup>

Bárbara Altschuler<sup>2</sup>

## Introducción

Desde hace algunas décadas han aumentado las voces críticas en relación al concepto de desarrollo y las prácticas y políticas que se han asociado al mismo en América Latina. Luego de las visiones más críticas de la década del setenta asociadas a la teoría de la dependencia, las críticas más radicales al etnocentrismo del concepto desde la antropología, y el posterior abandono de la categoría, especialmente en la década de los noventa y bajo la impronta del modelo neo liberal<sup>3</sup>; en la actualidad, y ante la crisis de este modelo, se plantea como interrogante “la vuelta del desarrollo” y la pregunta por el nuevo modelo de desarrollo e inclusión socio-económica y cultural que puede configurarse.

Paralelamente, en la última década y particularmente en Argentina, a partir de la crisis y su estallido en el 2001, han emergido y se han multi-

---

1 El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación UBACYT “Política y Sociedad Civil frente al desafío del Desarrollo”, dirigido por el Dr. Daniel García Delgado, director del Programa Estado y Políticas Públicas de FLACSO- Argentina, en la línea Desarrollo Local y Economía Social, desarrollada conjuntamente con el Lic. Alejandro Casalis.

2 Altschuler, Barbara. Licenciada en Sociología, Universidad Nacional de Cuyo. Máster en Desarrollo Económico de América Latina, Universidad Internacional de Andalucía; y Doctorando en Ciencias Sociales, IDES- UNGS. Coordinadora Técnica de la Diplomatura en “Desarrollo Local y Economía Social”, FLACSO Argentina (2003- 2007) altbar@fibertel.com.ar

3 Situación que dio lugar a conceptualizaciones como “El desarrollo ausente” (Aspiazu y Nochteff, 1995) y “El fracaso del desarrollo” (Escobar, 1996), luego de 50 años desde el surgimiento del concepto y sus prácticas.

plicado diversas experiencias de desarrollo local y economía social, muchas de las cuales son insipientes, incompletas y/o discontinuas. Estas iniciativas plantean, sin embargo, un *paradigma alternativo* a las prácticas políticas y económicas que se venían desarrollando en el paradigma tradicional, así como respecto de los lineamientos dominantes del modelo neoliberal, incluyendo prácticas de participación y democracia social, horizontalidad en las decisiones, cooperación entre trabajadores, organizaciones e instituciones, distribución de los beneficios y solidaridad.

Con todas las dificultades y limitaciones que representa el desarrollo y sostenimiento de estas iniciativas, dada la persistencia de valores, actitudes y reglas del juego dominantes capitalistas y neoliberales, resulta fundamental preguntarse por el potencial así como las limitaciones de las mismas, para una estrategia de desarrollo alternativa, más equilibrada e inclusiva.

Los enfoques del desarrollo local y la economía social se han tomado generalmente en forma separada, como caminos paralelos. Sin embargo, especialmente en países como el nuestro, con altos niveles de informalidad y pobreza, entendemos que ambas visiones pueden y deben ser, fuertemente convergentes. Tanto las estrategias de desarrollo local como de economía social tienen como objetivos principales la generación de fuentes de trabajo e ingresos, la distribución de beneficios y excedentes, la satisfacción de necesidades individuales y colectivas, tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Ambas poseen además, como premisas, una mayor sustentabilidad ambiental; la sustentabilidad cultural, en tanto procesos basados en la identidad de la población y el territorio; la sustentabilidad política, es decir, la legitimidad de los procesos democráticos en la toma de decisiones; y la sustentabilidad social, basada en la idea de inclusión.

El objetivo de esta investigación es realizar una caracterización general de las teorías y procesos de desarrollo local y la economía social, a fin de echar luz sobre algunas tensiones y resultados obtenidos luego de una década de surgimiento de las mismas en nuestro país. Nos planteamos especialmente como objetivo el análisis de la contribución actual y potencial del desarrollo local y la economía social a un proyecto de desarrollo nacional, y del rol que estos procesos pueden jugar en el concierto de una estrategia integral de desarrollo.

## El surgimiento del desarrollo local y el contexto de la descentralización

En los años sesenta y setenta, la política de desarrollo económico de los países latinoamericanos, estaba guiada por una industrialización dirigista, orientada a la sustitución de importaciones en mercados altamente protegidos y poco competitivos. El Estado nación ocupaba un lugar preponderante en el proceso económico, actuando como *promotor* del desarrollo.

La activa intervención del Estado en la economía se sostenía en el estructuralismo económico y el desarrollismo de la Cepal (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas). En este sentido y como señala José Luis Coraggio (1999), durante los sesenta se institucionalizó de manera generalizada la *planificación* en América Latina.

Durante este período, el desarrollo era pensado “desde arriba”, dirigido y planificado por el Estado nación. Dentro de este modelo, la planificación del *desarrollo regional* era significativa y estaba asociada a la industrialización sustitutiva de importaciones y a la producción para abastecer al mercado interno. Omar de León (2000) señala que hasta los años ochenta, “desarrollo” en América Latina era igual a industrialización, esto implicaba, de acuerdo al paradigma productivo dominante, grandes empresas, grandes instalaciones, grandes polos tecnológicos, lo cual implicó la concentración territorial de inversiones y la construcción de una infraestructura de apoyo e interconexión también centralizada.

Con la crisis del modelo industrialista y la apertura económica hacia fines de los setenta, unida a la crisis de la deuda en los países latinoamericanos en los años ochenta, comienzan a aplicarse políticas neoliberales. La apertura y desregulación de la economía, unida a la reducción del papel del Estado, implicó, entre otras cosas, un proceso de desindustrialización, desestructuración regional y un retroceso en las políticas sociales, afectando fuertemente a las comunidades locales. Junto con la redefinición del Estado perdieron significación la planificación en general y la territorial en particular, en pos del libre juego del mercado.

Sin embargo, en la década de los ochenta, mientras en los países latinoamericanos se dejaba de lado el interés por lo regional, este empezaba a resurgir en los países centrales. Se comenzaban a observar casos regionales

exitosos cuyos agentes no eran las grandes empresas y el Estado nación sino un “entorno innovador” creado a partir de la interrelación entre pequeñas y medianas empresas (PyMes) y otras instituciones sociales locales, capaces de crear procesos de desarrollo endógeno sostenibles fuera de las grandes metrópolis (Alburquerque, F., 1999 y Vázquez Barquero, A., 1999).

En el marco del proceso de Reforma del Estado iniciado en la Argentina a partir de los noventa, la descentralización de funciones a niveles inferiores de gobierno (en primer lugar hacia las provincias y de éstas hacia los municipios) supuso un cambio en el rol y en la relación de los gobiernos locales con la comunidad.

El municipio pasó, de ocuparse del tradicional ABL (Alumbrado, Barrido y Limpieza) y de llevar a cabo una gestión “casi administrativista” de la ciudad, a asumir en rol activo para responder a las demandas de salud, educación, vivienda, asistencia social focalizada, promoción económica y del empleo. Sin embargo, la descentralización, durante los noventa, fue sólo de funciones sin la correspondiente transferencia de recursos humanos, materiales y técnicos. De éste modo, se sobrecargó de responsabilidades a los municipios profundizándose y trasladándose el conflicto “hacia abajo” (Daniel García Delgado y Daniel Arroyo, 1997). En la práctica, se produjo una descentralización *de hecho*, ante las crecientes demandas ciudadanas y la desatención de las mismas por parte del gobierno provincial y nacional.

### Hacia una definición del desarrollo local y la economía social y su potencial

Entendemos al desarrollo local desde una *perspectiva integral*, basada en procesos colectivos inclusivos, a partir de la utilización y articulación de los recursos y actores locales, pero con una perspectiva de inserción regional, nacional y mundial. En ese sentido, se podría entender al desarrollo local como la construcción de un proyecto colectivo de una comunidad tendiente a mejorar la calidad de vida de la población a partir de la utilización y potenciación de los recursos y capacidades locales. Las posibilidades de éxito y sostenibilidad implican además la construcción democrática, la participación de la comunidad, la generación de un proceso eco-

nómico inclusivo, generador de empleo, respetuoso del medio ambiente y de la identidad local.

Además, un proceso de desarrollo local ya no puede quedar circunscrito al espacio territorial geográficamente determinado, sino que debe trascender las fronteras locales, ya que las estrategias de desarrollo se definen en el marco nacional y en el contexto de la globalización. De este modo, para que el desarrollo local se traduzca en aportes concretos al desarrollo, se torna necesaria la vinculación del municipio con los niveles provinciales y central en el marco de una estrategia nacional de desarrollo, que contemple una perspectiva de inserción regional y mundial.

Consideramos también que el potencial del desarrollo local y la economía social, 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. Diversos obstáculos se presentan al respecto, dado que el componente político-partidario, las prácticas clientelares y los intereses existentes en el territorio, así como la falta de recursos técnicos y estructuras municipales adecuadas, no facilitan el surgimiento y sostenimiento de las iniciativas.

Por su parte, los fenómenos que pueden englobarse dentro de la *economía social*, como cooperativas y mutuales, asociaciones de pequeños productores, clubes de trueque y ferias populares, fábricas recuperadas o autogestionadas, proyectos productivos, comunitarios y de ayuda mutua de movimientos de desempleados u otras organizaciones sociales, son complejos y heterogéneos, con diversos orígenes históricos e influencias socio políticas, alcances y objetivos. Es ya un acuerdo general en la literatura la distinción entre la *economía social fundacional*, que estaría compuesta principalmente por las cooperativas y mutuales históricas, respecto de la denominada *nueva economía social*, término que se utiliza para señalar a iniciativas surgidas en los últimos años en el marco de la crisis, comprende al resto de los fenómenos señalados y se asocia mayormente a los sectores excluidos.

Los fenómenos englobados en la nueva economía social, poseen, a pesar de su heterogeneidad, algunos denominadores comunes que nos permiten analizarlos como una unidad: surgen como *respuesta a la crisis* que se desató en nuestro país en los últimos años; surgen *a la sombra de las*



*políticas* económicas neoliberales y asistencialistas focalizadas, por fuera del Estado, los sindicatos y las grandes esferas de poder económico; y constituyen una vía alternativa e innovadora de acción, producción, reproducción y representación colectiva, ante la crisis de la sociedad salarial, el cambio en los procesos de trabajo y producción, el retiro del Estado en las últimas décadas y la exclusión social. En este sentido, la novedad y potencialidad de los fenómenos de la nueva economía social reside en su doble capacidad, de resolver algunas necesidades básicas de los sectores excluidos y proveer a estos de un medio de vida, a la vez que implican nuevas formas de acción colectiva, representación social o política, aprendizaje, toma de conciencia y resocialización.

Consideramos a la economía social como una estrategia al interior de los procesos de desarrollo local, la cual se constituye en una fuente de trabajo e ingresos, especialmente aunque no exclusivamente, para los sectores populares. Pero también la economía social implica una nueva forma de acción colectiva y de organización de las relaciones de trabajo y producción. Tanto en la vertiente tradicional de cooperativas y mutuales como en las experiencias de los emprendimientos de la nueva economía social, ésta puede constituirse en un importante aporte para el desarrollo si se generan políticas públicas que favorezcan al sector.

La constitución de la economía social y solidaria como subsector junto a la economía pública y la economía privada no sólo implica el fortalecimiento de un actor económico sino también la apuesta política por la generación de un actor social relevante, capaz de permitir la satisfacción de necesidades, generar sentidos e introducir valores y principios para la definición de un modelo económico y social más democrático, equitativo y solidario.

### La situación del desarrollo local y la economía social hoy en la Argentina

#### *Los niveles jurisdiccionales*

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. Son condiciones necesarias, pero no suficientes. La macroeconomía, los marcos regulatorios y jurídicos vigentes, así como las políticas sectoriales o de promoción, nacional y provinciales, constituyen a nuestro entender, una *condición de posibilidad* fundamental para el éxito de una estrategia de desarrollo local o regional en el mediano-largo plazo. Es decir, que 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 –y dentro de éste, la economía social– deben inscribirse en el marco de un *proyecto o modelo* de desarrollo sustentable, regional y nacional. 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*. Sin una estrategia nacional, las experiencias locales o micro regionales de desarrollo, como sucedió durante la década del noventa, no pueden ser más que casos aislados, más o menos exitosos, mientras que su sostenimiento en el tiempo se ve seriamente limitado.

Ahora bien, 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 más, 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 práctica, las relaciones nación –provincia– municipio distan mucho de ser armónicas y articuladas. Tanto desde las estructuras jurídicas y presupuestarias, en cuanto a distribución de competencias y recursos<sup>4</sup>, como desde las prácticas 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 de gobierno– puede entender-

4 Un dato fundamental al respecto es la actual división de recursos entre niveles de gobierno: la Nación tiene un 70% del total de los recursos del Estado, las provincias el 23% y los municipios sólo el 7%.

se 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, así como entre algunos organismos nacionales, e incluso desde iniciativas de la sociedad civil, cierto lenguaje común, esfuerzos de coordinación y convergencia de objetivos y acciones, orientados al desarrollo local y a sectores de la economía social<sup>5</sup>, aunque esto dista aún de ser una modalidad institucionalizada y sistemática.

### La situación institucional de los gobiernos locales

En las estrategias de desarrollo local juega un papel central el gobierno local, como actor político fundamental, 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.

A partir de un estudio realizado<sup>6</sup>, detectamos que existe una relación directamente proporcional entre el tamaño poblacional del municipio y el grado de desarrollo institucional en el área productiva. La existencia de un gran porcentaje de gobiernos locales muy pequeños (el 50% tiene

5 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 coordinados – entre algunos organismos y programas nacionales.

6 Este apartado y el siguiente se basan en un estudio realizado entre 2002 y 2003, sobre un total de 215 municipios, en el marco del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM) de Argentina (Altschuler, 2003).

menos de 2.000 habitantes y el 80% menos de 10.000 en la Argentina) 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 (inferior al 3% del total de personal municipal para el 75% de los casos) y, menos aún, técnicos capacitados y calificados para promover procesos de desarrollo local.

En segundo lugar, se comprueba a su vez, que el desarrollo institucional del municipio tiene una incidencia significativa en el desarrollo de planes estratégicos, proyectos productivos, realización de estudios, vinculación con organismos nacionales y provinciales, entre otros.

La reflexión que debe realizarse aquí se orienta 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. 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, como señala Vázquez Barquero (1999).

En este sentido, la situación de los gobiernos locales en la Argentina es, en general, de gran *debilidad y vulnerabilidad*, dada sus características estructurales y la carencia de recursos de diverso tipo que poseen. 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 noventa.

En tercer lugar, verificamos una baja y deficiente articulación de los municipios con el orden nacional, y con los recursos que este posee a través de distintos organismos y programas. Al menos el 50% de los gobiernos locales no se encuentra vinculado a ningún organismo nacional entre 2002 y mediados del 2003. Sin embargo, es interesante señalar que el porcentaje de municipios vinculados aumenta desde mediados del 2003 a la actualidad, coincidente con el surgimiento del ya mencionado Plan Manos a la Obra<sup>7</sup>. 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.

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 que un 15% de los municipios consultados señala que posee 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 implementarse, lo cual ha llevado a un descrédito y desuso creciente de esta metodología, en lo cual influyó además fuertemente las discontinuidades políticas y la urgencia de las medidas que la crisis impuso.

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 57% de los municipios no posee vinculación con ningún organismo local) y sólo algunas experiencias del segundo y tercero tipo, en las que se da cierta vinculación y cooperación público-privada, pero de un modo por lo general, bastante asistemático e incipiente.

Estas últimas reflexiones nos llevan a sostener 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, regional y nacional. 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-

7 A partir de entonces se verifica una mayor vinculación de municipios, especialmente con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, pero también con organismos como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y con Universidades.

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 no se ha reducido considerablemente<sup>8</sup>.

Uno de los elementos que nos planteamos como condicionantes para el desarrollo local, es la necesidad de democratizar a los gobiernos locales, de reemplazar las prácticas clientelares por otras más transparentes y participativas, las políticas verticales 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.

Respecto de las debilidades de los gobiernos locales indicadas, podemos decir que el *asociativismo intermunicipal* y la *conformación de micro regiones* entre gobiernos locales puede constituir una herramienta, a la vez que un proceso y una experiencia válidas para el desarrollo local en la Argentina, ya que, además de las ventajas en el plano instrumental, ayuda a contrarrestar la debilidad de los gobiernos locales y la falta de tradición en cooperación, concertación de actores y búsqueda de consensos. Es decir, conlleva una estrategia que intenta superar el “sálvese quien pueda” en vistas de una mayor cooperación y comprensión de la competitividad sistémica de los territorios y regiones y el desarrollo más equilibrado y armónico de los mismos.

### El desarrollo productivo local: análisis de perfiles y casos

Uno de los elementos fundamentales en las políticas y estrategias de desarrollo económico local, tal como señala Daniel Arroyo (2002), es la definición del perfil de desarrollo del municipio o territorio en cuestión. El perfil, es aquella actividad económica o conjunto de actividades, que

8 Según datos del INDEC, cada integrante de las familias más ricas recibe 32.8 veces más que el de las familias más pobres para el 2004, lo cual no se ha modificado sustantivamente en la actualidad.

motoriza el crecimiento económico del lugar con distribución del ingreso y mejora en las condiciones sociales y de vida.

Existe en la actualidad una presión creciente desde diversas políticas nacionales<sup>9</sup> 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, como ya señalamos, la falta de definición estratégica del desarrollo a nivel regional y nacional dificulta la toma de decisiones en el orden local.

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 de la diversificación, el aprovechamiento de recursos inexplorados, la búsqueda de alternativas o la diversificación.

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 noventa, como las actividades agrícola-ganaderas en la Pampa Húmeda; el algodón, tabaco, te, yerba mate en la región del Noreste Argentino; la caña de azúcar, la citricultura y otros en el Noroeste Argentino. También inciden en ello la privatización y el cierre de empresas públicas y fábricas industriales que motorizaban a la localidad, como es el caso prototípico del ferrocarril e YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales).

En la etapa *postdefault*, dada la nueva macro economía, muchos sectores retoman un fuerte impulso, y vuelven a convertirse en el “motor” de la localidad o región, pero 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 den-

9 Es el caso del ya citado Plan Manos a la Obra, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación o desde el Programa Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo, diagnósticos para Acuerdos Territoriales.

tro de este el sector de granos y de la soja en particular<sup>10</sup>. La estructura de estos sectores, con una fuerte monopolización en pocas empresas de las actividades de acopio, procesamiento, comercialización y exportación, frente a la realidad de pequeños productores individuales y dispersos, sin ninguna capacidad de fijación de precios ni condiciones laborales y de pago, con lo que el grueso del excedente agrícola, ganadero y agroindustrial producido queda concentrado en pocas manos. En algunos casos las actividades tradicionales se han reconvertido y modernizado, convirtiéndose en verdaderas islas o “enclaves” económicos de alta tecnología y rentabilidad, pero sin representar procesos de desarrollo económico local.

En diversos municipios, se ha intentado compensar estos desequilibrios a través del fomento de proyectos productivos, tendientes al agregado de valor a la producción primaria, la generación de micro emprendimientos y a la organización y asociación de productores en cooperativas, o bien al fomento de actividades alternativas como el turismo rural. 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.

Con estas consideraciones queremos destacar que si bien entendemos que el desarrollo local representa en la actualidad para muchas localidades y territorios del país, una vía posible, un camino potencial y una oportunidad hacia el desarrollo, éste no se produce en forma espontánea y menos en un caso como el argentino, con fuertes heterogeneidades y desigualdades de diverso tipo: económicas, sociales, poblacionales, territoriales. 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

10 El avance descontrolado de la soja sobre otro tipo de producciones de mano de obra intensiva, a partir de su alta rentabilidad actual, es un claro ejemplo de no planificación de la economía y la producción local en vistas de un modelo económico, social y ecológico sustentable en el largo plazo.

convicción política y de las organizaciones sociales y económicas 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.

### Reflexiones finales

La definición de un modelo de desarrollo sustentable en lo social, político, económico y ambiental que permita establecer un horizonte de sentidos y valores compartidos como sociedad con perspectiva de mediano y largo plazo es un proceso complejo que requiere múltiples abordajes y la generación de espacios de concertación con amplios sectores de la sociedad. A su vez, es un proceso conflictivo, porque la definición de un modelo de desarrollo nacional implica la puja entre sectores e intereses contrapuestos, donde se juega el grado de inclusión y el real alcance de los derechos de la población, por la definición del perfil de desarrollo y el tipo de inserción regional y mundial del país.

Las ideas del desarrollo local plantean un nuevo enfoque a las teorías del desarrollo. Ya no se puede pensar al desarrollo 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. 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 del territorio.

En este sentido, la economía social debe entenderse como una estrategia al interior de los procesos de desarrollo local y regional, que permite principalmente una distribución más equilibrada de los beneficios del crecimiento económico. Para una gran porción de la población sumergida en la pobreza o en la informalidad, las estrategias de la economía social constituyen una posibilidad de generar trabajo e ingresos en el marco de relaciones sociales solidarias. Estas iniciativas pueden converger con el desa-

rollo local si a su vez se enmarcan en un proyecto territorial. Ahora bien, el fortalecimiento de la economía social implica la generación de políticas públicas que fortalezcan al sector, promoviendo el asociativismo, el cooperativismo y la solidaridad y procurando revertir el carácter de subsistencia que tienen la mayoría de las actividades de este tipo.

A su vez, consideramos que tanto las experiencias y procesos de desarrollo local como de economía social constituyen o pueden constituir una estrategia en el marco de procesos mayores de desarrollo, por ejemplo para una región inter o intra provincial, en el ámbito nacional. En ese sentido, también adquiere relevancia la cooperación intermunicipal y la conformación de micro regiones, en tanto aumentan la escala e implican la generación de un mayor espacio de poder y capacidad de negociación política. De esta manera, estas estrategias también suponen la generación de sinergias y la articulación de los recursos y capacidades de los actores locales con el objetivo de generar empleo, movilizar la producción local y ganar nuevos mercados.

Lo que surge con fuerza de las experiencias estudiadas es que, en primer lugar, si el proceso de planificación es complejo, más aun lo son los procesos de implementación de las políticas en el territorio. Los procesos de asociatividad requieren tiempo y esfuerzo, por lo cual pueden considerarse como una verdadera inversión. Por ello, ninguna experiencia de desarrollo local, economía social o de asociación municipal que no surja realmente “desde abajo” podrá convertirse en exitosa y perdurar en el tiempo, pero a su vez requieren de apoyos crecientes y constantes por parte de los diversos niveles de gobierno y actores técnicos y del conocimiento.

Las estrategias asociativas siempre implican en el corto y mediano plazo esfuerzos y niveles de conciencia extras, 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 vistas del desarrollo local y regional.

## Bibliografía

- Alburquerque, Francisco (1999). *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Altschuler, Bárbara (2003). *Dificultades y oportunidades del desarrollo económico local en Argentina*. Tesis de Maestría. Universidad Internacional de Andalucía. España.
- Arroyo, Daniel (2001). "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*. Ciccus. Buenos Aires.
- Arroyo, Daniel (2002). *Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina*. Material curso Desarrollo local y Economía social. FLACSO-Argentina.
- Azpiazú, Daniel y Nochteff, Hugo (1995). *El desarrollo ausente*. Ed. Norma. Buenos Aires
- Coraggio, José Luis (1999). *Perspectiva de la planificación urbana en el contexto de la globalización*. Ponencia presentada al Congreso de Planificación Estratégica de la red de Merco ciudades. Rosario.
- Cravacuore, D.; A. Ilari y A. Villar (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.
- De León Naveiro, Omar (2000). "El desarrollo desde abajo: de la economía informal al desarrollo local" en Harto de Vera, Fernando (comp.) *América Latina: desarrollo, democracia, y globalización*. Ed. Trama. Madrid.
- Escobar, Arturo (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Ed. Norma.
- García Delgado, Daniel y Luciano Noretto, comp. (2006). *El desarrollo en un contexto neoliberal*. Ed. CICCUS. Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (1997). "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. Buenos Aires.

- Quetglas, Fabio (2005). *Las Teorías del desarrollo local y endógeno en América Latina y Europa*. Material del Curso Desarrollo Local y Economía Social. FLACSO. Argentina.
- Vázquez Barquero, Antonio (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Ed. Pirámide. Madrid.