



Editorial Espacio: espacioedit@ciudad.com.ar

Introducción

En la última década el desarrollo local ha venido ocupando un espacio cada vez mayor en la agenda pública latinoamericana. Tanto el Estado como organizaciones de la sociedad civil han incorporado el tema y se han puesto en marcha numerosas iniciativas. Muchos municipios y algunas provincias han implementado políticas y proyectos de desarrollo endógeno, diferentes ministerios nacionales están incorporando la lógica territorial en sus programas nacionales, mientras cada vez más universidades organizan carreras de grado y posgrado, programas de extensión y de investigación abocados a esta problemática.

Correlativamente, la producción escrita acerca del desarrollo local se ha expandido notablemente en los últimos años, tanto en Argentina como también en el resto de América Latina y en algunos países europeos. Se ha multiplicado la edición de textos impresos y de documentos electrónicos que exponen las estrategias y políticas que están implicadas en la noción de desarrollo local, así como los relatos y sistematizaciones de experiencias de transformación socioeconómica y política a nivel local.

En consecuencia, circula una amplia cantidad de documentos, libros y artículos que se proponen poner de relieve los aspectos destacables de la estrategia de desarrollo local, que detallan recomendaciones de índole metodológica, que fundamentan la importancia de reorientar las políticas de desarrollo, o que muestran los resultados positivos de las experiencias exitosas.

Pero, pasados ya más de 10 años de historia de acción en este campo, en nuestro país no contamos con un texto que se detenga a profundizar en el debate acerca de las virtudes y limitaciones del desarrollo local como estrategia de transformación social, que discuta los distintos aportes teóricos y revise las experiencias implementadas desde un punto de vista crítico. Los avances realizados en este campo ya permiten incursionar en la problematización de la noción de desarrollo local, analizar las condiciones de realización de su potencial, describir con más precisión las posibilidades y las carencias de esta propuesta.

El libro que estamos presentando se sitúa en esta perspectiva: se trata de artículos que despliegan un enfoque crítico, que buscan poner en cuestión los presupuestos del modelo de desarrollo local, y que revisan con rigurosidad las experiencias concretas que tienen lugar en nuestro país y en la región.

Los artículos seleccionados se organizan en dos partes. En la primer sección, “Revisando el modelo” hemos agrupado a un conjunto de documentos que realizan una indagación teórica e ideológica sobre el modelo de desarrollo local a la luz de la trayectoria de implementación de esta propuesta en los escenarios específicos de la Argentina y Uruguay. La segunda parte, “Municipios e institucionalidad local”, abarca los trabajos que analizan experiencias específicas de promoción del desarrollo local, desde una perspectiva analítica que jerarquiza la cuestión de las capacidades de las instituciones locales y la relación entre Estado y sociedad a nivel territorial.

La primer parte, entonces, se inicia con el artículo de José Luis Coraggio, “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?”, quien propone a la gestión participativa como un factor fundamental del “otro desarrollo”: un desarrollo integral, que contemple componentes económicos, sociales, culturales y políticos. Ello supone que el Estado, tanto nacional como local, se comprometa en prácticas políticas efectivamente democráticas, que contemplen la emergencia de conflictos y respeten la temporalidad del proceso de aprendizaje que implica esta modalidad de gestión. Estos postulados, elaborados como recomendaciones para la implementación del Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local, se afincan en el reconocimiento de la complejidad y multisectorialidad del desarrollo, y se presentan como principios fundantes de la acción estatal orientada a la redistribución económica y a una verdadera equidad social.

El trabajo de Alejandro Rofman, “El enfoque del Desarrollo Local: conflictos y limitaciones” parte de un cuestionamiento respecto de la capacidad de transformación social de los procesos de desarrollo local en Argentina, cuando tienen lugar en un contexto nacional y global condicionados por las políticas neoliberales de ajuste estructural. En este marco, destaca el papel que jugaron las políticas de descentralización en la reestructuración del endeudamiento del estado central y la consiguiente profundización de la desigualdad socio económica y regional, y revisa los alcances de la multiplicación de planes estratégicos en numerosas ciudades de nuestro país durante la década del '90. Como reflexión final, el autor señala que la potencialidad de estas estrategias radica, principalmente, en su inscripción en un proyecto alternativo de desarrollo nacional o regional y en la ampliación de la participación de los sectores sociales mayoritarios en las decisiones locales, de modo de asegurar su impacto en la reducción de la brecha social.

El artículo de Enrique Gallichio: “ El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio” detalla, en primer lugar, las distintas perspectivas que interpretan el desarrollo local en América Latina. Buscando elaborar una visión más precisa y acorde con la realidad de esta región, el autor enfatiza tres componentes principales: promover la gobernanza local, en un marco de políticas nacionales de reestructuración de las relaciones gobierno-ciudadano; colocar a la cuestión del empleo en el centro de las preocupaciones del desarrollo económico local; y hacer hincapié en el desarrollo del capital social. Desde este enfoque se propone una evaluación de los proyectos de desarrollo local que se han multiplicado en los últimos años, y del papel de la cooperación internacional en este campo, y concluye el artículo insistiendo en el carácter político del desarrollo local.

Por su parte, el trabajo de Pedro Pírez "Desarrollo local y ciudad metropolitana" aborda la problemática del desarrollo local en el área metropolitana de Buenos Aires. El eje de su perspectiva se organiza en el problema de la unidad y la fragmentación. Comienza por debatir la cuestión de los territorial del desarrollo para, luego, avanzar en los problemas de fragmentación dentro de los que encuentra tres contradicciones, a saber, entre el ámbito territorial de las cuestiones, los problemas y el ámbito territorial del gobierno y la gestión locales; entre el ámbito territorial de las necesidades o los problemas y el ámbito territorial de la representación política y entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos. En lo específicamente relacionado con el desarrollo local se pregunta por qué no se ha construido un ámbito de articulación metropolitano para el desarrollo local, encontrando dos elementos que contribuyen a su explicación; la debilidad de lo público y las formas de acumulación de poder. Finalmente, en su conclusión plantea que la ausencia de unidad metropolitana de desarrollo local se debe al funcionamiento político metropolitano y su orientación particularizada de los procesos de acumulación de poder.

Finalmente, el trabajo de Martha Díaz de Landa “"Los nuevos supuestos del desarrollo local y la estrategia del desarrollo regional" presenta una revisión actualizada y problematizada del concepto de desarrollo, en sus múltiples acepciones, con particular énfasis en sus efectos para América Latina. Así, para la autora, una serie de tendencias históricas, políticas, económicas y epistemológicas han ido convergiendo, desde las dos últimas décadas, para construir un nuevo paradigma del desarrollo local. Luego, plantea la necesidad de integrar un modelo articulado de las diversas y concurrentes propuestas de desarrollo que, a su vez, deberá contar con una nueva base epistemológica que permita dar cuenta de fenómenos complejos, escasamente generalizables en sus características y asociaciones recurrentes/causales con otros fenómenos. De esta forma el desarrollo es entendido como un proceso histórico, social y construido que reclama la articulación de múltiples quehaceres sociales, incluso algunos contradictorios entre sí. Finalmente, propone un modelo integrado de desarrollo que coloca en el centro y como objetivo-fin al desarrollo humano en tanto valor comprensivo de una dirección con sentido, fundado en la posibilidad de construir una sociedad más inclusiva de los beneficios del desarrollo. A su vez se sostiene la necesidad de contar con una estrategia de regionalización en donde se desenvuelva el desarrollo local.

En la segunda sección, Bárbara Altschuler, en "Municipios y desarrollo local. Un balance necesario" analiza la situación general de los municipios argentinos a la luz de seis variables que se entrecruzan para ofrecer una visión general del problema. Las variables son la situación institucional de los municipios, la práctica de la planificación

estratégica y el problema de la concertación de actores e intereses, la definición del perfil de desarrollo de los territorios, las acciones de la promoción del desarrollo económico, la cooperación intermunicipal y la relación entre los municipios, las provincias y la nación. En sus conclusiones plantean 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, más allá de algunas excepciones particulares, no ha habido hasta aquí experiencias de desarrollo local integral sostenidas en nuestro país. A lo que agrega que el desarrollo local, en su visión integral como nuevo paradigma, demanda cambios en la concepción de las relaciones sociales e institucionales, en la forma de planificar y gestionar políticas y proyectos y de pensar el territorio y el desarrollo. Finalmente, propone que se ha completado la etapa de sensibilización y que se requiere 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.

En el artículo “Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local. Algunos ejes de debate para el estímulo de procesos de desarrollo”, Rodrigo Carmona se sitúa en una perspectiva político-institucional, presentando el debate actual en torno a la “governanza” como marco referencial para analizar el papel de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo local. La complejidad que asume la dinámica territorial en estos tiempos de globalización, y el imperativo de incorporar a actores no gubernamentales en la gestión pública, constituyen, a juicio del autor, las fuerzas principales que podrían conducir a la adopción de modalidades de gobierno y gestión más abiertas y cooperativas. El balance del escenario argentino en este campo muestra resultados todavía diversos, y pone en evidencia los desafíos que deben enfrentar los municipios de nuestro país para asumir formas de gestión más adecuadas al desarrollo local.

El trabajo de Adriana Clemente: “Desarrollo local y ajuste estructural. Una suma base cero” se concentra en el análisis del papel que desempeñan, y aquél que podrían desempeñar, los gobiernos municipales de la Argentina. Señala, en primer lugar, que las políticas de descentralización, si bien han tenido un limitadísimo impacto en el desarrollo local, han contribuido a incrementar las capacidades de gestión y gobernabilidad. Por otro lado, la autora identifica tres momentos en la historia del desarrollo local en nuestro país: una primera orientación relacionada con la recuperación democrática, una segunda asociada a la superación de la pobreza, y una tercera, ligada a la gobernabilidad democrática. La capacidad municipal de “gestión de la emergencia”, puesta en evidencia en la crisis del 2001/2, lleva a la autora a proponer nuevos indicadores para valorar la acción de los municipios en la promoción del desarrollo local, referidos a la generación de consensos, capacidad de ejecutar adecuadamente los recursos, incremento en el nivel de integración social y capacidad asociativa. Por último, las observaciones finales recuerdan que estos procesos requieren de marcos nacionales y regionales favorables para su desarrollo.

Daniel Cravacuore en su trabajo "La articulación de actores para el desarrollo local" llama la atención sobre la realidad de las condiciones sociales necesarias para el desarrollo local en el marco del paradigma predominante. En este sentido presenta una evaluación crítica del papel de los actores sociales en estos procesos y encuentra en la desconfianza de aquellos sobre el sector público a uno de los principales obstáculos para la articulación público - privada. Estas afirmaciones se sustentan tanto en consideraciones

generales como en un estudio de caso. El balance final que plantea el autor deja más dudas que certezas sobre la suerte del desarrollo local en un país que se ha caracterizado por estado-centrismo, particularmente de tipo nacional.

El artículo de Silvana López "El desarrollo local: reflexiones acerca de la distancia entre la teoría y la práctica" presenta, en primer término, una ágil recorrida por la historia del concepto de desarrollo y sus diferentes acepciones para, luego, tomando como modelo o "tipo ideal" a las características de los procesos de desarrollo local propuestos por Silva Lira de la CEPAL, compararlos con la experiencia cordobesa en la materia. En esta comparación se completan más las casillas del debe que del haber lo que da paso a las conclusiones que plantean que el desarrollo local requiere algo más que buenas intenciones: requiere concertación entre actores locales y entre éstos y la comunidad toda en torno a los objetivos estratégicos de desarrollo; del fortalecimiento de algunos actores y de la generación de otros. Requiere, ante todo, del cambio de estilos de pensamiento y actuación, tanto en el sector público como en el sector privado y en la sociedad civil.

El artículo de Claudio Tecco "La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos. Sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal" realiza una didáctica presentación y analiza los modelos de gestión y organización municipal que se promovieron en la década pasada para, luego, contrastarlos con las prácticas que surgen de los estudios de casos. Su principal hipótesis sostiene que la actividad central de los municipios continúa siendo la producción de bienes y servicios públicos que demandan procesos que requieren conocimientos, competencias, organización y prácticas racional-burocráticas; y que esta cuestión ha sido subestimada, probablemente en razón del entusiasmo que despertaron los nuevos modelos de gestión pública, a la luz de un contexto que los favorecía. Por lo tanto, sostiene que la conducción política de las administraciones municipales es más compleja en el escenario actual y demanda una gestión asociativa, mediante la articulación de intereses sociales diversos, que se suma a la necesidad de mejorar la eficacia de la administración de los procesos rutinarios de provisión de servicios públicos locales.

Alejandro Villar en su artículo "Desarrollo local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto" analiza la experiencia argentina de la última década a través de tres dimensiones, a saber: en primer término, las condiciones del contexto nacional en el que se originaron y desarrollaron las iniciativas municipales de desarrollo local. En segundo lugar, las condiciones que poseen los municipios en relación al desarrollo local y, en tercer lugar, las características y actitudes de los actores locales para encarar las prácticas asociativas que el desarrollo local demanda. En sus conclusiones plantea que lo único verificable es la incorporación de los temas de desarrollo económico en la agenda municipal y su incipiente aparición en la provincial y nacional, para delegar en los actores locales y las características de las políticas de los tres niveles del estado la suerte de este tipo de desarrollo.

En el artículo "Políticas socioproductivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del conurbano bonaerense", Adriana Rofman revisa la "traducción" del modelo de desarrollo local en términos de políticas de promoción de emprendimientos socioproductivos generadas desde la estructura de las políticas sociales, en el Área Metropolitana de Buenos Aires. El artículo describe las características principales de los programas de algunos municipios del conurbano bonaerense, como referencia empírica

de una reflexión orientada a poner de manifiesto las potencialidades y limitaciones de esta resignificación. En este sentido, la autora valoriza a estos programas como avances en la instalación de este modelo alternativo en las políticas públicas, a la vez que se interroga acerca de los condicionamientos que provienen de su radicación en el campo de las políticas sociales, y respecto de la sostenibilidad de un proceso de desarrollo económico local en las condiciones y la escala propias de estos territorios.

El abanico de perspectivas y enfoques que expresan los aportes compilados en este volumen representa, en buena medida, las orientaciones que guían actualmente los análisis de las experiencias que se ubican en el campo del desarrollo local. El recorrido histórico de este campo habilita a abrir el debate y a confrontar las diferentes evaluaciones. El propio título de este libro : “Revisión crítica de la experiencia”, expresa esta intención, y justifica el recorte que delimitó la selección de textos, jerarquizando el predominio de una mirada crítica que se distanciara del simple relato de experiencias, de la idealización de la estrategia y de la divulgación de recetas.

El resultado de una convocatoria afincada en esta posición consistió en una compilación de artículos que convergen en un núcleo importante de ideas en común, lo que da cuenta de los avances en la consolidación de una nueva perspectiva analítica, interesada en explorar la “caja de Pandora” del desarrollo local, a través de un estudio en profundidad de las experiencias que se han implementado en estos últimos años en esta región.

El eje central de este núcleo compartido consiste en el reconocimiento de la diversidad de visiones y “acepciones” que puede asumir la noción que da entidad a este campo: el propio término “desarrollo local”. La variedad de procesos y experiencias locales que se aglutinan bajo este amplio paraguas reclama un esfuerzo de discriminación entre los distintos enfoques que los impulsan. Advertir y desagregar esta multiplicidad de sentidos constituye, sin duda, un ejercicio conceptual de suma importancia para ordenar un área de conocimiento que pretende fundarse sobre un objeto de estudio novedoso. Las motivaciones para esta labor analítica son también de orden político, puesto que en el amplio espectro de enfoques del desarrollo local, cabe ubicar desde procesos participativos orientados al desarrollo social, hasta propuestas de políticas funcionales al modelo neoliberal. En este sentido, varios autores destacan que la estrecha asimilación del desarrollo local con las políticas de descentralización, puede convertir a este paradigma en una política demasiado apropiada a los procesos de reestructuración capitalista y reforma del Estado de la última década.

Esta última consideración es resultado, en cierta medida, de un pensamiento que se resiste a aceptar que los procesos locales de cambio se sustenten solamente en factores endógenos. Varios aportes afirman con claridad que no hay posibilidades para un proceso de desarrollo local aislado del contexto nacional y regional, que promueva ciudades prósperas en un marco de crisis social y económica. Particularmente, esta afirmación se vincula con la demanda de políticas nacionales y provinciales destinadas a estimular los procesos locales.

En efecto, desde la perspectiva de las políticas públicas se vuelve sumamente difícil aceptar que el desarrollo local puede prosperar gracias a las acciones que implementen solamente los municipios. Un análisis más detallado de la experiencia tanto internacional como, en especial, latinoamericana, muestra el particular peso que tienen los niveles superiores del Estado, particularmente el nacional. A su vez, esta

cuestión conduce a la necesidad de articular las políticas estatales para obtener sinergia y escapar a las tradicionales superposiciones, cuando no contradicciones entre las políticas de las diferentes áreas de gobierno. En este sentido, el balance presentado en este libro señala las dificultades encontradas pero, a su vez, reconoce que algunas de las nuevas políticas nacionales actualmente en marcha en Argentina abren puertas en términos de oportunidades prometedoras.

Esta perspectiva crítica postula, además, la relevancia de la dimensión social del desarrollo local, jerarquizando el objetivo de equidad social que había tendido a diluirse detrás de la búsqueda de mayor productividad y competitividad local. Los términos con que se alude a esta dimensión: “justicia social”, “empleo y trabajo”, “reducción de la desigualdad social”, expresan una profunda preocupación por el contenido transformador del desarrollo local y especialmente por su impacto en la estructura socioeconómica local, perspectiva que pone en valor el sentido primigenio del desarrollo local en sociedades marcadas por la desigualdad y el empobrecimiento de su población.

Por otra parte, la incorporación del desarrollo local en la agenda pública, y particularmente en la municipal, supone nuevas formas de gestión, hablándose, así, de gobernanza, gestión participativa, articulación horizontal y gestión asociada. La instalación de estas modalidades de gestión pública basadas en una relación más fluida entre el Estado y la sociedad requiere cambios no sólo en los gobiernos locales, sino también en los actores sociales del territorio.

Se destaca, en general de manera positiva, el protagonismo que asume el Estado local en los procesos de desarrollo, papel que, en determinados casos, ha producido cambios y mejoras en los procesos de gestión. Sin embargo, el balance general reconoce que los municipios tienen todavía un camino a recorrer en lo referente al mejoramiento de su capacidad de gestión, en el fortalecimiento de la institucionalidad formal y de las normas y prácticas no formales que estructuran su relación con los actores sociales locales.

En cuanto a este último aspecto, desde elaboraciones de distinto tenor se plantea que la nueva forma de relación entre Estado y sociedad posee características propias en el nivel local, ya que no cabe hablar de desarrollo local sin considerar la relación entre la sociedad local y el gobierno local. Frente a este postulado teórico, la gestión local participativa pone en evidencia el dispar nivel de desarrollo de las sociedades civiles locales, y señala la necesidad de la constitución y fortalecimiento de los actores sociales del territorio comprometidos con el proceso.

La reflexión respecto de la dimensión territorial del desarrollo local, refiere a una cuestión generalmente oculta tras una definición naturalizada del adjetivo “local” que lo asimila a ciudad o municipio, introduce en estos debates un nuevo eje analítico, convirtiendo este sentido obvio en el punto de partida de un interrogante. En un nivel más teórico, algunos autores postulan que el territorio es una construcción social, resultado tanto de la historia como del proyecto de desarrollo. Esta perspectiva cobra sentido en el análisis de las condiciones que presentan ciertas regiones específicas, como las ciudades metropolitanas, para generar procesos de desarrollo local.

Finalmente, un balance general permite aventurar que en la realidad de la región todavía no se pueden encontrar “procesos de desarrollo local”, al menos si buscamos

experiencias que se ajusten a los modelos que define la teoría. Si bien se pueden citar ejemplos valiosos de acciones públicas orientadas al desarrollo local, en el campo de las políticas productivas, socioproductivas, de articulación intermunicipal para el desarrollo regional y acciones tendientes a generar y fortalecer el capital social, resultaría más apropiado denominarlas como "iniciativas", "proyectos en perspectiva del desarrollo local" o "intentos de adaptación al modelo", tal como lo señalan varios de los textos incluidos en este libro.

El desarrollo local, como nuevo paradigma, demandaría la incorporación de un espectro más amplio de factores, en especial de la participación tanto de todos los niveles del Estado como de los actores sociales locales articulados en torno a una visión estratégica. En el nuevo contexto nacional que se está abriendo en estos últimos años, la suerte del desarrollo local dependerá, entonces, de las acciones o de las omisiones de los potenciales actores del desarrollo. En el escenario que parece configurarse para el futuro cercano, se podría decir que el panorama de oportunidades se está ampliando, y que, afortunadamente, existe un conocimiento más profundo de las amenazas.

Esta comprensión debe mucho a la expansión de los estudios sobre el desarrollo local, a la labor de los analistas e investigadores interesados en develar los sentidos diversos, en revisar las experiencias con espíritu crítico, en recuperar los aprendizajes producto de buenas prácticas y también de los errores, y en alimentar un debate riguroso y fundado en nuestra realidad. Como decíamos al inicio, este libro se propone estimular este camino reflexivo, con la esperanza de aportar a nuevos y mejores desarrollos para nuestras sociedades.

Adriana Rofman y Alejandro Villar