

# Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina

Daniel Arroyo

Licenciado en Ciencia Política. Investigador y docente de FLACSO.  
Profesor de la Universidad de Buenos Aires, San Martín y Belgrano.  
Consultor del BID y Banco Mundial para programas de Desarrollo Local.

## MARCO CONCEPTUAL Y CARACTERÍSTICAS

La primera idea básica sobre el desarrollo local como concepto supone pensarlo “desde abajo”, no un proceso que va desde lo general a lo particular sino al revés: supone pensar en una región, en una localidad, en un municipio. ¿Qué hay? ¿Qué no hay? Con qué recursos se cuenta y con qué recursos no se cuenta para promover el desarrollo. Esa es la primera idea y la principal dificultad del concepto de desarrollo local. Es parte de lo que existe en una localidad, en un territorio, o, a lo sumo, en una micro región cuando se juntan más de un municipio. La idea de desarrollo local, básicamente, es pensar desde lo que tenemos en un determinado territorio, qué podemos hacer y que no; con qué recursos contamos y con cuáles no.

El desarrollo local, además de pensar en el territorio, supone otras cuestiones: la más importante, es entender el concepto de desarrollo como la idea del crecimiento económico con impacto social. Esto es: no cualquier cosa es desarrollo local. Desarrollo local, de una localidad, de un partido, de un municipio, es aquella actividad económica que motoriza el crecimiento económico del lugar y mejora las condiciones de vida. O sea: si en una localidad se instala un hipermercado que genera un excedente económico y lo transfiere hacia fuera pero no mejora las condiciones de vida, eso es crecimiento económico pero no es desarrollo local porque le falta la otra parte, que es mejor distribución. Impacto social: mejor cadena de distribución. No cualquier actividad económica fomenta el desarrollo local. Sólo aquella que, a la vez de motorizar el crecimiento, de generar volumen económico en el lugar, genera mejoras en las condiciones de vida; sobre todo, en lo que tiene que ver con los ingresos de la población.

### 1. PRIMER ELEMENTO: el perfil de desarrollo.

Lo expuesto permite definir como primer elemento del desarrollo local, el perfil. Una comunidad o un territorio, sólo puede promover el desarrollo local en la medida en que tenga un perfil. Esto es: en la medida en que tenga un motor del desarrollo, aquella actividad que motoriza o genera el crecimiento económico del lugar con distribución del ingreso o con mejoras de las condiciones sociales. Sólo hay desarrollo local cuando una localidad tiene un perfil de hacia dónde va. Hay localidades cuyo motor de desarrollo local puede ser el turismo; otro puede ser lo metal-mecánico; otro puede ser la producción primaria agrícola; etc. Pero, para saber si una comunidad está en condiciones de encarar un plan de desarrollo local, si está en condiciones de motorizar el desarrollo, lo primero que hay que hacer, es identificar cuál es su perfil, en qué condiciones está su perfil de desarrollo. Este es el primer punto a considerar en el desarrollo local: tratar de evaluar qué perfil económico productivo tiene la localidad.

En Argentina, actualmente, los municipios y las localidades están divididas en tres tipos de acuerdo a su perfil de desarrollo (aquello que motoriza el desarrollo):

- A. Primero: las localidades o municipios que tienen un **perfil definido** y que no ha variado, no se ha modificado. Son localidades cuyo motor de desarrollo no ha variado con el tiempo; sigue siendo el mismo. Ejemplo: Villa Carlos Paz en Córdoba: en la década del '40, se decide fomentar el turismo para desarrollar la localidad; en la década del '60 es el turismo; en la década del '80, el turismo y ahora también. No ha variado el perfil de desarrollo. En esa localidad lo que hay que discutir es si hay que hacer hoteles de 2 ó 5 estrellas; si hay que organizar el turismo de fin de semana o no, pero la clave está en que la actividad que motoriza el desarrollo, no sólo está históricamente asegurada, sino que también se corresponde con la identidad local, con lo que la gente ve del lugar. No sólo es factible en términos económicos, sino que, fundamentalmente, se vincula con la identidad de ese lugar. No hay que explicarle a nadie que viva en Villa Carlos Paz que el eje de esa localidad pasa por el turismo. Sí se puede discutir cómo organizarlo mejor y cómo encarar mejor las actividades, pero la discusión no está en “hacia dónde va esta localidad”. El perfil de ese territorio está históricamente definido.

Se supone que Argentina tiene más de 2.000 municipios y solamente el 5% está en esta condición. O sea, son muy pocas las localidades que tienen un perfil definido donde no hay mucho para discutir más que la organización de esas actividades.

B. El segundo tipo de territorio o localidad, está compuesto por los que tienen un **perfil en crisis**. Lo que motorizó el desarrollo del territorio, aquello que promovió el desarrollo y el crecimiento de ese lugar, está en crisis. Esto se puede abrir a la vez, en dos subtipos:

§ Las localidades que tienen un perfil en crisis abrupta, en las que existe un día en que se quebró el esquema productivo. En la evaluación del lugar, existe un momento en donde se quebró esa tradición. Por ejemplo, Cutralcó en Neuquén, con el tema de los pozos petroleros; San Nicolás con el tema de Acindar; Tartagal en Salta con los Altos Hornos Zapla. Hay muchas de las localidades del interior del país que han trabajado o que se han desarrollado sobre la base del ferrocarril, habiéndose paralizado éste, se transformaron en pueblos fantasmas. Es decir: las localidades en crisis abrupta son aquellas donde el eje central es que en algún momento se paralizó aquello que tradicionalmente motorizó a esa comunidad o el desarrollo de ese lugar. Crisis abrupta significa que, o una gran empresa o una actividad principal como puede ser el ferrocarril, paralizaron su producción y se paralizó, en consecuencia, esa localidad.

§ Las localidades que tienen un perfil en crisis paulatina. No existe un día en la memoria del territorio en que se paralizó la producción porque cerró Acindar o dejó de funcionar el ferrocarril o YPF dejó de extraer petróleo, sino que se sigue haciendo lo mismo de siempre, pero cada vez integrando menos gente; cada vez más declinando lentamente. En gran medida, se puede decir que es el caso del interior de la provincia de Buenos Aires, cuyo perfil sigue siendo el mismo (agrícola), no hay un cambio significativo en el perfil, pero cada vez contiene a menos gente. Está en una crisis paulatina: no hay un momento en que se quebró la producción primaria agrícola, pero sigue lentamente, paralizándose.

En la crisis abrupta (primer caso) se da la mayor tensión; la tensión entre las posibilidades del lugar y los conocimientos o capacidades de las personas. Esto es: en Cutralcó se paralizó la parte de la producción petrolera; las posibilidades no indican que el petróleo pueda reconstituirse y ser el perfil de desarrollo de Cutralcó, pero casi todo el mundo sabe trabajar en relación con eso. La tensión entre las posibilidades, las perspectivas y las capacidades, son muy fuertes. Ahí se dan los casos de mayor tensión, porque los conocimientos de la sociedad van por un lado y la potencialidad del territorio lo ha dejado de tener. En un lugar donde había ferrocarril y talleres de ferrocarril, quedó gente ex empleada ferroviaria que trabajaba en el taller y ahora se dedica al tema de labranzas o a algún tipo de producción primaria. La tensión entre aquello que se añora, lo que fueron las capacidades y las posibilidades, es muy alta. Es el caso de mayor tensión en Argentina y se da en estos municipios.

La crisis paulatina (segundo caso) aparece cuando la localidad sigue desarrollando las mismas actividades, básicamente el mismo perfil, pero ha bajado su capacidad.

C. El tercer tipo lo comprenden las localidades cuyo **perfil no está definido**. Esto no quiere decir que la localidad no tenga un perfil, sino que no lo tiene definido para el desarrollo local. Esto es: Viedma en Río Negro, por ejemplo, tiene un perfil definido: la mayor parte de la gente trabaja en la administración estatal (municipal o de gobernación); es claramente una ciudad administrativa, no es que no tenga perfil. Lo que no tiene es un perfil de desarrollo local; su perfil no está orientado al crecimiento económico y al impacto social. Todo territorio tiene un perfil definido. Lo que interesa es saber si tiene un perfil definido para el desarrollo local.

Básicamente, el grueso de los territorios en Argentina, se encuentran o bien en la situación de crisis (abrupta o paulatina) o con un perfil que no parece muy definido para el desarrollo local. De ahí que el primer punto para definir el desarrollo local es visualizar hacia dónde va un territorio. Nadie puede pensar en promover una actividad económica o productiva si no tiene claro hacia dónde se motoriza el crecimiento o el desarrollo de ese territorio.

Ahora bien: el crecimiento o el desarrollo de ese territorio no tiene que ver sólo con presentar ideas. “acá se podría poner una industria metal – mecánica”, o “acá tendríamos que lograr refloatar el frigorífico”. Tiene que ver con ideas y con la factibilidad económica, pero, fundamentalmente, tiene que ver con la *identidad local*. Por eso, los programas de desarrollo local no se pueden construir desde afuera. No puede venir alguien de afuera y decir: “me parece que acá habría que hacer esto”. Porque la clave son los *actores locales*, los que viven en el lugar; los que pueden realmente

motorizar o no un proceso verdadero de desarrollo local. No es un problema de generar ideas, tiene que ver con ideas que, a la vez, se correspondan con la identidad local; que tengan que ver con lo que se sabe o no en relación con las expectativas de la sociedad. Si no tiene que ver con la identidad local, la mejor idea se puede frustrar.

El territorio argentino está lleno de buenas propuestas en localidades que no han funcionado, no porque no sean ideas interesantes, sino porque no se corresponden con la *identidad local*. O sea: el eje del desarrollo local es definir un *perfil*. Un perfil no sólo está definido por lo que hay en ese territorio, por lo que se podría hacer en él, sino, además, por la viabilidad económica de lo que se propone y, fundamentalmente, por los que viven, cómo viven y qué expectativas tienen o no. No es sólo un problema técnico; es un problema fundamentalmente cultural y de identidad para el desarrollo local. El mejor plan estratégico puede fracasar si no tiene nada que ver con lo que vive la gente del lugar. De ahí que el desarrollo local requiera de un fuerte consenso de las instituciones locales. No puede, por ejemplo, alguien decir desde Buenos Aires “voy a hacer el plan de desarrollo local de Tres Arroyos” si no tiene antes una clara articulación con los sectores locales.

El primer eje, entonces: para el desarrollo local, si no hay perfil definido, si no hay condiciones para un perfil de desarrollo, no hay modelo de desarrollo local posible. Si la localidad no puede definir hacia dónde va, no hay ninguna chance de pensar el desarrollo local. El desarrollo local tiene una puerta de entrada que es el perfil productivo, que es aquello que motoriza el crecimiento económico y la mejora de las condiciones de vida.

Esto es, la forma de organización económico social pero con un perfil productivo, es decir: algo que motorice el crecimiento económico. Un perfil de desarrollo no puede considerarse el hecho de que sea una comunidad solidaria, por ejemplo. Eso sería un elemento que favorece; pero el perfil de desarrollo es el turismo, o el perfil metal-metánico, o alguna otra cuestión. Todo lo otro pueden ser pre-condiciones de ambiente que favorecen. Pero el perfil de desarrollo económico no es el estilo de vínculos sino una (o más de una) actividad económica que motorice. El promover el desarrollo local no tiene como objetivo generar asociatividad o vínculos; esto puede ser claramente un elemento sin el cual no se da. La clave no es esa sino motorizar actividades económicas. De hecho, puede ser un paso previo para esto, pero no porque una comunidad tenga buenos vínculos, articulación y se llevan bien las instituciones, está en condiciones de desarrollo local. Además de eso, debe tener alguna actividad que funcione y que genere un circuito económico positivo para la gente del lugar. El desarrollo local tiene un fuerte componente económico; lo primordial, básicamente, es lo económico. No lo asociativo, no la creación de vínculos sino la actividad económica y todas las condiciones que se pueden llegar a encadenar detrás de ella.

En Argentina, precisamente, el grueso de las localidades están en situación de crisis de perfil o están en un perfil no definido, porque han sido muy castigadas por el proceso de desindustrialización y, en la última década, por la convertibilidad que terminó complicando aquello que había tenido un desarrollo evidente: las actividades rurales, todas las áreas rurales de Argentina tenían un perfil muy claro: La Pampa, el interior de la provincia de Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba. Hoy están en crisis paulatina o abrupta porque las condiciones del contexto fueron cambiando mucho. El contexto económico fue muy desfavorable para las localidades. Ese es el principal problema del desarrollo local: que es ¿cómo vamos a poder definir un perfil en la localidad de Trenque Lauquen, por ejemplo, para ver hacia dónde queremos ir si hay que ver hacia dónde va el país y en qué condiciones económicas estamos y si dentro de 20 días cambian todas las reglas? Esa es la principal *debilidad* del desarrollo local; se tiene que trabajar desde lo local sufriendo los cambios del contexto.

Las *fortalezas* del desarrollo local tienen que ver con que los que lo hacen saben de qué se trata porque viven en el lugar y tienen más idea de las condiciones. A diferencia de lo que pasa a nivel nacional donde no lo pueden definir, acá sí, pueden manejar los recursos, algunas ideas; pueden definir en algún sentido el rumbo hacia dónde van. Esa es la diferencia fundamental: la potencialidad. Por ejemplo, podemos llegar a un buen programa de desarrollo local en Rafaela si de golpe el cambio de contexto pone en crisis a Sancor, lo que implica que el contexto está siendo desfavorable. Claramente, hay un problema de contexto para el desarrollo local pero hay muchas oportunidades en la medida en que están trabajando los actores del lugar, potenciando lo que existe en ese lugar.

## **2. SEGUNDO ELEMENTO: el tipo de municipio.**

Este eje se concentra en qué tipo de municipios pueden encarar actividades orientadas al desarrollo local. ¿Quiénes pueden potenciar? ¿Qué localidades? ¿Qué territorios pueden potenciar un programa de desarrollo local? ¿Es una cosa de cualquier territorio o no?

Argentina tiene más de 2.100 municipios. El municipio más grande es de casi 1.500.000 habitantes y el más chico es de 90 habitantes, con lo cual, el abanico es extremadamente amplio y obliga a hacer una división en, por lo menos, cinco tipos de municipio para tratar de ver estas condiciones de desarrollo local en cada uno:

- El primer grupo son las denominadas **comunas**. Aparecen como comunas o municipios de tercera, de acuerdo a las provincias, o en algunos casos, comisionado de fomento. Son los municipios de hasta 2.000 habitantes. Estos municipios en Argentina tienen un componente casi exclusivamente rural. Hay una planta urbana muy pequeña y casi todos los componentes son rurales. Parte de las localidades de la provincia de Buenos Aires son así; muchos de los municipios de la provincia de Santa Fé son comunas de menos de 1.500 habitantes y casi el grueso de la Patagonia sur, son comunidades de menos de 2.000 habitantes. En la comuna de menos de 2.000 habitantes no se puede hablar estrictamente de que exista un “Estado local”; hay muy poco Estado local. Básicamente, lo que hay son algunos elementos; hay alguien que coordina o que maneja la estructura municipal y algún ayudante, pero no mucho más que eso. Tampoco se puede encontrar a la sociedad civil muy organizada, sino que hay fundamentalmente redes de familia. Hoy, un municipio de Entre Ríos de 1.500 habitantes está manejando un presupuesto mensual de \$ 3.500, con lo cual no se puede hablar de Estado local, pensar la inserción, el perfil de desarrollo, el motor de desarrollo, cuando en realidad no se está manejando presupuesto. Prácticamente no tiene condiciones para emprender nada.
- Segundo: lo que se llaman **municipios chicos**. Son los que comprenden desde 2.000 a 10.000 habitantes, en términos generales. Tienen algo más de lo local, pero muy poco: pueden tener una persona encargada del área de acción social, un secretario de producción o líder productivo. Hay un poco más de equipos técnicos (no mucho más) y fundamentalmente hay organizaciones de base: unión vecinal, asociación de fomento, club de barrio. Hay, sobre todo, instituciones de base y en algunos casos, entidades intermedias como pueden ser Cáritas, Cruz Roja o algunas instituciones más amplias.  
Los municipios chicos tienen un poco más de equipo técnico, más capacidad técnica pero, al igual que los primeros, tienen una fuerte dependencia de los recursos: prácticamente no manejan muchos recursos y sería muy difícil planificar el desarrollo local. Parece muy difícil poder planificar el desarrollo local en estos términos o poder trazar un programa de perfil productivo cuando la realidad es muy chica y con muy pocas condiciones de desarrollo.
- Tercero: los **municipios grandes**. Básicamente son de 10.000 a 100.000 habitantes. Acá sí, claramente, hay un Estado local más consolidado con secretarías, distintas áreas; más recursos, más conocimiento y hay organizaciones de base, entidades intermedias y –en muchos casos- universidades o sedes de universidades. Está más consolidada la estructura organizativa.  
Hasta este nivel, lo local es igual a la cercanía. Hasta acá se conjuga la idea de lo local como “lo cercano”. No hay que hacer mucho protocolo para ver al intendente o para intercambiar opiniones; cualquiera puede ir a ver a la casa al secretario de gobierno o hacienda. Hasta acá, la cercanía marca la idea de lo local: no hace falta ir al municipio para nada, la noción de cercanía hace a la potencialidad del lugar. Acá lo local es igual a lo cercano, más allá de los recursos.
- En cuarto lugar, aparecen las **ciudades intermedias**. Se presentan con 100.000 a 250.000 habitantes. Además de haber más recursos y más Estado local, la problemática social tiene que ver con la estructura de los servicios. Esta discusión sobre cuál es el servicio que presta la provincia; cuál es el que presta la municipalidad, quién rompe la vereda y quién la arregla y por dónde pasa la jurisdicción de uno y de otro. La problemática de los servicios aparece como central, luego la problemática de las políticas sociales y, en muchos casos, la propia seguridad.  
La problemática está más orientada a las ciudades. Tiene más ventajas en términos de recursos porque recauda más al tener mejores condiciones. Pero, a la vez, problemáticas nuevas, distintas y, además, se pierde la dimensión de lo local, ya no es tan fácil intercambiar con el otro; ya no se puede ver al intendente en la casa sino que se va perdiendo lo local. Aparece la estructura gubernamental, aparece la estructura del Estado al frente de la sociedad. No todo está mezclado como puede ser, sobre todo, en los municipios chicos.
- Por último, aparecen las **áreas metropolitanas**. Básicamente, son las localidades de más de 250.000 habitantes. El eje central está dado por los cruces de jurisdicción. Esto es: la persona que vive en un lado y trabaja en el otro (Rosario y el Gran Rosario; Córdoba y el Gran Córdoba; la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires). Aquí encontramos, por ejemplo, que al hospital de la ciudad de Buenos Aires concurre quien vive en ella

y el habitante del conurbano. Existe la discusión sobre quién es el contribuyente, quién es el usuario y quién es el ciudadano del lugar.

En el caso de la ciudad de Buenos Aires, viven 2.700.000 personas y entran todos los días 3.000.000 de personas, con lo cual, esta discusión se hace muy fuerte. Pero también se hace muy fuerte entre los Partidos del conurbano bonaerense por los hospitales como en los casos de Rosario y de Córdoba.

¿Qué significa esto y qué tiene que ver con el desarrollo local? Primero: tratar de hacer un mapa de Argentina. En Argentina, el 85% de los municipios son de menos de 10.000 habitantes. Con lo que podemos inferir que el 85% de los municipios tienen problemas para el desarrollo local porque cuentan con escasos recursos y escasas condiciones técnicas y organizativas.

Mientras, el 75% de la gente vive en ciudades de más de 100.000 habitantes. Entonces, hay muchas jurisdicciones, pequeñas localidades, pequeños territorios casi sin población y en pocas jurisdicciones se da la concentración de población. Esto marca un primer problema a la hora de pensar el desarrollo local. El grueso de los gobiernos locales no tienen recursos suficientes. El grueso de la gente vive en instancias que no son locales, donde la cercanía ya no es un dato, sino en localidades con más de 100.000 habitantes, donde las conflictividades son de rutina. La estructura poblacional argentina hace que haya muchos municipios con pocas condiciones; pocos municipios superpoblados alrededor del Gran Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. Primer elemento importante para tomar en cuenta.

Segundo elemento. en el primer tipo (hasta 2.000 habitantes), difícilmente se vaya a pensar una política de desarrollo local, si no es a escala regional. Difícilmente, un municipio de 2.000 habitantes pueda encarar un programa de desarrollo local; tendrá que juntarse con otros y constituir una región; si no va a estar en fuertes dificultades para lograrlo.

En los de más de 100.000 habitantes, difícilmente se pueda tener *una* unidad de desarrollo local. La Matanza difícilmente pueda pensar en un único perfil de desarrollo; seguramente tiene más de uno porque tiene características muy distintas en su localidad. Acá, la escala de desarrollo es menos que municipal; es submunicipal.

El segundo punto, entonces, es que el desarrollo local no sólo es un problema de perfil. En segundo lugar, es un problema de escala. No sólo se trata de definir hacia dónde va, sino también de escala posible. La pregunta a realizar para saber si un territorio tiene condiciones para desarrollo local, es ¿Cuál es la escala de desarrollo local posible? En los municipios más chicos o en la comuna, la escala tiene que ser regional; no puede esa localidad sola encarar un programa de desarrollo local; tiene que agruparse. La escala, en general, es regional.

En los de mucha población, difícilmente se pueda dar un único perfil o definir un único programa. Hay que achicarlo. La escala puede ser barrial o submunicipal.

Y en los municipios de 10.000 a 100.000 habitantes, parece haber mejores condiciones para la escala municipal de desarrollo.

Hasta ahora, el desarrollo local tiene que ver con el *perfil* y el motor económico del lugar y también tiene que ver con la *escala*. Está tan fuera de escala Lomas de Zamora, Morón o La Matanza como el municipio de 2.000 habitantes. Ambos están fuera de escala; por condiciones distintas. Uno puede estar en medio de un área metropolitana en condiciones muy dificultosas para crear un programa y un perfil propio y el otro porque no maneja recursos ni condiciones mínimas para encarar un programa económico mínimamente sustentable que le dé viabilidad a ese territorio.

El segundo punto es que el desarrollo local también es una cuestión de escala, no sólo de perfil. Argentina tiene un serio problema porque está casi todo fuera de escala. En algunos casos está fuera de escala por estar muy poblado y en otros por estar con muy escasos recursos y muy bajas condiciones. La distribución del territorio en Argentina no estuvo en relación con el desarrollo local sino que estuvo pensada para completar las participaciones. Los municipios, en el '83, cuando comienza la democracia, eran 1.500. Hoy, en el 2002, son más de 2.100. Las constituciones provinciales se fueron reformando, sobre todo durante la década del '80 y fueron achicando los requisitos para ser municipio, el número de habitantes necesario para ser municipio, porque la idea era "cuanto más chico mejor". La idea que predominaba en los '80 era de territorio, cuanto menos poblado mejor, porque hay más cara a cara, hay más intercambio, hay más relación, hay más vínculo entre vecinos.

### 3. TERCER ELEMENTO: los circuitos económicos.

El tercer punto para contemplar el desarrollo local, son los circuitos de economía que funcionan en ese territorio. Los flujos económicos del lugar tienen que ver con el análisis de lo que pasa hoy en Argentina, y se dividen en 3:

- Economía de subsistencia,
- Economía informal,
- Economía formal.

La **economía formal** en Argentina, tiene determinadas características: a) que se maneja con la lógica del mercado y de la competencia. Quien tiene una panadería en el sistema formal, además de tener CUIT y poder pagar los impuestos, compite con otros que tienen panadería; trabaja con ciertas reglas de competencia de mercado; b) trabaja con reglas de costo-beneficio: le cierra o no el negocio, en la medida en que produce a un nivel o escala adecuada; c) compite además en la calidad del producto. El mercado no sólo lo da el potencial de consumidores sino la calidad del producto.

Funciona basándose en el financiamiento, por eso es que gran parte de la economía está en crisis. Sin financiamiento parece muy difícil poder potenciar la economía.

Tiene una determinada escala o volumen de producción. Al panadero, por ejemplo, no le sirve hacer 3 Kg. de pan por día. La escala o el volumen es determinante.

Una parte de la población está en la economía formal; trabaja bajo estas reglas. El sector privado (al que le puede ir mejor o peor) trabaja bajo estas reglas. Dependiendo de cómo esté la situación en el territorio, funcionará mejor o peor. Tradicionalmente, esto era lo único que había en los territorios en Argentina. Lo que se consideraba economía informal, terminaba derivando acá. La tradición latinoamericana tiene una fuerte presencia del mercado informal. La tradición peruana, por ejemplo, era de fuerte presencia de una economía informal, en negro, que intercambiaba en el mercado. En Argentina no era así; en Argentina, la tradición era que una persona podía poner un taller atrás de su casa, sin pagar impuestos, pero terminaba colocando el producto en la economía formal, vendiéndole al quiosco, vendiéndole a la empresa, a otro artista y terminaba, directa o indirectamente, en el *mercado formal*. No eran como sistemas paralelos, separados, sino que todo en Argentina, terminaba en el sistema formal.

La **economía informal**, en los últimos tiempos, ha tomado otras características en Argentina, que la hacen distinta y son clave para entender el desarrollo local. Por un lado, se trabaja más con el “cara a cara”, no hay tanto mercado: encontramos a la mujer que hace empanadas y vende a los vecinos, o hace ropa y trata de venderla como producto a la gente del lugar. Claramente, ahí no se maneja con normas de competencia o de mercado sino que está trabajando más en una situación de cara a cara. Trabaja con costos muy relativos, porque nunca queda claro cuánto cuestan las empanadas, si es o no negocio hacer la empanada y poder venderla, o si es negocio o no aquello que se traduce en economía informal. Tiene un problema serio de calidad, sobre todo un problema de estandarización: una fuerte dificultad en el mercado informal para lograr que los productos sean parejos; aquél que hace algo en el mercado formal debe hacerlo siempre parejo, todas las empanadas salen iguales y con la misma calidad. En el mercado informal la cosa es artesanal, mucho más “como va saliendo”. Tiene problemas con el capital inicial: es sin capital inicial; el capital inicial generalmente es la mano de obra. Por último, se trabaja en volumen muy pequeño, se trabaja en una pequeña escala.

La economía informal, históricamente en Argentina, ha sido un complemento de la formal. Al dejar de serlo y al ser un sistema paralelo, lo que tenemos que ver con el desarrollo local, es cuál es la economía predominante en ese territorio, cómo funciona la economía del lugar; si funciona bajo ese sistema básicamente o si funciona articulada.

La **economía de subsistencia** es más elemental. Donde la producción es para el autoconsumo, donde predomina la escala familiar; se produce a esta escala y no a un volumen de producción mayor. La producción es muy asimétrica: tiene la huerta en el fondo de su casa, a veces se produce, a veces no. A veces tienen más, a veces menos. No hay volumen y es muy asimétrica. Gran parte aparece más como política social que como política económica. El programa Pro Huerta o distintos programas de atención al consumo, se acercan más a la política social que a la política económica.

La tradición argentina territorial marcaba que ésto era un proceso, que la persona se ponía una huerta atrás de su casa, aprendía a producir tomates y lechuga, y con el tiempo, además del autoconsumo, obtenía un excedente que

vendía a los vecinos del lugar y empezaba a tener idea de comercialización. Con el tiempo, si le iba bien, ponía una verdulería y entraba en el mercado formal. Ese esquema, hacía que el desarrollo local en Argentina, sólo se pensara desde lo formal. Para el modelo tradicional, lo demás, era un proceso o una situación crítica que, en algún punto, tendía a desembocar en la economía formal.

La realidad argentina hoy es distinta, y es que muchos de los que están formalizados terminan cayendo en la informalización, esto se ha quebrado: no hay relación entre uno y otro y son como dos sistemas paralelos, dos sistemas sin vínculos entre sí o con pocos.

Lo tercero que se plantea como necesidad, para el desarrollo local, es ver cuál es el circuito económico predominante o cómo funciona realmente la economía de ese lugar. No trabajar con el presupuesto de que todos van a desembocar en un mercado formal, sino trabajando sobre la realidad. El trueque, claramente lo vamos a encontrar como elemento novedoso. Vamos a encontrar distintas modalidades económicas en un lado y el otro. La mayoría de los territorios en Argentina tienen una mezcla de ambas cosas, sin vínculos entre sí. La mayoría de los territorios en Argentina tiene una parte de la gente en la economía informal y una parte de la gente en la economía formal, casi sin vínculos. El definir eso, significa pensar el desarrollo local. Puede ser que el desarrollo local parta de la informalidad; puede ser que parta de la formalidad. Depende de las condiciones y del circuito económico predominante en el lugar. Esto todavía es muy discutible, porque para muchos es imposible pensar que esto funcione o crezca de alguna manera, que simplemente se reproduce en sí mismo. Hay un punto de vista según el cual esto no es desarrollo local sino una forma de sostenerse, es una forma de conseguir la subsistencia, a diferencia de lo que sí promueve el crecimiento económico del lugar.

El punto clave para el tercer punto, es definir cuáles son los circuitos económicos predominantes en un territorio y en función de eso, cómo se piensa invertir y qué características tiene el perfil de desarrollo. Para evaluar un territorio, para encarar un programa de desarrollo local, hay que tener en cuenta esto. Cuando un territorio tiene un alto componente de economía informal, hay que pensar cómo orientar esa economía en función del perfil.

#### 4. CUARTO ELEMENTO: el modelo de gestión.

El cuarto eje del desarrollo local, tiene que ver con la gestión. Está orientado fuertemente a cómo se gestiona en ese territorio, no tanto a qué perfil económico tiene ni qué condiciones, hace más al gobierno y a las instituciones del lugar.

Para tomar en consideración o evaluar el modelo de gestión de un territorio, hace falta articular tres elementos:

- Los *instrumentos técnicos*: la capacidad técnica (qué se encara, qué políticas, qué programas, qué líneas de trabajo tiene ese territorio).
- La *voluntad política*: que hace referencia a cómo se gobierna, no sólo qué programas y qué líneas.
- Los *actores*: quiénes participan.

Para pensar o evaluar un modelo de gestión, para ver qué condiciones hay de desarrollo local en un lugar, hay que establecer básicamente esas condiciones. En términos muy generales, los instrumentos técnicos marcan el *qué se hace*, qué política se encara. La voluntad o estilo político marca *cómo se gobierna*. Y los actores marcan el *quiénes participan*.

Este componente tiene que ver con cómo es el modelo de gestión. Complementa los otros que son: el perfil, la escala y el circuito económico.

El primer elemento, es decir el **programa y las políticas**, define básicamente hacia dónde se perfila ese territorio.Cuál es la línea estratégica; hacia dónde va encarando esa gestión el programa de trabajo y las acciones para ello. Hay un primer elemento importante: que en general en los gobiernos locales, no existe relación entre el programa cuando se define y las políticas que se implementan. Generalmente, el programa dice “vamos para allá” y las políticas son de cualquier otra manera. No tiene que ver con la culpa de los gobiernos locales, sino, muchas veces, con la misma lógica de los gobiernos nacionales. Esto es: a veces, desde el nivel nacional se encara un programa que se aplica en el territorio y más allá de su característica o su necesidad, en el municipio se empieza a encarar este programa, independientemente de cuál es la estrategia o hacia dónde se va. Cuando son muchos los programas que se aplican en el territorio, lo que tenemos es una multiplicidad de programas, que no siempre tienen que ver con aquello que es la estrategia o la línea de trabajo de ese lugar. A veces, la línea del programa no tiene mucho que ver

con las políticas o los proyectos que se encaran en los territorios.

Después tiene que haber una *evaluación* y un *seguimiento* de las políticas que se hacen. En el modelo de gestión, para medir la *eficacia*, la pregunta es ¿lo hizo o no lo hizo? cuando el gobierno quería hacer tal cosa. Si lo hizo, fue eficaz. Si no lo hizo, no lo fue. La *eficiencia*, que mide los costos y las condiciones. La *sustentabilidad* que tiene que ver con la continuidad de las líneas de trabajo.

Los que realizan este tipo de estudios sostienen que Argentina es el país que a nivel local tiene el menor nivel de sustentabilidad. O sea: tiene la mayor cantidad de cambios en sus programas o en sus líneas de trabajo, comparado con Chile, Brasil o Uruguay.

Segundo elemento: el **estilo político**, que es el cómo se gobierna. Se pueden mencionar tres estilos:

El modelo centralizado es aquel en el cual, el que planifica y ejecuta es el gobierno municipal. No abre el juego a nadie. Es un modelo NO participativo. No están considerados la sociedad vecinal, la empresa del lugar, etc. El gobierno municipal planifica y ejecuta él mismo. El modelo centralizado es el modelo que en Argentina se llama "modelo del hacedor": el gobierno hace sin articularse con nadie. Ese modelo tiene un objetivo, que es apuntar a la *eficacia*. No busca que la gente participe; directamente busca hacer. El que planifica y ejecuta, es el gobierno. Hay poca relación con otros actores.

Segundo: modelo descentralizado. Parte de la base de que el que está en mejores condiciones de hacer las cosas, es el que está más cerca del problema. A diferencia del primero, que plantea que planifica y hace el gobierno, en este modelo el que está en mejores condiciones de resolver, es el que está más cerca de los problemas. La lógica del modelo descentralizado sería: ¿Qué mejor que la sociedad de fomento y la unión vecinal del barrio definan qué hay que hacer en ese barrio, antes de que el gobierno lo defina? Porque son ellos los que conocen la realidad y están más cerca del problema.

El modelo descentralizado tiene un problema que es el manejo de los tiempos. Muchas veces, hasta que se ponen de acuerdo las distintas instancias, tardan mucho. Es lo que se llama modelo descentralizado participativo. Cuando funciona bien, apunta a la *eficiencia*. Apunta a hacerlo de la mejor manera posible. Apunta a que lo que se haga sea realmente lo que se necesitaba según los que marcaban las condiciones de ese territorio.

Tercero: modelo de gestión asociada. Este modelo supone que, en la planificación y en la ejecución, trabajan en conjunto el municipio y las organizaciones sociales. Definen qué van a hacer (la estrategia) articuladamente, de manera asociada. Por eso se lo denomina modelo de gestión asociada y cuando funciona bien, se supone que apunta a la *sustentabilidad*. Puede cambiar el gobierno, puede cambiar el intendente o puede cambiar el presidente de la sociedad de fomento, pero esto va a continuar en la medida en que se institucionalizó el proceso: ese sería el supuesto de la sustentabilidad.

Modelos de gestión asociada hay algunos. No depende de que la gestión completa sea así, pero tiene mucho que ver con los programas. Algunos casos, como por ejemplo, el caso de Reconquista, Rafaela o Pico Truncado en el sur: tienen y están encarando algunos programas de esta forma asociada. Donde no hay mucho de esto claramente, es en el conurbano y en los grandes centros urbanos. Se hace muy complejo porque los intereses y los conflictos son enormes. El juego de poder es muy fuerte. Es mucho más fácil este modelo en escala más pequeña que en la más alta.

Tercer elemento: **actores involucrados**. En el modelo centralizado, todo lo hace el Ejecutivo municipal y no participa nadie. El gobierno lo hace, lo planifica, lo diseña y lo ejecuta y no hay articulación. Es un gobierno que consolida las cosas y las hace.

El segundo modelo, descentralizado, parte de la base de que los que trabajan fuertemente son las organizaciones sociales: organizaciones de base, entidades intermedias y ONGs. Los actores que participan más activamente son las instituciones sociales porque están más cerca de los problemas.

El modelo de gestión asociada supone la articulación de estos dos niveles: el Ejecutivo y las organizaciones sociales. Es muy difícil de llevar adelante, primero, porque muchas veces el intendente dice "yo no voy a fomentar un modelo de participación para que todos terminen siendo candidatos a intendente". O, al revés, está el que no quiere pagar los costos políticos de estar en la foto con alguien que lo deje "pegado". El modelo de gestión asociada supone esta articulación.

Queda un elemento básico en el medio, que es el *Concejo Deliberante* que plantea uno de los elementos fuertes del desarrollo local debido a su rol. Los gobiernos locales, al hacerse fuertemente ejecutivos, más allá del modelo que tengan, tienden a hacer cada vez más cosas. Tienden a restarle rol al ámbito deliberativo o parlamentario. Acá aparece un problema serio que es el rol del Concejo Deliberante. En el primer modelo no tienen nada que hacer, porque el gobierno hace; el Concejo a lo sumo controla. En el segundo modelo, tampoco. En el tercer modelo quedan en el medio. En el desarrollo local, según el modelo de gestión, uno de los problemas es el rol efectivo del Concejo Deliberante, no el que deba tener de acuerdo a la normativa o de acuerdo a la ordenanza, sino realmente qué puede hacer y cómo puede articularse. Ese es uno de los puntos donde más hacen hincapié las reformas institucionales en el nivel local.

Un punto más sobre el rol del Concejo Deliberante. Se plantean tres modelos o alternativas. Uno es el *modelo español* en donde, básicamente, los concejales tienen una doble función: de deliberativo y de ejecutivo. El modelo español significa que el intendente elige a los secretarios (de obras públicas, de hacienda, etc.) de entre los concejales. Entonces, alguien salió elegido concejal y además puede ser secretario de políticas sociales o secretario de hacienda. En una doble función con la intención no sólo de que no quede desdibujado su rol, sino que forme parte del Ejecutivo. Ese primer modelo es el que acerca más al concejo a funciones ejecutivas, a más compromiso con el ámbito ejecutivo. La crítica a este modelo es que tiende a ser un instrumento de poder donde compra o no a los concejales en función de los intereses del Ejecutivo. Pero, la línea es meter al Concejo Deliberante en el Ejecutivo.

El segundo, es el *modelo norteamericano* que tiene como objetivo promover la participación de candidaturas independientes para la elección del Concejo Deliberante y desfasar al resto del cronograma electoral, en tanto se vote a concejales en ese lugar y no al resto de las candidaturas, con la intención de que sean representantes de instituciones sociales; queda menos vinculado al Ejecutivo.

Tercero, encontramos un modelo mixto, más al estilo *Francia*, en todo caso, que supone que parte de las decisiones del Ejecutivo estén en manos del Concejo Deliberante, que éstas sean transferidas.

El *caso argentino*, es un modelo donde el Concejo Deliberante queda claramente en el medio, tiene funciones exclusivamente deliberativas, define el presupuesto y controla lo que está haciendo el Ejecutivo, y como tal, pierde peso frente a la realidad que es el gobierno que hace muchas cosas (bien, mal; más o menos participativo, pero que hace muchas cosas). Los gobiernos locales, hoy en Argentina, tienen un fuerte sesgo ejecutivo, son generadores de políticas permanentemente, con el estilo que sea en cada lugar.

Cuarto punto, entonces, el modelo de gestión para el desarrollo local.

## 5. QUINTO ELEMENTO: las políticas sociales.

En el nivel local, en Argentina, podemos encontrar cuatro tipos de políticas sociales. No se trata de políticas que vienen de arriba hacia abajo, sino que con determinadas características se encaran desde el nivel local, con muchos o pocos recursos, de acuerdo a la situación en la que se esté trabajando.

Estas políticas sociales locales son:

- A) El primer tipo involucra todo lo que tiene que ver con lo **alimentario**, los municipios han comenzado a encarar políticas alimentarias, en parte a través de la distribución de lo que viene del nivel nacional y, en mayor medida, generando una cadena de valor propia, acordando con productores o comerciantes del lugar para que le entreguen al municipio parte de lo que producen y así poder distribuirlo entre la gente más necesitada del lugar. Gran parte de lo que hoy se hace en políticas sociales a nivel municipal tiene que ver con lo alimentario y con programas más allá de lo que hace la Nación.
- B) El segundo tipo de políticas sociales que se ha encarado en los últimos tiempos a nivel local tiene que ver con el eje **socio- económico**, básicamente con lo productivo a nivel de microemprendimientos. Los gobiernos locales hoy visualizan que lo único sustentable es generar políticas sociales que articulen a la gente del lugar con lo productivo. Este es un tipo de política social que debería pensarse bastante bien a futuro. El grueso de los municipios ha avanzado sobre esta idea y, si bien los niveles de fracaso son altos, la conciencia generalizada de los actores locales es que lo único que podría funcionar a futuro son actividades que tengan algún eje en

lo productivo y que estén diseñadas de manera tal que alguien que produce algo pueda venderlo y generar ingresos económicos propios, a la vez promoviendo ciertas capacidades productivas.

- C) El tercer tipo de política que se ha desarrollado a nivel local en los últimos tiempos tiene que ver con el eje de la **capacitación** o el **fortalecimiento**. Los gobiernos locales han avanzado mucho en el diseño de la planificación, pero lo que no saben los municipios es cómo hacerlo en el marco de la escasez de recursos. En este marco, las políticas de capacitación que encaran los municipios y las políticas de fortalecimiento, han transcurren desde una instancia de fortalecer instituciones (en la Argentina los municipios hasta hace un año trabajaban en fortalecer ONGs, apoyar instituciones ya constituidas, etc.), a instancias de capacitación sobre oficios. Hoy, por ejemplo, lo que están haciendo es contratar a alguien que desarrolle un oficio determinado, juntar un grupo de gente y que se le enseñe dicho oficio, para que después puedan desenvolverse con algún trabajo en el ámbito de su localidad. Estas instancias de capacitación han pasado a promover redes y articular a la gente del lugar con la idea de darle algunos conocimientos. Este tipo de política social se cruza con la *economía social* y con la idea de generar, en el nivel local, instancias de servicios urbanos, de preparar a la gente para oficios, para que de alguna manera, con algunos elementos, puedan defenderse.
- D) El cuarto tipo tiene que ver con los **programas de empleo**. En general los municipios no tienen programas de empleo propios porque no tienen recursos como para encararlos, la diferencia es cómo usan los programas de empleo existentes. La tradición de los programas de empleo les ha exigido a los municipios contrapartes que los han llevado, en términos generales, a situaciones de tensión en la definición de los proyectos. El punto clave para los municipios en la actualidad es que los programas de trabajo no pueden funcionar si no hay capital de trabajo. Es imposible darle a alguien parte del financiamiento de sus honorarios y no pueda generar un capital mínimo para que tenga herramientas para desempeñarse en el trabajo. No hay manera de generar políticas sociales articuladas con el empleo si no se acompañan con capital de trabajo. Si no va acompañado de capital de trabajo queda condenado simplemente a otorgar subsidios y la persona no tiene la posibilidad de interactuar en el mercado de trabajo.

A grandes rasgos, se puede decir que las políticas sociales que hacen los municipios son parches, en términos generales, que tratan de sostener como pueden lo que no viene de la Nación o por los recursos que les faltan.

El quinto punto, entonces, tiene que ver con las políticas sociales. Se supone que el desarrollo local empieza a articular políticas sociales y desarrollo cuando en el programa de empleo que se genera, los emprendimientos productivos y los programas de capacitación están orientados al perfil de desarrollo. Para esto hacen falta instrumentos de planificación específicos, que se verán a continuación.

## 6. SEXTO ELEMENTO: el desarrollo local como proceso.

El sexto y último punto tiene que ver con la idea del desarrollo local como proceso. Esto es: el desarrollo local no tiene que ver sólo con la construcción de una idea; se trata de pensar el desarrollo local y después introducir los instrumentos de planificación como un proceso. Esto significa básicamente, un proceso en el cual hay diferentes etapas:

Primero, un conjunto de *actores* que hay en un territorio: la municipalidad, las empresas, los comercios, las organizaciones de base (las más elementales: sociedad de fomento, unión vecinal, grupo comunitario), entidades intermedias (al estilo Cáritas, Cruz Roja), ONGs (organizaciones más consolidadas, más profesionales) y vecinos sueltos (el que no pertenece a ninguna de las otras tres) que sería el 70% de la gente que no participa en ninguna organización; es un vecino pasivo o un vecino suelto.

Segundo, cuatro *modelos de políticas*. La primera es la *política de asistencia*: que consiste en alguien que da algo (el municipio) y alguien que recibe (los vecinos). Un comedor, por ejemplo: si la gente va a comer y vuelve a su casa, es una política de asistencia. La asistencia no es "asistencialismo": cuando uno le da algo a alguien para tenerlo atado, para que lo vote. La asistencia es dar un subsidio, dar un alimento; dar algo es asistir. La política de asistencia consiste en alguien que da y alguien que recibe. El que recibe es pasivo y ahí terminó la relación.

En segundo lugar, la *política de promoción*. Supone alguien que da algo y alguien que recibe, pero hay dos diferencias: primero, el que recibe es activo, hace algo. El que va a un comedor y participa de actividades comunitarias, está

siendo activo; no sólo recibe, sino que hace algo. Segundo y fundamental, para que haya promoción tiene que haber capacitación. Esto es: promoción significa promover las capacidades. Si el que va a comer al comedor, come, participa de las entidades comunitarias y recibe un curso de carpintería, se están promoviendo las capacidades y no sólo está recibiendo algo. En la promoción participan la municipalidad y las organizaciones sociales; van promoviendo las capacidades de las personas. Esto funciona si el que va al comedor participa y recibe un curso de carpintería, cuando hay alguien que busca un carpintero en el lugar. Si no, no sirve de nada porque en realidad se estarían creando expectativas que no tienen nada que ver con la realidad del lugar. La política de promoción requiere de un diagnóstico previo.

Tercero: *programa de desarrollo productivo*, básicamente orientado a la producción y lo económico, donde participan: el primer sector que es el Estado (la municipalidad) y las empresas y los comercios. En términos teóricos, la municipalidad es el primer sector; es el sector público, el Estado. Las empresas y los comercios son el segundo sector; el mercado. Las organizaciones de base, organizaciones intermedias y ONGs son el tercer sector que es la sociedad civil.

Entonces, la *política de asistencia* relaciona al primer sector directamente con los vecinos. La *política de promoción* integra al primer y tercer sector: Estado y sociedad civil. La *política de desarrollo productivo* incluye al primer y al segundo sector: Estado y mercado; Estado y sector privado. Y, cuarto tipo, la *política de desarrollo local* involucra al primer sector, segundo sector y tercer sector; es: Estado, sector privado y organizaciones sociales. Esto es un proceso: un gobierno local que no encaró nada, debería comenzar a hacer buenas políticas de asistencia. Si tiene un buen proyecto de asistencia, probablemente pueda hacer una buena promoción. Si tiene una buena política de promoción podrá encarar un intento de parque industrial, de desarrollo productivo y, si funciona bien, podrá encarar un programa de desarrollo local.

Lo expuesto hasta aquí, es lo que tiene que ver con el marco conceptual del desarrollo local; estos seis puntos: perfil, escala, circuito económico, modelo de gestión, las políticas sociales y el proceso.

## LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Además del marco conceptual y las características, el desarrollo local tiene un elemento clave que son los instrumentos, tiene que ver con la planificación.

Y los métodos de planificación exigen, por lo menos, ser inventivos y creativos en una situación que es bastante crítica actualmente en Argentina.

El *marco y las características* están dados por los seis ejes; el *instrumento* está dado por la planificación. El programa de desarrollo local, para poder realizarse, tiene que tener un plan detrás; tiene que haber instrumentos. Básicamente, a nivel territorial en Argentina, hay cuatro niveles de planificación distintos:

- El plan de fortalecimiento institucional
- El plan de gobierno
- El programa estratégico
- El plan estratégico

El **programa de fortalecimiento institucional** tiene que ver con la programación interna de la administración municipal. Se trata de un nivel de planificación que apunta a mejorar la calidad de los recursos humanos del municipio y las condiciones en que presta los servicios.

Así, nos encontramos con municipios que buscan informatizar su estructura interna, desarrollar programas de capacitación de su propio personal, cambiar los organigramas, reestructurar algunas áreas, etc. En general los intendentes evalúan como necesario este primer nivel de planificación, pero en muy pocos casos se lleva a la práctica debido a las dificultades internas para implementarlo (conflictos con los sindicatos u ordenanzas poco permisivas a los cambios internos).

A la vez, para muchos municipios el pago de los sueldos a fin de mes resulta ser su principal política social, con lo cual pensar en reestructuraciones internas resulta una tarea muy complicada.

El **plan de gobierno** surge de las decisiones y las políticas que decide aplicar el gabinete municipal. Se trata de un programa no consensuado, sino de las decisiones políticas que van a determinar, qué áreas de la ciudad prioriza ese gobierno, por dónde van a pasar las obras públicas, qué perfil se le va a dar a las políticas sociales, etc.

El plan de gobierno suele confundirse con el plan estratégico, pero la diferencia fundamental es que en el primer caso no se establecen niveles de consenso con organizaciones sociales o con el sector privado, sino que directamente se aplican decisiones del grupo gobernante.

Entre el plan de gobierno y la aplicación concreta de las políticas suele haber una distancia importante y ello se debe en general a que el conjunto de los programas nacionales y provinciales que “aterrian” en el territorio terminan complicando la estrategia del municipio y haciendo que el equipo de gobierno salga a resolver todos los problemas juntos y sin una relación directa con las prioridades marcadas en el plan de gobierno.

El **programa estratégico** es un tercer nivel de planificación y requiere de dos condiciones básicas: a) un acuerdo entre las distintas áreas del municipio acerca de la elaboración de un programa que le va a dar identidad al territorio (por ejemplo priorizar el turismo, el desarrollo de polos productivos, una política de infancia, un programa de creación de microemprendimientos, etc.) y b) el acuerdo con algunas organizaciones sociales que le puedan dar sustantividad a este programa.

De este modo, un programa sólo es estratégico cuando hace que el conjunto de las políticas que se implementan en el territorio se perfilen a fortalecer lo que se ha consensuado con el eje estratégico de la gestión.

Este modelo de programa estratégico presenta dos problemas importantes vinculados con las dificultades para generar acuerdos con las organizaciones sociales cuando desde el municipio no se establecen canales de comunicación adecuados y formalizados.

La diferencia entre programa estratégico y el plan de gobierno es que en el primer caso se generan acuerdos entre el Estado local y las organizaciones sociales más activas a partir de consensuar acciones y responsabilidades para el corto, mediano y largo plazo, más allá del período que dura ese gobierno.

Por último, el **plan estratégico** supone un trabajo articulado entre el Estado local, las organizaciones de la sociedad y el sector privado en función de potenciar las posibilidades de desarrollo que tiene un territorio o una región.

Un plan estratégico apunta al trabajo de los próximos diez o veinte años de una comunidad, surge de un diagnóstico integrado (no como el programa estratégico que puede surgir del diagnóstico de un área específica) y supone la constitución de alianzas entre distintos actores para promover el desarrollo económico y social de un territorio.

La simple caracterización del plan estratégico da una idea de que no es sencillo llegar a este nivel y que, si bien puede ser fácil juntarse entre distintos actores y marcar los lineamientos de un plan, lo difícil es llevarlo a la práctica y transformarlo en políticas públicas concretas. No cualquier municipio está en condiciones de llevar adelante un plan estratégico. Para ello hace falta avanzar en etapas que no necesariamente son lineales (plan de fortalecimiento institucional, plan de gobierno, programa estratégico, plan estratégico) pero que sí sientan las bases para un trabajo de acuerdos entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Difícilmente una gestión que no tenga un buen plan de gobierno pueda pensar en programas estratégicos o en planes estratégicos, debido a que no tiene que cosas salir a consensuar con la sociedad.

Un gobierno que no ha modificado en algo su estructura interna tendrá muchas dificultades para aplicar las políticas que quiere y ello seguramente hará que los planes que se consensuen con la sociedad no sepan cómo concretarse.

En definitiva, los niveles de planificación marcan un proceso de desarrollo de un gobierno local y, si bien cada caso y cada municipio es un mundo aparte, resulta evidente que el plan estratégico es un punto de llegada y no un punto de inicio para ver qué se puede hacer.

Podría decirse que el plan estratégico hoy no es útil en Argentina, no porque no sea un buen método de planificación - que claramente lo es - sino porque, simplemente no se adecua a la realidad de nuestro país en estas condiciones. No por una cuestión técnica metodológica, sino por una cuestión de practicidad y de elementos y datos reales de la Argentina de hoy. Se puede decir que lo que se puede hacer en el nivel territorial hoy son *programas estratégicos*. Esto es: programas donde dos años sean “largo plazo” y que sean sectoriales. Hoy, en los territorios de Argentina, esto es lo que se puede hacer. Lo ideal es, claramente, un plan estratégico, pero lo cuestionable es la viabilidad de éste en las condiciones actuales de Argentina.

El programa estratégico, es decir, cualquiera de los cuatro niveles de planificación, tiene tres etapas:

- v Una etapa de **diagnóstico**. Lo que se hace es “sacar la foto” del lugar, ver cómo está la situación.
- v Una etapa de **diseño**. Se elaboran las propuestas.
- v Una etapa de **ejecución**.

El programa estratégico, entonces, que tiene un largo plazo de dos años, tiene un **diagnóstico** que se puede dividir en dos partes o ejes.

El primero es el diagnóstico de contexto. Esto es: antes de entrar a la cuestión sectorial, ver el contexto. Antes de ver si vamos a crear un programa de salud o de medio ambiente, de producción y empleo o de lo que sea, veamos el territorio, el contexto del territorio. El diagnóstico de contexto tiene que ver con cómo está el territorio en general y después encarar el diagnóstico específico que sí es sectorial.

El diagnóstico de contexto tiene, por lo menos, cuatro partes:

- La primer parte es definir cuál es la *estructura social del lugar*. Para abordar un territorio, hay que identificar las características del mismo y, fundamentalmente, identificar la estructura social. ¿Por qué dos municipios del interior de la provincia de Buenos Aires, ambos agropecuarios, son distintos? Porque la gente es distinta, porque la estructura social es distinta. No es sólo un problema de qué hay en ese lugar, sino de cómo es la gente del lugar. Esto tiene que ver con la estructura social. Si la estructura social está dividida en tres partes, hablamos de sectores altos, sectores medios y clase trabajadora. Si está dividida en dos: incluidos y excluidos. Si está dividida en cuatro: sectores altos, sectores medios en transición, nuevos pobres y pobres estructurales. La definición primera del diagnóstico de contexto tiene que ver con identificar claramente la estructura social de ese territorio. Junto con la estructura social, es necesario establecer los porcentajes de la misma y caracterizar a cada uno. Un programa estratégico no busca hacer un estudio exhaustivo en datos porcentuales (da lo mismo si los pobres estructurales son el 15% ó el 16%); lo que trata de ver es cómo está estructurada esa sociedad. No es lo mismo que los pobres estructurales constituyan el 60% a que sean el 10%. Esas son las miradas que se buscan; no están centradas en datos muy finos porque se busca crear programas y proyectos y no hacer un censo con un relevamiento puntual de la sociedad. Primer elemento, entonces, ver cómo está caracterizada esa sociedad.

- El segundo punto del diagnóstico de contexto, es evaluar cuáles son las *principales demandas* de cada sector social. ¿Qué reclaman los sectores altos? ¿Qué reclaman los sectores medios en transición? ¿Qué reclaman los nuevos pobres y los pobres estructurales? En el supuesto de que exista esta estructura. Se ven las demandas de cada sector social.

- El tercer elemento consiste en evaluar cuáles son las *políticas públicas* que aplica el Estado para cada sector social (sea la Nación, la provincia, el municipio) y las acciones que generan las ONGs para cada sector social. Esto es: qué se está haciendo desde el Estado y desde la sociedad civil, concretamente.

- El cuarto punto, es hacer el *mapeo de actores*; ver cuáles son las instituciones clave del lugar. Un programa participativo no supone que participan todos (es imposible). Están de acuerdo las instituciones clave del lugar. El punto está en las instituciones relevantes del lugar, no en que estén absolutamente todos, lo cual es imposible de lograr, sino que se designen aquellas instituciones fuertes. Si ninguna está comprometida con el proceso de planificación, esa planificación no va a llegar a ningún lado, no hay legitimidad. Lo que se define en el punto cuatro es la legitimidad. La pregunta que se debería hacer, es: ¿si falta qué institución, el programa no va a salir? ¿cuáles son las que tienen legitimidad? Si las instituciones más fuertes de un lugar son Cáritas, la empresa aceitera del lugar y la municipalidad, y ninguna de las tres está en el proceso de planificación, por más que los planificadores estén muy entusiasmados y tengan mucha disposición para hacer, no van a poder después llevar adelante el proceso en la medida en que no están los actores clave que pueden encararlo. Depende de cada lugar cuáles son los actores clave.

Esto es el diagnóstico de contexto: sacar la foto panorámica antes de introducirnos en la foto específica de lo sectorial que se va a trabajar. Sirve para hacer un programa de empleo, uno de salud, uno de educación o de lo que fuera, porque se está sacando la foto general. Los únicos que pueden sacar esta foto, son los actores del lugar, las instituciones del lugar. Los que no son del lugar, pueden ayudar con metodología, pueden acompañar, pueden hacer un taller, pero no mucho más que eso. Los que pueden hacerlo de verdad, son los actores del lugar. Esa es la primer parte que es el diagnóstico de contexto.

La segunda parte tiene que ver con el diagnóstico específico. Ahora sí, se entra en un eje específico (de la producción y el empleo, por ejemplo). Ya no se trata de sacar la foto de cómo es la situación o la estructura sino del eje producción y empleo.

Acá hay por lo menos tres pasos:

- El primero es establecer cuáles son los *problemas*. En producción, se puede decir que hay un problema, para un municipio X, cuando tenemos: falta de acceso al crédito, falta de asociatividad de los productores, baja calificación de los productores del lugar o de los empresarios, falta de programas de capacitación, falta de cultura emprendedora, etc. Es el listado de los problemas que existen en el lugar, no genéricos ni de la producción en el mundo, sino de ese territorio.

La primer parte es definir un listado de problemas reales, lo más claramente explicitados y lo menos universales posible: qué pasa ahí, no los problemas de producción de Argentina sino acotado a ese territorio con sus características. Es la parte más fácil del diagnóstico específico porque es relativamente fácil ponerse de acuerdo y hacer un listado de problemas.

- La segunda parte es más compleja y es donde se presentan más fracasos: cuando hay que definir los *principales problemas*. Planificar significa establecer prioridades y dejar cosas afuera.

Si no hay consenso sobre las prioridades, no hay plan que vaya a funcionar y no tiene ningún sentido seguir porque en realidad se sigue con un juego de dibujo pero no con un programa que vaya a implementarse después. Lo peor que puede pasar es que la planificación participativa se transforme en un debate semántico de cómo se escriben las cosas –que es lo menos relevante– y lo más relevante es que “pase algo”. Si la misión se escribe en un tiempo verbal o en otro, es irrelevante; la misión tiene que servir para saber qué quieren ser, para dónde quieren ir, lo escriban bien o mal. No es un problema de discusión semántica, sino de definir a dónde se van a poner los recursos que se tienen para lograr el producto que se quiere.

- La tercera etapa con la cual termina el diagnóstico específico es definir cuál es el *principal problema que se puede solucionar*. Cuál es el principal problema que, con los recursos que hay y con los que no hay, se puede hacer algo.

Con el diagnóstico de contexto y luego el específico; se termina la etapa de la foto y viene la segunda etapa que es encarar el diseño, empezar a elaborar propuestas.

La segunda etapa es la del **diseño**, es cuando se pasa del momento de ver cómo están las cosas, al momento de las propuestas y del diseño. El diseño comienza cuando está definido el tema a planificar.

El diseño tiene varias etapas. Se puede hacer con más o menos variables, depende el caso. Se pueden establecer, al menos, seis puntos que deben tener énfasis en la definición del programa estratégico.

- 1) El primero es definir la *misión*. No la misión de la institución, sino la misión del programa. La misión define en qué dirección se va a armar el programa; si, por ejemplo, se armarán cadenas de valor con los productores locales; si se tratará de generar articulación entre economía informal y economía formal; si se dará capacitación y sensibilización para generar una cultura asociativa; para dónde se va a encarar. En la misión se define el rumbo de lo que se va a encarar. No importa tanto cómo esté escrita la misión, sino que sea clara. El equipo de planificación marca los valores y la orientación que le dá a la planificación. Es la parte más importante, pero no respecto de una discusión sobre cómo se escribe, sino a dónde se quiere ir. Lo que sigue a esto es parte técnica, métodos para arribar, pero aquí se está definiendo el juego de valores. La planificación no es sólo un problema técnico, de conocer y saber identificar variables, indicadores, focos, sino que es un problema también de definir de valores. El que evalúa de afuera puede modificar todo, menos la misión. Eso es privativo del equipo que la define.
- 2) El segundo paso tiene que ver con las *líneas de acción*. Son las acciones o proyectos concretos que se van a implementar: por ejemplo, un taller de sensibilización para esto; encarar una cadena de valor de la economía formal e informal con esto, etc. Son las acciones concretas que se van a hacer. Hasta el punto de la misión, en la planificación todo fue juego dialéctico; acá son hechos. Las líneas de acción tienen que estar en concordancia con los recursos y con la capacidad técnica de los que las van a realizar. Hay que saber cuáles son los recursos porque no pueden seguirse 300 líneas de acción sin saber con cuánto dinero se cuenta y también se debe conocer la capacidad técnica.

- 3) El tercer paso consiste en definir las *metas*. El punto clave de las metas es que siembran un programa. En un programa de cualquier tipo, tiene que haber metas de corto plazo, de mediano plazo y de largo plazo. Si el programa es de dos años, el largo plazo es dos años. Pero siempre, aunque el programa sea de 6 meses, tiene que haber corto, mediano y largo plazo. Las metas tienen dos objetivos o dos razones fundamentales en el programa: la primera es poder tener marco de referencia; saber si se está bien o mal con lo que se está haciendo, si se está alejado o no. Lo que marca la meta, es la hoja de ruta. Si, por ejemplo, se propuso que a los 6 meses se iba a lograr armar tres cadenas de valor y un circuito de comercialización y no se ha logrado nada, hay que ver si la meta fue equivocada, qué pasó, etc. Lo segundo y más importante para esto, es que marca si el programa tiene que seguir o no. Si a los 6 meses, de todo lo que se ha proyectado no pasó nada y se está muy lejos sin ninguna condición de remontarlo, no tiene ningún sentido seguir con el programa. Porque el objetivo es producir resultados, no sostener un programa. Con lo cual, el programa está en función de las metas. Un programa de desarrollo local, tiene que producir resultados; no pueden ser medidos por la externalidad positiva. Esto es: en todo programa, aunque no se cumplan las metas, se generan algunos aspectos positivos externos a las metas. Si, por ejemplo: en un programa de desarrollo productivo no se lograron generar cadenas de valor, ningún circuito de comercialización, no se llegó a ningún producto, pero el grupo se consolidó como tal y se llevan cada vez mejor, los productores están trabajando entre sí, etc., eso es una externalidad positiva pero el programa no era que la gente se juntara; el programa era crear una cadena de comercialización, etc. La externalidad positiva es buena, pero no es lo que puede darle continuidad al programa. Lo que tiene que darle continuidad al programa son los resultados. La razón para seguir son los resultados que se produzcan con relación a las metas. Muchas veces, lo que pasa es que los programas siguen por la externalidad positiva que producen, pero no cumplen su objetivo.
- 4) Cuarto punto, importante para evaluar si algo va a funcionar o no: definir quiénes son los *socios*. Esto es: en un programa estratégico hay un equipo de planificación y enfrente están los beneficiarios. Los beneficiarios directos son los que reciben directamente el beneficio (por ejemplo, los productores que van a formar parte de la cadena de valor). Los beneficiarios indirectos son los que se benefician porque se benefician los otros; son los que están alrededor de esos productores. El programa no es para ellos, pero se benefician por rebote: a los otros les va mejor y esto es mejor para ellos. En un programa social para chicos que vayan a la escuela, el chico es el beneficiario directo y la familia es el beneficiario indirecto porque está mejor cuando al chico le va mejor. Además de eso, hay socios. Socios son todos los que ponen algo, ponen algún recurso, pero no están en el equipo de planificación. Si no hay socios, quiere decir que el programa no es estratégico, que hubo un error al definirlo. Si para el equipo de planificación determinado problema es importante a resolver, y cuando se sale a la comunidad con esta idea nadie aporta nada, quiere decir que la comunidad no lo está viendo como estratégico. Sólo el equipo lo está viendo como un problema serio y estratégico, pero nadie más. En la medida en que no hay socios, quiere decir que nadie le está dando importancia al programa, que nadie lo está viendo como estratégico. Los socios son socios porque ponen algo; pueden ser recursos económicos o recursos humanos o recursos materiales. Si no hay socios, el programa no es estratégico. Si no hay socios *centrales* que puedan poner recursos *centrales* para el programa. Cuarto punto entonces: identificación de los socios. En un proyecto común no hacen falta socios; en un proyecto común hay un equipo que planifica, hay un beneficiario al que le va mejor que a otro. En un programa estratégico con gran despliegue de organización y de movilización de recursos, tiene que haber socios siempre.
- 5) Quinto punto, es el tema de los *recursos*. Los recursos, los más elementales, pueden ser recursos económicos, humanos y materiales. Pero más allá de esta definición, claramente, un programa estratégico requiere dinero, requiere recursos económicos. Requiere de un financiamiento para poner en marcha el proceso porque se trata de un proceso que moviliza a una comunidad. No es una prueba piloto de dos personas que se ponen a hacer un microemprendimiento a ver si les sale, se trata de recursos económicos. En este punto clave, cero recurso es igual a cero programa. Si no hay recursos, no hay ninguna forma de poder entrar en ningún programa. Es difícil estar en cero recursos pero es un punto clave tener esto identificado. La planificación no es una forma de ensayo y error sino que es producir cambios en la medida en que se visualiza que están dadas las condiciones.
- 6) El sexto punto es el eje de la *comunicación*. Tiene que ver con un punto clave: un programa estratégico no supone que toda la comunidad participe pero sí que los vecinos se enteren de lo que se está haciendo. No es que todos están planificando y trabajando, pero sí que se enteran. Ahí es donde viene el punto de la comunicación

que es la relación entre el equipo de planificación y los vecinos, usuarios, consumidores que van desde los vecinos sueltos o pasivos hasta las organizaciones comprometidas en cada caso y que tienen que ver con el tema. La lógica de la planificación dice: “el que no entiende, desconfía” o, por lo menos, piensa mal. Y si no hay una buena estrategia de comunicación, se puede caer el programa simplemente porque todo el mundo piensa que no sirve para nada, simplemente por no tener idea de qué se trata.

Por último, en la **ejecución** es donde se llevan adelante las acciones; es la puesta en marcha. Es cuando empieza a hacerse y se encaran las acciones. Si no se llega a la etapa de ejecución no fue planificación lo que se hizo sino una investigación. Cuando se queda en el ámbito de diagnóstico o diseño, es una investigación en ciencias sociales que no tiene que ver con la planificación.

La planificación es producir cambios, generar actividades, proyectos, acciones. No puede quedar sólo en el diseño de ideas.

