

# **La “primera generación” de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos.**

Oscar Madoery\*  
2005

## **1. Introducción**

Durante el proceso de ajuste estructural (es decir, de transformación del modelo de desarrollo y del rol del Estado en la economía), las ciudades argentinas han organizado, planificado y gestionado políticas de desarrollo local, asumiendo el desafío de encarar los retos del desarrollo desde la especificidad de cada territorio. Transcurridos varios años de experiencias locales de desarrollo, es posible percibir que éstas ofrecen resultados muy diversos, muchas veces insatisfactorios o cuanto menos modestos. Sin embargo, también se encuentran ejemplos de procesos económicos articulados y complementados territorialmente, de innovaciones políticas y gerenciales que combinan creatividad, liderazgos, participación y responsabilidades compartidas, señalando caminos en la construcción de redes sociales e institucionales de cooperación y solidaridad.

El legado de esta “primera generación” de políticas locales pone de relieve una serie de indicios que marcan la posibilidad de pensar la lógica endógena como creación territorial de recursos para el desarrollo y de fomento de prácticas de gobernación local. Temas como un nuevo papel del Estado-nación, nuevas articulaciones entre escalas administrativas y una recreación de lo local, aparecen como los ejes centrales para hacer del desarrollo endógeno una estrategia alternativa.

A los fines del presente trabajo, orientado a analizar los aspectos salientes de las políticas de desarrollo local en un contexto de ajuste estructural, tomamos como período el comprendido entre los años 1990-2002. A propósito, cabe destacar que la idea de “primera generación” no implica desconocer la existencia de algunas experiencias previas de desarrollo local que se han llevado a cabo en nuestro país sino que pretende graficar una práctica extendida de iniciativas diversas generadas por los actores locales desde principios de la década de 1990.

## **2. La práctica del desarrollo local en Argentina: el contexto de actuación.**

---

\* Director del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT). Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Director Ejecutivo de la Maestría en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín / Universidad Autónoma de Madrid). [cedet@unsam.edu.ar](mailto:cedet@unsam.edu.ar).

Los municipios argentinos han tenido tradicionalmente un rol marginal en cuanto a sus incumbencias para el desarrollo, producto de un esquema institucional centralista que históricamente ha concentrado mayores responsabilidades en las esferas administrativas nacional y provinciales, otorgando a las ciudades funciones acotadas a la obra pública, la provisión de servicios urbanos y la regulación de la vida comunitaria.

En los últimos años, como respuesta a una crisis creciente, los municipios han comenzado a asumir nuevos roles vinculados con la gestión de políticas sociales, ambientales y de promoción económica y del empleo; procesos que implicaron un fuerte replanteo de los modelos tradicionales de gestión local y una reorientación de la intervención municipal hacia la promoción más integral del desarrollo local (Tecco, 1997).<sup>1</sup>

No obstante, este tránsito hacia el desempeño de nuevos roles no se presentó sin dificultades ni sobresaltos. Por el contrario, la aplicación de un programa de reforma del Estado concebido sobre una lógica “fiscalista”<sup>2</sup> transfirió competencias y funciones desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales y locales, provocando una sobrecarga de las agendas de los estos últimos y la consecuente ampliación de las demandas y expectativas que la ciudadanía dirige hacia esta instancia gubernamental.

A continuación, analizaremos algunas características del contexto en el que la práctica del desarrollo local se ha desenvuelto en los últimos años. En primer lugar, desde la perspectiva de los impactos de las transformaciones globales, nacionales y regionales sobre los territorios locales. Luego, desde la influencia que el proceso de cambio estructural en nuestra sociedad ha tenido sobre lo local.

## **2.1. Los impactos territoriales de los procesos de cambio**

Las transformaciones globales contemporáneas poseen consecuencias que afectan el concepto de territorio, al tiempo que permiten nuevas interpretaciones de la noción de desarrollo. Durante décadas, desarrollo y territorio tuvieron su punto de encuentro exclusivamente en lo “nacional”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Es amplia, rica y variada la bibliografía que da cuenta de este proceso. Véanse, a propósito: García Delgado (1997), Venecia y otros (1999), Díaz, Nari y Grandinetti, (2002), Cravacuore (2002, 2003), Revista Aportes N° 18 (2001), Municipio y Desarrollo Territorial (2002) editado por la Universidad Nacional del Comahue.

<sup>2</sup> Esto es, encaminada a mejorar las capacidades de recaudación y administración antes que en lograr una reforma institucional que dotara a las diferentes escalas de la administración (Nación, provincias y municipios) de capacidades institucionales más adecuadas a nuevos desafíos y brindara racionalidad al proceso de desconcentración.

<sup>3</sup> La modernidad entreteje con el espacio una relación en la cual la escala territorial dominante es el Estado-Nación, remarcando las diferencias en los bordes de los Estados y las naciones entre interno y externo, propio y ajeno. La dimensión espacio quedó “absolutizada” (Anderson, 1994) en la figura del Estado-Nación.

La teoría social moderna supo concentrarse principalmente en los procesos sociales de cambio, modernización, revolución, “descuidando” la dimensión espacial (Harvey, 1998, Castells y Mollenkopf, 1992) y el rol de la territorialidad en los procesos sociales, asumiendo la existencia de algún orden espacial preexistente dentro del cual operaban los procesos temporales<sup>4</sup>. El progreso pasó a ser el concepto privilegiado de la teoría social, el tiempo histórico su dimensión fundamental y el desarrollo interpretado como un cambio, gradual o abrupto, de las sociedades nacionales en el tiempo. Ahora, en el marco de la llamada sociedad global (Ianni, 1996) esa exclusividad se ha perdido, planteando la necesidad de nuevos paradigmas.

La globalización reconstituye los aspectos productivos, tecnológicos, políticos y socio-culturales en una dimensión que transforma las cartografías vigentes, provocando cambios territoriales generalizados, donde globalización y territorialización, inclusión y exclusión geopolítica de territorios, integración económica o aislamiento de economías regionales, devienen procesos complementarios (Levy, 1994, Castells, 1996, Baumann, 1998, Dabat, 2000).

Existe una amplia argumentación respecto a que las categorías político-espaciales de la modernidad no son utilizables en el escenario de globalización (Anderson, 1994; Ortiz, 1998). Beck (1998) denomina “ruptura del nacionalismo metodológico” al proceso de revisión de la matriz territorial moderna en las Ciencias Sociales, con la consecuente revalorización de nuevas escalas geográficas, supranacionales y subnacionales, como ámbitos específicos de interacción y relaciones de poder. Nuevas alternativas geográficas se generan en la acción política: junto al Estado-nación, se fortalecen escalas territoriales significativas para interpretar y, más importante aún, asentar los procesos políticos y fortalecer las interacciones sociales<sup>5</sup>. Nuestros marcos mentales se amplían hacia una diversidad de territorios a escalas supranacional, nacional y subnacional. En este escenario, emergen nuevos *espacios relevantes*, ejes de nuevas interacciones y regulaciones, entre ellas las que atañen al desarrollo.

## 2.2. Los cambios en la visión del desarrollo

El desarrollo ha sido un concepto inicialmente acotado al crecimiento económico (dando lugar a la tan mentada sinonimia entre desarrollo y crecimiento desde mediados del siglo XX), e interpretado como un proceso de dinámicas centralizadas y de remoción de barreras (los *obstáculos al desarrollo*) que impedían el despliegue del potencial de las

---

<sup>4</sup> Carlos Galli (2002) coincide al decir que el espacio es una dimensión menos visible que la del tiempo, por eso sobre el progreso, la secularización y el fin de la historia se ha teorizado más que sobre las relaciones entre espacio y política.

<sup>5</sup> Se rompe la unidad del Estado nacional y de la sociedad nacional y se establecen unas relaciones nuevas de poder y competitividad, unos conflictos y entrecruzamientos entre, por una parte, unidades y actores del mismo Estado nacional y, por la otra, actores, identidades, espacios, situaciones y procesos sociales transnacionales y locales (Beck, 1998).

sociedades nacionales. Impulsos exógenos al territorio nacional (vía la ayuda al desarrollo proveniente de los organismos internacionales), o exógenos a las regiones interiores de un Estado (vía la planificación centralizada o la reasignación territorial de recursos), eran los encargados de proveer los atributos necesarios para el desarrollo de los pueblos, tales como la industrialización de la estructura económica, la democratización y modernización de la sociedad. Los sujetos dominantes del desarrollo eran los actores de la sociedad nacional: la burocracia estatal, las elites modernizantes, las vanguardias iluminadas, los actores privados corporativos, y aquellos actores sociales cuya lógica predominante tenía una clara orientación “estado-céntrica”.

Esa matriz de pensamiento, heredera de una pretensión normativa universal (Kozlarek, 2001), construye recetas teóricamente aplicables a diferentes tiempos y lugares. Al suponer universalidad de aplicación y replicabilidad de las políticas de desarrollo, presenta una orientación hacia la uniformidad de las sociedades y la homogeneidad de los fundamentos políticos, de los procedimientos técnicos y de las prácticas metodológicas. En suma, se parte de un enfoque de raíz economicista, que prioriza la direccionalidad “arriba-abajo” y los condicionantes macroeconómicos para analizar las potencialidades de desarrollo. Para este tipo de visión, el desarrollo de la sociedad sigue siendo un problema de índole macroeconómica, concretamente de flexibilización de políticas macro.

En la última década, la perspectiva economicista ha desplegado su más amplia extensión en los fundamentos del llamado “pensamiento único”, que postula que el poder decisorio sobre la acumulación de capital y la asignación de recursos ha sido transferido desde los espacios nacionales a los mercados internacionales, como ámbitos de relaciones entre actores financieros y corporaciones transnacionales (Ferrer, 2001). Por lo tanto, sólo la adhesión incondicional al libre comercio, la liberación de las transacciones financieras y la eliminación de normas regulatorias de las inversiones de las corporaciones transnacionales asegurarán la eficiente asignación de los recursos en la economía mundial y la participación de todos los países en los frutos del desarrollo.

Este enfoque reconoce primordialmente actores globales y lógicas sistémicas “irrefutables”, provocando cierto desconocimiento del territorio y de los actores locales. En este sentido, la sola referencia a la dimensión macro no logra captar la significación que poseen las fuerzas mesoeconómicas y microeconómicas, así como el contexto institucional y regulatorio de cada realidad ante un cambio en el régimen de incentivos prevalecientes en la sociedad como el que implica un cambio estructural (Katz, 2000, Kosacoff, 2001). Por otra parte, tampoco consigue incorporar apropiadamente la perspectiva de los actores en los procesos locales de desarrollo, desconociendo la capacidad constructiva e innovadora de la política local. En suma, partiendo de un modelo universal e instrumental de progreso, se desprecian y desconocen las instituciones y los rasgos culturales de carácter local.

Desde una visión holística y constructiva del desarrollo (Boisier, 2003), una nueva perspectiva endógena (Vázquez Barquero, 2002) plantea cambios en los fundamentos teóricos del desarrollo y se aproxima a la realidad admitiendo la diversidad (Arocena, 1995), remarcando el rol que asumen los actores locales, el tipo de interacciones que éstos llevan a cabo y las características del entorno de actuación como componentes

claves del proceso de desarrollo.<sup>6</sup> En este marco, la teoría económica rescata la amplia y singular relación entre las características que presenta cada territorio subnacional (en especial, las ciudades medias y grandes y las redes de ciudades de menor dimensión) y los procesos de desarrollo<sup>7</sup>.

En particular, la fuerte presunción de que las dinámicas explicativas del crecimiento y la acumulación de capital han “bajado” de escala, ha orientado investigaciones y análisis sobre procesos locales y regionales dentro de una sociedad nacional. De allí los estudios sobre distritos industriales *marshallianos* (Becattini, 1997), *clusters* (Porter, 1990), *millieu innovadores* (Maillat, 1995; Dupuy y Gilly, 1997), *sistemas productivos locales* (Vázquez Barquero, 1999, 2001), que presentan como denominador común el priorizar una orientación de “abajo-arriba” (*bottom up*) en la interpretación de los procesos y de las políticas de desarrollo, en reemplazo del enfoque arriba-abajo (*top down*), propio de las estrategias centralizadas de desarrollo.

El proceso de desarrollo es visto como resultado del esfuerzo organizativo e innovador del conjunto de la sociedad y no sólo del correcto desempeño de los mercados, y la estrategia local busca promover la dinamización empresarial, el estímulo a las innovaciones, la generación de externalidades derivadas de la asociatividad y la proximidad y la utilización más eficaz posible de todo el *potencial de desarrollo* disponible o incorporable al territorio (Alburquerque, 2002). De este modo, las ciudades amplifican su protagonismo como espacios donde cobran sentido determinadas lógicas ligadas al desarrollo: procesos productivos territorialmente vinculados a través de eslabonamientos o cadenas de valor; rasgos específicos de la cultura y del “saber hacer” local que se refuerzan como “factores de especificidad territorial” (Pecqueur y Colletis, 1995), formas organizativas propias que denotan densidad institucional (Boscherini y Poma, 2000) adecuada para desenvolverse en entornos cambiantes.

---

<sup>6</sup> Esta perspectiva ha permitido resignificar aportes del enfoque del desarrollo humano (Max Neef et al, 1986; Sen, 2000) y de los llamados enfoque institucional (North, 1993; Guillén, 2001) y cultural (Putnam, 1993; Kliksberg y Tomassini, 2000). Al mismo tiempo, por su insoslayable remisión a las características propias de cada sociedad, el desarrollo endógeno entronca con la tradición identitaria latinoamericana, como el cepalismo, el dependentismo y el liberacionismo, (Devés Valdés, 2003), que entendía la necesidad de observar los aspectos sociales, culturales, históricos y no sólo económicos de cada sociedad.

<sup>7</sup> Afirma Vázquez Barquero (2000) que el desarrollo endógeno recupera el interés de la teoría de la organización industrial por estudiar “las condiciones bajo las que se articulan los sistemas productivos al territorio en la forma de clusters o distritos industriales, y sostiene su virtualidad para sustituir a las grandes empresas fordistas como modelo de organización de la producción” (Becattini 1979, 1987; Costa Campi, 1992, 1993; Piore y Sabel, 1984, Porter, 1990). Asimismo, junto con la teoría del desarrollo “estudia los elementos y mecanismos que impulsan el crecimiento local y reconoce que los sistemas productivos locales son una de las diferentes formas de organización de la producción que permiten mejorar la productividad y competitividad de las empresas y territorios” (Fua, 1983, 1988, Vázquez, 1983,1988, Garofoli, 1983,1992, Arocena, 1986, 1995).

### 2.3. Las formas de interpretar el desarrollo local en el escenario global

Este nuevo rol de los ámbitos locales ante el cambio de escenario provocado por las transformaciones territoriales no ha sido interpretado de una única manera. Sobresalen tres formas predominantes de entender el papel de las ciudades y las articulaciones territoriales, destacando la “tensión” entre las escalas nacional, regional y local en el escenario global.

Una primera aproximación, que reconoce la existencia de un nuevo fenómeno económico animado por la globalización en curso y entiende que éste puede y debe ser respondido localmente (Borja y Castells, 1996) a partir de nuevas formas de organización económica que se adecuen a las exigencias del cambio estructural, destaca la necesidad de *posicionar estratégicamente* a los espacios territoriales delimitados en el escenario global. Tanto en una versión más extrema, preocupada casi exclusivamente por atraer y retener inversiones (la “venta” del territorio), como en una expresión moderada de búsqueda de una inserción competitiva, para esta visión el desafío pasa por adoptar una estrategia que posicione ventajosamente las ciudades frente al mercado globalizado.

Lo global es visto como una “oportunidad de diferenciarse” localmente. Por ello, se plantea que los gobiernos locales deben buscar ampliar su esfera de actuación, agregando a sus funciones tradicionales el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local tendientes a la generación de ventajas competitivas territoriales y de fortalecimiento del soporte infraestructural del desarrollo<sup>8</sup>. Un denominador común de estas experiencias consiste en enfatizar el factor económico como determinante del desarrollo local. Al concebirse el predominio de lo global, se torna necesario remarcar los atributos y los atractivos de cada ciudad para atraer inversiones, para retener población, para destacar la siempre presente “ubicación geográfica estratégica” del lugar, pero se corre el riesgo de visualizar lo local como una especie de “freno” (en términos de Arocena, 1998) a tendencias globales “insoslayables”, así como de proponer una adecuación (ciertamente a-crítica) a las tendencias dominantes del mercado y los negocios.

Una segunda aproximación territorial en la era global cuestiona el patrón de desarrollo actual y concibe a *lo local como elemento de transformación socio-política y económica*, como espacio para el ejercicio de nuevas formas de solidaridad, cooperación y establecimiento de redes sociales. Como reconoce Augusto de Franco (2000), estas visiones se fueron formando a partir del encuentro de varias contribuciones, que van desde experiencias alternativas de las comunidades, pasando por los movimientos socio-ambientales y de la llamada acción ciudadana. Es decir, generalmente han sido impulsadas desde la acción y organización de la sociedad civil. En su expresión más

---

<sup>8</sup> Es notable observar cómo en los planes estratégicos de desarrollo impulsados a mediados de los noventa en distintas ciudades argentinas el énfasis ha sido puesto en resaltar los atributos distintivos de cada localidad (acceso a mercados, dotación de infraestructura para albergar nuevas actividades económicas, como carreteras, puertos, telecomunicaciones, parques industriales, etc.; para atraer recursos exógenos (inversiones, turistas, población, empresas, etc), oferta de servicios básicos y avanzados para las actividades productivas (escuelas, universidades e institutos de investigación, cobertura de salud, servicios tecnológicos, etc.).

integral, esta visión incorpora otras dimensiones al proceso de desarrollo, desde formas más democráticas de gestión pública y participación social, esfuerzos asociativos, relaciones económicas cooperativas y redes productivas, que instauran la idea de que los procesos de cambio se construyen desde abajo hacia arriba, a partir de las capacidades organizativas y solidarias de los agentes locales<sup>9</sup>. Pero cuando esta interpretación del papel local se formula sólo como una estrategia contestataria de tendencias dominantes, se corre el riesgo de visualizar a las ciudades como “islas” de posibilidades en medio de un océano de tendencias adversas.

En la práctica, cuando el contexto se torna inestable e impredecible y la crisis extrema sus efectos sobre cada realidad urbana y regional, el desarrollo local opera como mecanismo de “autodefensa de la sociedad”. Las actuaciones de una parte de los actores locales se tornan principalmente defensivas, reactivas y la sociedad local<sup>10</sup> es vista como un *refugio* ante las agresiones del entorno, como un lugar donde encontrar certezas ante la incertidumbre, a través de la conformación de redes locales de contención, básicamente sociales y a veces económicas, que no siempre logran evitar cierta confusión entre miradas asistencialistas y productivas del desarrollo local.

Como se podrá apreciar, las dos aproximaciones reseñadas presentan un rasgo común: ambas enfatizan uno de los polos de la relación global-local e implícita (y a veces explícitamente) menoscaban la importancia de las escalas nacional y regional en los procesos de desarrollo. A su vez, reflejan la histórica tensión del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo, entre modernización (“ponerse al día” con los modelos emanados de las regiones que se consideran a la vanguardia) e identidad (buscar un modelo de desarrollo en el interior de la propia cultura e historia) (Devés Valdés, 2003).

Una tercera posibilidad, aún poco explotada en la práctica del desarrollo local en nuestro país, se orienta a aprovechar el potencial endógeno de los territorios y expresar la oportunidad y necesidad de articulaciones entre escalas territoriales. Es una visión que no desconoce los desafíos de la época, que enfatiza la necesidad de desarrollar las ciudades desde el punto de vista económico, que no desconsidera las exigencias y las posibilidades de mercado, en sus niveles local, regional, nacional e incluso global, y que no subordina todas las dimensiones del desarrollo a lo económico. Amparada tanto en experiencias y “buenas prácticas” internacionales de desarrollo local como en reflexiones de teóricos contemporáneos provenientes de diferentes disciplinas, esta aproximación entiende la necesidad de interpretar de manera sistémica el proceso de desarrollo, impulsando una forma de crecimiento económico que reconoce los desafíos competitivos, pretende dinamizar los recursos locales y aprovechar mejor los recursos exógenos, con el objetivo de generar empleo y mejorar la calidad de vida de la población residente.

---

<sup>9</sup> Resaltan aquí todas las iniciativas ligadas a las políticas sociales locales, los micro-emprendimientos productivos, redes asociativas y de capital social, huertas comunitarias, comedores comunitarios, etc.

<sup>10</sup> Una sociedad local es un recorte dentro de la sociedad, dentro de una unidad social mayor. “Si sociedades nacionales, son unidades sociales que se auto-reproducen a través de una estructura social nacional y un sistema de relaciones políticas, lo local, como sociedad, es una unidad parcial con cierta capacidad de reproducción, dentro de la unidad mayor” (Pérez, 1995).

La sociedad local es visualizada como receptora de tendencias globales y ajustes estructurales nacionales ciertamente condicionantes, que la política local no puede desconocer pero puede aprovechar y buscar compensar en sus efectos excluyentes. El camino crítico del desarrollo local es de múltiples dimensiones (económico-productivas, político-institucionales, socio-culturales y urbano-ambientales) y debe combinar objetivos convergentes: eficiencia económica, que apunta a la competitividad de la economía y las empresas locales; equidad social, que apunta a la cohesión de la sociedad; y equilibrio ambiental, procurando la conservación y sostenibilidad del modelo de desarrollo. Si no es concebida desde esta perspectiva compleja, la práctica del desarrollo local puede limitarse a “compensar” los efectos excluyentes de la situación económica y social general.

Estas tres perspectivas, estas tres maneras de interpretar lo local, no son sólo argumentos interpretativos sino que coexisten en cada realidad política, porque expresan aproximaciones de diferentes actores y tiñen de ese modo la práctica del desarrollo local, dotando de características particulares a cada realidad local.

#### **2.4.(Algunas) consecuencias del cambio estructural**

En las últimas décadas, la sociedad argentina ha experimentado procesos fundamentales de cambio en las relaciones entre Estado, sociedad y economía que representan restricciones, pero a la vez posibilidades, para el impulso de procesos de desarrollo desde nuevas geografías (ciudades, espacios urbano-rurales, microregiones, áreas metropolitanas). Cambios que, en función de sus efectos sobre la práctica del desarrollo local, abordaremos en relación a tres dimensiones: los cambios en la estructura productiva y las formas de organización social de la producción, en los procesos de organización institucional y en los procesos sociales y de acción colectiva o comunitaria.<sup>11</sup>

En la Argentina de finales de la década de 1980, la preocupación central del gobierno y las políticas públicas era la situación de alta inestabilidad macroeconómica reflejada en el proceso de hiperinflación; la crisis fiscal sin precedentes, que condicionaba la formulación de políticas y limitaba las posibilidades de actuación de las diferentes agencias estatales; la ineficiencia de la administración pública y la incapacidad del Estado para dar respuestas a los problemas centrales que afectaban la sociedad. A principios de

---

<sup>11</sup> La elección de estas dimensiones está en función de una discusión abierta en el seno de las ciencias sociales, que suele señalar diferentes procesos sociales como fundamentos de la acción colectiva y el cambio social (Bobbio y Bovero, 1985; Alford y Friedland, 1993; Arocena, 1995; Pérez, 1995; Bourdieu, 1997; Lechner, 2002): procesos económico sociales, procesos político institucionales y procesos culturales simbólicos, que operan como principios ordenadores de las sociedades y varían según los lugares y los momentos. Cada uno de esos procesos esta atravesado por lógicas que “hacen sentido” a escala global, regional, nacional y/o local. A su vez, se relacionan entre sí, se fortalecen o se debilitan mutuamente; se “hibridan”. Se traducen en dimensiones de la política (de poder y articulación de intereses) que explican y condicionan la capacidad de acción de los actores, “regulan” la interacción y “tiñen” los procesos locales de desarrollo.



la década de 1990, todos estos problemas se convirtieron en aspectos de la *agenda formal de gobierno* (Barzelay, 2000), con el consecuente impulso de un programa de reforma del Estado tendiente a avanzar sobre diferentes grupos de políticas: básicamente, privatización, desregulación económica y reducción del gasto público.

Este proceso representó una transformación sustancial en el papel del Estado nacional<sup>12</sup>, modificando la relación nación–provincias–municipios a través de la desconcentración de competencias y funciones anteriormente asumidas por el nivel central. Ello situó a los municipios en un *nuevo escenario* que los obligó a iniciar un proceso de redefinición de sus roles y estrategias de intervención sin contar, muchas veces, con las herramientas y las capacidades institucionales necesarias.

Los cambios en la estructura productiva se tradujeron en una fuerte concentración y centralización de actividades económicas (Kosacoff, 1998; Basualdo, 2000); en la pérdida de peso relativo de aquellos sectores de empresas que, en principio, presentaban una más fuerte vinculación con los territorios donde desplegaban su actividad: las pymes de propiedad y gestión familiar y las empresas públicas nacionales; así como un incremento del grado de heterogeneidad estructural de la economía (Katz, 2000). También los cambios en las formas de organización social de la producción, con la desaparición de formas propias del modo de sustitución de importaciones y el notable incremento de la economía informal y de la economía de subsistencia, en un contexto de marcada exclusión social y territorial y deterioro de la equidad.

De este modo, los escenarios territoriales emergentes se gestaron por el creciente protagonismo del capital privado en los procesos de acumulación, en detrimento del actor público<sup>13</sup>, conformándose “circuitos productivos regionales” (Rofman, 2000) cuya dinámica fundamental no necesariamente es generada internamente, sino proveniente de la dinámica general de funcionamiento del sistema económico-social tanto a nivel nacional como internacional.

Las políticas neoliberales, al favorecer una atención prioritaria hacia la búsqueda de equilibrios entre los grandes agregados macroeconómicos, desvincularon la economía de los ámbitos territoriales específicos; y al colocar al mercado como regulador de las relaciones sociales, desvincularon la política del territorio desconociendo el papel y las capacidades de los actores locales. La dimensión mesoeconómica, es decir, el marco social e institucional regulatorio de las relaciones territoriales (Messner, 1996, Albuquerque, 1999), fue omitida o contemplada sólo de manera tangencial, y el espacio pasó a ser un mero soporte de una actividad económica, reducido al rol de variable

---

<sup>12</sup> Traducido en el cambio en el papel histórico del sector público como promotor del desarrollo, a partir de la crisis de la deuda y del agotamiento de las fuentes históricas de financiamiento público (Carciofi, 1997), el incremento en el grado de vulnerabilidad de los sectores externos de los países exportadores de materias primas y una serie de desequilibrios interrelacionados que fueron más allá de la crisis fiscal: déficit comercial, déficit de servicios, déficit público y déficit laboral (Schvartzler, 2003).

<sup>13</sup> Se produjo una virtual desaparición de la presencia empresaria, promotora y reguladora del estado nacional en el ámbito subnacional, por transferencia de funciones, privatizaciones de empresas públicas, reducción o desaparición de organismos reguladores de economías regionales.

exógena en los procesos económico-sociales fundamentales y expresión de desequilibrio y polarización.<sup>14</sup>

Desde el punto de vista de procesos de organización institucional, el período se caracteriza por la retirada del Estado-Nación de los territorios subnacionales, vía privatizaciones de empresas públicas y eliminación de entes reguladores de actividades económicas regionales (Esteso y Cao, 2001); la transferencia y desconcentración de actividades públicas hacia esferas subnacionales; la superposición y desvirtuación de roles entre esferas de la administración pública; una “fuga” de empleo público del Estado nacional hacia los estados subnacionales (Oszlak, 2001), una débil reivindicación de las autonomías locales declamadas constitucionalmente y la consolidación de uno de los índices de correspondencia fiscal más bajos del mundo (Piffano, 1999)

Argentina es parte de una tendencia internacional de aumento tanto del gasto como de los ingresos de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, éstos gobiernos (provincias y municipios) debieron hacerse cargo de nuevas responsabilidades y administrar un aparato institucional mucho más denso y extendido, sin contar con suficientes recursos<sup>15</sup> ni las capacidades de gestión requeridas<sup>16</sup>, incrementando su dependencia de la coparticipación impositiva, las transferencias y adelantos del gobierno nacional y provinciales<sup>17</sup>, así como la necesidad de recurrir a un creciente endeudamiento. El modelo de desconcentración “recentralizó” capacidades decisionales, fortaleció potestades centralizadas de manejo de recursos y posibilidades discrecionales de distribución.

Por último, desde el punto de vista de los procesos sociales y culturales y los fundamentos subjetivos de la acción colectiva (Lechner, 2002), la pérdida del sentido ético y social de la vida pública ha cubierto como un manto un largo período histórico de casi tres décadas en nuestra sociedad. Este proceso indujo a comportamientos de los actores (particularmente aquellos con mayor incidencia sobre las dinámicas económicas, sociales y políticas fundamentales) poco favorables a construir redes de confianza y sinergias de desarrollo. El rol protagónico del mercado impone una consideración de los individuos en tanto consumidores desarticulados volcados al ámbito privado, antes que como ciudadanos y, por lo tanto, su capacidad de ejercer derechos y los propios lazos de solidaridad social se debilitan (Calderón, 2000)<sup>18</sup>. La exclusión urbana, por su parte, produce un cambio desde una entidad social cohesiva (la ciudad tradicional) hacia un modelo de fragmentación, aislamiento, pobreza y alteridad radical. La creciente

---

<sup>14</sup> Oposición entre espacios urbano-rurales integrados a lógicas internacionales positivas y espacios urbano-rurales desconectados.

<sup>15</sup> El gasto municipal se mantiene en niveles acotados en relación al PBI (Iturburu, 2000; Federación Argentina de Municipios).

<sup>16</sup> A pesar de numerosos programas de fortalecimiento institucional inspirados más en la necesidad de aumentar la capacidad recaudatoria de los municipios que a dotarlos de herramientas necesarias para afrontar nuevos y variados desafíos.

<sup>17</sup> La reforma administrativa del Estado Nacional se extendió hacia los estados provinciales, los que muchas veces recortaron la coparticipación hacia los municipios o transfirieron funciones a los ámbitos locales, para evitar los constreñimientos presupuestarios.

<sup>18</sup> Es que el ajuste estructural supuso, al nivel de los actores sociales, el paso del ciudadano al cliente, una “ciudadanía del consumo”.

polarización social forja una ciudad mucho más segregada y una sociedad mucho más desigual, así como una forma de gobierno en la cual las nociones de justicia y derechos de la ciudadanía se difuminan (Sachs Jeantet, 1995).

La sociedad argentina muestra una importante crisis sociocultural y de vínculos entre ciudadanía y derechos sociales (Nun, 2001), traducida en debilidad para producir acuerdos, normas colectivas que organicen el comportamiento y, particularmente, que permitan la formación de organizaciones que desarrollen intereses generales. Se trata de una fuerte debilidad de lo público como valor, que implique el predominio de los intereses generales frente a los intereses particulares, el predominio de lo que es de todos frente a lo que es de uno (o de unos pocos). En suma, la dificultad de subordinar los intereses particulares, las posiciones parciales a los intereses generales, a los bienes y necesidades comunes.

A modo de corolario de lo expuesto, es dable enfatizar que lógica del pensamiento dominante separó las diversas dimensiones que hacen al desarrollo de una sociedad, convirtiendo al crecimiento económico en un tema técnico, a la equidad social en una cuestión moral (pero no eje de política pública) y el recorte de potestades públicas resultó la respuesta predominante en las construcciones institucionales adoptadas para adaptar nuestra sociedad a los vientos globales. En ese contexto, los municipios recurrieron a diversas respuestas.

De esta manera, en los últimos años se han producido avances en la dirección de aceptar la necesidad de adecuar estas instancias de gobierno a sus nuevos retos, abriéndose una *ventana de oportunidades* para la cuestión local, aunque carente aún de proposiciones claras y de apoyo político contundente desde los ámbitos del gobierno central y en muchos casos provinciales. Más allá de ciertas iniciativas aisladas y esporádicas, como los programas de Agencias de Desarrollo de la SEPYME desde el año 2000 o el más reciente programa de desarrollo local y economía social “Manos a la obra”, que pueden estar señalando eslabones en un camino de maduración pública respecto de esta problemática, el desarrollo local no es aún un tema instalado en la agenda de gobierno, ni tampoco la creación de un marco de complementariedad adecuado con las políticas nacionales y provinciales.

### **3. La práctica del desarrollo local en Argentina: sus características salientes.**

Es cierto que resulta muy marcada la heterogeneidad de realidades municipales y comunales en Argentina, en cuanto a formas institucionales, características geográficas, población, estructuras productivas, organización administrativa y prácticas políticas (Iturburu, 2000). De igual modo, como ha sido sugerido en la introducción de este artículo, las tomas de posición municipal frente a los retos del desarrollo han sido sumamente variadas.

Realizando un esfuerzo de síntesis, y asumiendo que todo ejercicio de generalización es susceptible generar omisiones e inexactitudes, analizaremos un

conjunto de políticas de desarrollo local desplegadas en nuestro país tomando en consideración sus aspectos institucionales, productivos y sociales.

### 3.1. La dimensión económico-productiva

En este aspecto interesa analizar un determinado tipo de política local, orientada a fortalecer la capacidad organizativa y emprendedora y de innovación a nivel local, de modo de contribuir a elevar la tasa de crecimiento territorial, aumentar los procesos de acumulación de capital en los sistemas productivos territoriales, generar riqueza y empleo local y lograr una distribución más equitativa de lo producido.

Desde la perspectiva del impulso del crecimiento económico y la generación de empleo, las iniciativas locales en Argentina se han orientado primeramente, como ya señaláramos, a aumentar el atractivo locacional mediante la creación de infraestructuras y el estímulo a la radicación de empresas externas, vía gestión de inversiones y esfuerzos promocionales<sup>19</sup> y la movilización de los actores locales en torno al direccionamiento de esfuerzos públicos y privados hacia emprendimientos de fuerte impacto en el territorio.<sup>20</sup>

Durante los noventa, fueron generalizadas las iniciativas locales tendientes a proveer de suelo industrial a las ciudades. La creación de parques y áreas industriales ha sido un esfuerzo característico de la época (ejemplos al respecto pueden encontrarse en localidades como Sunchales, Campana y Cañada de Gómez, entre otras). Lo mismo ha ocurrido en cuanto a la creación de infraestructuras para explotar nuevos perfiles de actividad económica y afrontar nuevos desafíos competitivos, a partir de la creación de zonas francas en todas las provincias, en algunos casos reciclando y refuncionalizando instalaciones ociosas o desaprovechadas (como en la Zona Franca La Plata con los Astilleros Río Santiago) o directamente habilitando nuevos espacios como en la Zona Franca de Córdoba.

Muchas veces, la propia ubicación geográfica ha sido vista como razón *suficiente* para garantizar un futuro más próspero, y las visiones preocupadas casi exclusivamente por aquellos aspectos en los que aún existen marcados déficit en nuestro país, como la provisión de suelo, infraestructura, servicios básicos y obra pública, se erigieron en nuevos argumentos para (re)lanzar un proceso de crecimiento local/regional sostenido.

El problema, aquí, es que al otorgarse importancia sólo a las cuestiones relacionadas con la asignación estática de recursos<sup>21</sup> sin pensar en términos de los aspectos dinámicos relacionados con la maduración de las fuerzas productivas y el "clima" social e institucional imperante, se restringe la valoración acerca de las capacidades propias de una sociedad y sus protagonistas, para diseñar, impulsar y controlar el proceso de desarrollo.

También ha predominado, en otros casos, una excesiva visión de la "responsabilidad nacional" para el desarrollo, que ha mantenido el imperio de conductas

---

<sup>19</sup> Básicamente a través de exenciones impositivas provinciales y municipales.

<sup>20</sup> Los casos de Rosario, con la radicación de la General Motors, y de Zárate, con la radicación de Toyota, ilustran esta tendencia.

<sup>21</sup> El "hardware" del desarrollo, en términos de Cotruello Menta (2001).

“demandantes” hacia esferas centrales antes que conductas “preactivas” locales. En ciudades que atravesaron una experiencia de industrialización fuerte durante el modelo sustitutivo, a partir de la radicación de una gran empresa pública (San Nicolás con Somisa, Comodoro Rivadavia con YPF) o privada (Villa Constitución con Acindar), el riesgo es que perdure (de hecho ha perdurado) una expectativa de solución de problemas locales a partir de iniciativas exógenas y no de esfuerzos locales significativos. Por ello, construir un nuevo modelo de desarrollo requiere en estos casos introducir cambios culturales profundos a nivel de la sociedad y sus instituciones, donde incentivos a actividades emprendedoras locales, recalificación de las personas y mejoras en el sistema de relaciones humanas e institucionales resultan fundamentales.

Si bien es cierto que los municipios en general, y las ciudades medias en particular, no han contado comúnmente con las habilidades requeridas para impulsar procesos endógenos de desarrollo económico ni con los recursos humanos preparados en habilidades técnicas específicas, no son pocos ni mucho menos irrelevantes los casos donde se han ido supliendo estas falencias a través de instancias de capacitación, intercambio de experiencias, consultoría, asistencia a emprendimientos productivos, etc., dando muestras de iniciativas originales de gestión del desarrollo.

Otro aspecto que ha caracterizado las políticas locales desde el costado productivo que ha sido la idea del pasaje de la economía informal a la formal. Es decir, la promoción de actividades de la economía informal, como micro emprendimientos de diverso signo, que con el tiempo iban a pasar a la economía formal (Arroyo, 2002). Esta posibilidad de integrar la cadena económica de la informalidad a la formalidad entró en crisis, en gran medida en virtud de la recesión económica de los últimos años. No son verificables experiencias significativas en este sentido sino que, por el contrario, se ha evidenciado una tendencia creciente a la instrumentación de “programas de contención” que resguardaran el funcionamiento de economías alternativas, de subsistencia, con fuerte sesgo de informalidad. Es que los condicionantes del contexto general, de la profundización de la crisis económica, han sido muy elocuentes en las ciudades argentinas.

De manera incipiente, las políticas de desarrollo local se han orientado a aumentar la capacidad emprendedora en sus sistemas económicos de referencia, mediante la creación de nuevas herramientas para el desarrollo. En este sentido, se destacan las incubadoras de micro y pequeñas empresas, los centros de empresas y las Agencias de Desarrollo (como los Centros de Desarrollo Empresarial de Rafaela y Mar del Plata, las Agencias de Desarrollo de Córdoba y la Región Rosario, el Programa Emprender de Las Heras o el Parque Empresarial Comirsa), los polos tecnológicos (como el Polo Tecnológico Constituyentes en el partido bonaerense de San Martín)<sup>22</sup> o los centros de formación específica como el ITEC Rafael de Aguiar de San Nicolás y los Centros de Formación Profesional de Comodoro Rivadavia o Rosario. A través de esas experiencias, el principal aspecto positivo que se va evidenciando radica en el aumento de las capacidades técnicas y de gestión locales.

---

<sup>22</sup> El Polo Tecnológico Constituyentes está conformado por la Universidad Nacional de San Martín, el INTI, CNEA, CITEFA y SEGEMAR.

Estas nuevas herramientas intentan responder a condiciones particulares de la especialización productiva regional, a los recursos naturales<sup>23</sup> y humanos existentes, a la vinculación a mercados nacionales e internacionales, como reconoce Albuquerque (1999) que ha ocurrido en otras experiencias internacionales de desarrollo económico local. Los servicios que se ofrecen a través de estos instrumentos suelen estar focalizados en los problemas internos de las empresas: asistencia financiera, reestructuración y gestión empresarial, modernización tecnológica, inserción externa e información. Perfil que también han asumido la gran mayoría de programas nacionales y provinciales de apoyo a las pequeñas y medianas empresas implementados en los últimos años (Ferraro, 2000).

No obstante, los resultados alcanzados hasta el momento suelen ser muy dispares y modestos, y no siempre se ha logrado modificar comportamientos e introducir innovaciones organizativas en el nivel local. También ha predominado una visión de la actividad productiva casi siempre vinculada sólo a lo industrial y poco visualizada en relación a los servicios, dejando abierta una necesidad de definir y promover “factores diferenciadores” del sistema productivo y de la sociedad local.

Otro aspecto fundamental está dado por el financiamiento que disponen los gobiernos locales para apoyar procesos de desarrollo. En efecto, estos financian sus actividades con el cobro de tarifas al consumo (electricidad, agua, transporte, cloacas); impuestos locales (personales, a las actividades comerciales, prediales); transferencias intergubernamentales (coparticipación); créditos bancarios nacionales e internacionales; financiamiento directo (transferencia de provisión de servicios públicos e infraestructura al sector privado); acceso al mercado de capitales (emisión de bonos y títulos municipales).

Los ingresos obtenidos por los gobiernos locales han quedado básicamente absorbidos por las funciones municipales tradicionales, más la atención a las crecientes necesidades sociales de la población.<sup>24</sup> En consecuencia, sólo un insignificante porcentaje del presupuesto ha podido ser destinado a la promoción del desarrollo económico.<sup>25</sup> Por lo tanto, las políticas locales más significativas desde el punto de vista del fortalecimiento del potencial endógeno para el desarrollo se financiaron generalmente con recursos extra locales, aunque es cierto que ha existido la búsqueda y utilización (aunque aún escasa) de mecanismos locales alternativos de financiamiento (Lucca, 2002)<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> De hecho algunas experiencias, como la de Bahía Blanca, señalan un importante empeño por consolidar una política ambiental local.

<sup>24</sup> Una estimación de las autoridades de la Federación Argentina de Municipios (FAM) en el 2001, encontraba que alrededor del 50 % de los presupuestos municipales, estaban atados a lo social.

<sup>25</sup> Algunos relevamientos ubican ese valor promedio en el 1% de los presupuestos municipales.

<sup>26</sup> Entre ellos pueden destacarse: incremento impositivo con destino a la realización de determinadas obras o prestación de determinados servicios (Mar del Plata); iniciativa privada a cambio de concesión; Fondo de Fideicomiso de garantía; Banco social (La Plata, Firmat); Cajas de crédito; Fondos de capital riesgo; Fondos de capital semilla; Cheques servicio; Fondos de garantía (Lucca, en Díaz, Grandinetti y Nari, 2002).

Un antecedente valioso, que tendrá que ser contemplado y utilizado en el diseño futuro de políticas, son las “especializaciones territoriales-sectoriales”.<sup>27</sup> Su impacto es importante tanto en la dinámica ocupacional como en las cadenas de proveedores y clientes en los territorios de localización, siendo su desempeño, en general, más virtuoso que el de las Pymis aisladas. Estas características emparentan estas aglomeraciones con los fenómenos territoriales estudiados por la teoría del desarrollo endógeno, dejando abierta la posibilidad de instalar una visión territorial del desarrollo en nuestro país y de pensar en políticas públicas de promoción territorial y sectorial que permita aumentar su capacidad de crecimiento y generación de empleo. En general, estos *clusters* nacieron y crecieron de manera espontánea pero, una vez identificados, se podría contribuir a su consolidación a través de la coordinación de políticas nacionales, provinciales y municipales (UIA, 2001).

Todos estos aspectos son básicos y necesarios en el camino de aumentar la competitividad empresarial, aunque en sí mismos resultan insuficientes desde la perspectiva del fortalecimiento de los sistemas productivos territoriales. El tema que permanece ausente o relativamente desatendido en los instrumentos de apoyo es el referido al aspecto territorial de la competitividad, a los problemas del entorno de negocios de las empresas, a los encadenamientos productivos, al fortalecimiento de la interacción entre agentes y organizaciones radicadas en el propio territorio y en otros con los que existe cierta complementariedad estratégica, a iniciativas que favorezcan el surgimiento y desarrollo de redes entre empresas y vínculos inter-empresariales, al fortalecimiento institucional de las organizaciones intermedias, al desarrollo de mercados de capital de riesgo, la generación de empleo local y una distribución más equitativa de lo producido.

En cuanto al aspecto territorial de la competitividad que acabamos de mencionar, Albuquerque (1996) sostiene que la valorización del territorio significa considerarlo como un ámbito activo en las innovaciones y no sólo como el espacio físico donde se desarrolla el medio socioeconómico. Habiendo señalado las limitaciones que presentan los principales instrumentos de apoyo revisados, es pertinente considerar que algunos de estos aspectos parecerían comenzar a ser reconocidos en determinadas políticas nacionales de apoyo al desarrollo local, como en la Ley 25.300 (Ley Pyme) con la creación de las Agencias de Desarrollo o en los corredores productivos de la Provincia de Buenos Aires.

No obstante, a lo largo de estos años han faltado acciones sobre los sistemas de actores locales que permitan mejorar el desempeño de las empresas y del territorio en su conjunto, construyendo lazos de confianza, fomentando procesos evolutivos de especialización individual y de búsqueda de complementariedades entre diferentes especializaciones, generando iniciativas sustanciales y no sólo formales de apoyo a empresas y aumentando la capacidad de las instituciones de crear un ambiente (la “atmósfera industrial” marshalliana) en el que se desarrolle el sistema territorial en su conjunto. Es desde un enfoque territorial y sistémico donde el nivel local/regional

---

<sup>27</sup> Estudiadas por la Unión Industrial Argentina (UIA) a través del Mapa Territorial-Sectorial de las Pimis (1999- 2001), que ubica y observa los cambios en la “propensión aglomerativa” de los distintos sectores económicos.

aparece como un ámbito adecuado para configurar estrategias de cooperación que coordinen a los sistemas productivo, educativo y tecnológico e institucional de gobierno, que permitan desarrollar el “saber hacer”, las habilidades específicas, aquellas que no se intercambian en el mercado, sino que se generan a través de los procesos de aprendizaje interactivo. Pero, ¿cómo crear esos incentivos a la acción colectiva?; ¿cómo generar dinámicas relacionales de naturaleza productiva en el territorio?

En este sentido, una “segunda generación” de políticas de desarrollo local deberá “construir” el territorio competitivo, superando individualismos espaciales. Re-pensar a las ciudades como actores dentro de una región y mirar fuera de los límites que necesariamente tenemos y que fijan el territorio de cada ciudad. En este sentido, muchos municipios argentinos han comenzado a incorporar perspectivas micro-regionales desde las cuales avanzar en propuestas conjuntas bajo fórmulas de participación sectorial y coordinaciones intermunicipales. Ejemplos elocuentes de estas nuevas perspectivas pueden encontrarse en algunos casos de la provincia de Córdoba o en Olavarría, Tandil y Azul en provincia de Buenos Aires; en el Plan Estratégico *Tuyú Mar y Campo*, impulsado conjuntamente por los gobiernos municipales de General Lavalle, General Madariaga, La Costa, Pinamar y Villa Gesell. Otro ejemplo de coordinación entre municipios de distintas provincias se da entre las ciudades de Villa Constitución, San Nicolás, Ramallo y San Pedro que, a partir de la coincidencia política de los respectivos gobiernos municipales, intentaron crear un nuevo espacio de articulación de políticas denominada *Región Litoral*. La aparición de estas iniciativas no implica un camino que efectivamente se esté transitando, pero sí indica cierta maduración en la visualización de un territorio de gestión más amplio que del ejido municipal.

Desde esta perspectiva regional, se trata sobre todo de consolidar un espacio funcional mayor que permita dar una nueva dimensión competitiva: la región urbano-funcional, de nuevos alcances territoriales. Por lo tanto, las ciudades deben ser vistas como los puntos focales del desarrollo y, como consecuencia de ello, las políticas de planeamiento territorial y desarrollo de las ciudades deben ser diseñadas e implementadas no solo en términos locales, sino en el amplio contexto del espacio regional.

### **3.2. La dimensión político-institucional**

Sabemos que las ciudades argentinas presentan aún una débil capacidad legal-institucional para el desarrollo, derivada de la estructura político-institucional argentina y de la brecha existente entre las funciones que se le asignan y las posibilidades reales con que cuentan para llevarlas a la práctica. Ello provoca una tensión fundamental entre la necesidad de los actores locales de una mayor autonomía para decidir y gestionar los procesos de desarrollo y la escasa autonomía municipal existente, sobre todo de carácter político y financiero.

No obstante, los municipios presentan como fortaleza una fluida relación con la sociedad local, hecho que les permite conocer con mayor certeza la realidad económico-social, cultural y político-institucional en la que tienen que actuar. Esto es importante, ya que las acciones gubernamentales son cada vez más dependientes de la capacidad de



iniciativa local y del compromiso de un variado número de actores públicos y privados, cuestión factible de ser lograda, con mayor fuerza, a escala local.

Es generalizada la idea de que la consolidación de un nuevo patrón de gestión local necesita de una articulación eficaz entre los diferentes niveles de gobierno, así como del mayor consenso social y sectorial respecto de las políticas a implementar, en un intercambio creciente con los diferentes actores locales representativos. Ello ha instalado en algunas ciudades argentinas la idea de que el gobierno de las mismas no se realiza exclusivamente a través de la municipalidad sino, además, por medio de un conjunto de agentes locales que, a través de su interacción, van produciendo el gobierno de lo local.

El “gobierno local” se constituye, entonces, a partir de un complejo institucional que privilegia la participación y la representación y resulta más abarcador que la idea tradicional de gobierno municipal, que alude exclusivamente al poder público local. En este sentido, por ejemplo, la característica distintiva del modelo de desarrollo productivo de Rafaela (provincia de Santa Fe) radica en la existencia de un vasto tejido institucional de apoyo al sector productivo con marcados liderazgos compartidos entre organizaciones públicas y privadas que buscan trabajar en forma articulada. Por su parte, la experiencia de Sunchales (perteneciente a la misma provincia) merece ser destacada como otro ejemplo del esfuerzo por estimular la participación y la constitución de redes asociativas como fundamento de la gobernabilidad local.

Como indicios de un nuevo patrón de gestión local, resultan alentadores algunos equilibrios y contrapesos intersectoriales e interinstitucionales que se generan a nivel local, por ejemplo a través de la conformación de consejos económico - sociales, que permiten un lento pero estimulante juego de suma positiva, de generación de iniciativas e incentivos para el cambio. Pero también existen ejemplos de evidentes limitaciones en los procesos de maduración y construcción política, reflejado en posiciones entusiastas hacia el desarrollo local, aunque carentes de compromisos explícitos, de representatividad real, de liderazgos asumidos, de “formalización” de consensos. En ese sentido, no han sido pocos los casos de firma de actas institucionales de apoyo al lanzamiento de un plan estratégico en una ciudad, como momento que aglutina fugazmente a la gran mayoría de los sectores de la misma, pero que al poco tiempo pasan a ser documentos olvidados en los despachos y los escritorios. Tampoco se puede desconocer la organización administrativa burocratizada y las prácticas políticas clientelares que aún se encuentran muy arraigadas en no pocas realidades locales.

La práctica del desarrollo local suele presentar desajustes entre los “tiempos” de las diferentes dimensiones que la misma involucra. En general, los cambios de contexto económico o tecnológico son más acelerados que los cambios socioculturales, por tanto, son percibidos localmente como “imposiciones externas” del sistema general, por lo que pueden ser vistos con reticencia, generando adaptaciones tenues de la población a ciertos cambios estructurales, pero carentes de una participación activa.

Por su parte, las metas políticas suelen ser fijadas de acuerdo a tiempos electorales, provocando un desajuste entre el tiempo institucional y sociocultural que genera problemas como la “sobre innovación” (introducir cambios a un ritmo que no logra ser asumido por la población, provocando rechazo y/o frustración), o la “adopción a-crítica” de planes, programas y contenidos provenientes de otras realidades. También

conductas imitativas, reconociendo experiencias valiosas llevadas a cabo en otras ciudades y en otros países e implementando acciones similares, aunque descontextualizadas y desprovistas de los aspectos propios de la cultura local. De hecho, muchas propuestas planteadas en las campañas electorales suelen estar cargadas de eslogan y de planteos sobre aquellas “cosas que habría que hacer”, expuestas más en virtud de una lógica preocupada por estar a tono con ideas innovadoras que fundadas en propuestas surgidas a partir de la maduración del tejido social e institucional local.

Además, el aumento verificable en la cantidad de organizaciones vinculadas al desarrollo local en diversas experiencias (como ocurre con las organizaciones empresariales, sindicales, profesionales, no gubernamentales, educativas, etc.) destaca el aspecto “cuantitativo” de la densidad institucional, aunque muchas veces la debilidad de los compromisos asumidos (el valor de los contratos) marca aún un déficit en el aspecto “cualitativo” de la misma. Tal debilidad de los sistemas de actores locales, se tradujo muchas veces en proyecciones fantasiosas sobre un futuro ideal, antes que en estrategias claras. En declaraciones de buenas intenciones, antes que en compromisos asumidos explícitamente. En “recetas de manual”, paquetes enlatados (Tecco, 2002)<sup>28</sup>, antes que en la generación de lo que Boisier llama “conocimiento pertinente”. Y el rol desempeñado por los principales actores locales involucrados en estos procesos estuvo más próximo al de “administradores de crisis”, que al de líderes locales transformadores.

Es cierto que, paulatinamente, se van ampliando los principios orientadores de la gestión pública local, desde funciones tradicionales y de gestión “administrativa”, hacia una serie de objetivos estratégicos: el desarrollo económico, la equidad social, el equilibrio ambiental, la vertebración territorial y la gobernabilidad democrática local a partir de una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos. Es decir, una expansión de la agenda local hacia una visión ampliada y ambiciosa de lo que debe ser la nueva política y administración local<sup>29</sup>, que demuestra posibilidades de avanzar en innovaciones políticas y gerenciales, más allá de las restricciones del marco institucional vigente. La experiencia de los planes estratégicos de ciudades resulta, muchas veces, elocuente en cuanto a los alcances y limitaciones de la política local. La planificación estratégica aplicada al ámbito territorial ha sido una práctica muy difundida en nuestro país, con numerosos casos en diversos tipos de ciudades: pequeñas, medias, metropolitanas.

La planificación estratégica ha sido entendida como un proceso que permite articular las iniciativas de los actores públicos y privados para potenciar el desarrollo de

---

<sup>28</sup> Valiéndose del concepto de entorno innovador, Tecco sostiene que superar las restricciones en las que se han visto envueltos los gobiernos locales para asumir nuevas responsabilidades (actuando sin experiencia previa ni recursos suficientes), se requiere producir innovaciones en la organización municipal y en la forma como ésta se articula con la sociedad local (En Díaz, Grandinetti y Nari, 2002).

<sup>29</sup> Por ejemplo, son verificables experiencias locales que han impulsado una serie de iniciativas que combinan creatividad e innovación, liderazgo y consenso intersectorial y participación, responsabilidad de la sociedad civil y nuevas formas de participación, descentralización gerencial, administrativa y política y administración eficaz. Este cambio también ha originado la creación de organismos autónomos, empresas municipales y sociedades de capital mixto. El Banco de Experiencias Locales (UNQ - UNGS) aglutina una serie de ellas ligadas a nuevas formas de participación, descentralización gerencial, administrativa y política.

una ciudad. Crear un ámbito de reflexión acerca del futuro de la ciudad, capaz de dar coherencia y credibilidad a una propuesta colectiva sobre la cual cada actor (o grupo de actores) pueda ejecutar sus proyectos individuales (o sectoriales). De este modo, fue asumida por los actores locales como la posibilidad de generar espacios de articulación más democráticos, de pensar en categorías conceptuales, metodologías e instrumentos que dieran cuenta de las nuevas situaciones en curso, de tal forma que la gestión del desarrollo pudiera desenvolverse en contextos de poder compartido y disputado entre diferentes actores (Reese y Catenazzi, 2000). En ese proceso, el municipio ha sido el principal impulsor de las estrategias locales (Monteverde, 2002), el actor dinámico<sup>30</sup>, y también el que ha aportado los mayores recursos, marcando el alcance pero también las limitaciones de estas experiencias.

Pero la actuación territorial de los actores impulsores y responsables de los planes estratégicos ha sido en ocasiones funcional a la crisis, quedando presos de un metodologismo políticamente neutro, disociando la planificación de la realidad política del lugar. No siempre planificación y gestión fueron de la mano. Planificar un proceso de desarrollo de un territorio es pensar al mismo tiempo en la gestión de ese proceso.<sup>31</sup> También planificar y gestionar requiere apoyar las estrategias en las dinámicas económicas y sociales concretas de cada territorio, en sus actores y en las relaciones de poder vigentes; pero pocas veces los planes estratégicos lograron canalizar la diversidad y contradicción de actores e intereses expresados en la sociedad local.<sup>32</sup>

### 3.3. Las pautas de acción comunitaria

Si bien parece asumida la importancia del capital relacional en la construcción de nueva ciudadanía y la consolidación de procesos locales de desarrollo, la práctica del desarrollo local aún evidencia una marcada falta de articulación entre organizaciones y personas y dispersión de esfuerzos municipales, privados, gremiales, educacionales.

No obstante, algunas experiencias de desarrollo local son ricas en la “generación de diálogos”, a través de esfuerzos por canalizar las expresiones sectoriales, de trabajo en los “sistemas de flujos” del territorio (de información, de cooperación, de solidaridad, etc) y de generación de “contrapesos” entre organizaciones y personas.<sup>33</sup> Ello ha

---

<sup>30</sup> Excepto en algunos casos puntuales como el de Campana (Caminotti, 2003).

<sup>31</sup> “La planificación no es un mero cálculo, sino el cálculo que precede y preside la acción. En consecuencia, cálculo y acción son inseparables y recurrentes” (Matus, 1985). Ello rompe con el divorcio entre los que “planifican o piensan” las políticas locales y los que “deciden y actúan” (citado en Reese y Catenazzi, 2000).

<sup>32</sup> Y muchas veces el recurso utilizado fue la implementación de “técnicas” participativas no siempre adecuadas a los fines de la obtención de compromisos explícitos por parte de los actores locales. Las instancias del proceso planificación iba por un lado y la política concreta y las decisiones sustantivas de la sociedad local, por el otro.

<sup>33</sup> Los presupuestos participativos suelen ser una práctica favorable en este sentido, y algunas ciudades argentinas han comenzado a implementar, con diferente alcance y éxito, este tipo de programas.

permitido superar “frenos culturales”, como el predominio de conductas sólo “demandantes” hacia esferas supra-locales y favorecer iniciativas propias.

Aunque no necesariamente esas experiencias surgen desde el gobierno municipal, sino de la propia organización de la sociedad local para acceder a servicios básicos o a la solución de necesidades puntuales (como en el caso de las redes solidarias de la localidad de Cuartel V, en el partido bonaerense de Moreno) usualmente coexisten con formas más tradicionales de organización, como las comisiones vecinales, para la provisión de obras de pavimentación, alcantarillado, etc. A su vez, la dinámica de las comunidades locales puede fortalecer la cohesión social a través de nuevas formas de democracia participativa, como el desarrollo asociativo y la generación de espacios públicos comunales autónomos.

Un aspecto fundamental de la vigencia actual de la democracia es el desarrollo de espacios públicos, diferentes del Estado, que dan cuenta de la vitalidad y autonomía de la sociedad civil, donde la ciudadanía puede florecer y cobrar existencia en la medida que es valorada como control que la sociedad ejerce sobre la cosa pública y posibilita la participación de los ciudadanos en lo que es de interés común.

La redefinición del rol de los gobiernos locales, ubica a la ciudad como una gran oportunidad de innovación política y, por ende, de recreación de la idea de ciudadanía, ya que permite una relación más directa con la población donde pueden experimentarse nuevos procedimientos electorales (como listas cívicas, voto programático y obligatorio, etc.); nuevas formas de participación (comités *ad hoc*, consulta popular, etc.); nuevas relaciones entre administración y ciudadanos (como las asambleas barriales, las ventanillas únicas de trámites y procedimientos); nuevas expresiones para la justicia y seguridad local (consejos de seguridad participativos, defensa de oficio de los ciudadanos ante las otras administraciones del Estado, etc.). La participación en las iniciativas locales es al mismo tiempo un instrumento metodológico y una herramienta de gobernabilidad para la continuidad del proceso de desarrollo, donde las organizaciones de la sociedad civil y el Estado asuman, acuerden y compartan el protagonismo de las decisiones.

#### **4. A modo de conclusión**

Sin pretender otorgar un sesgo normativo a esta presentación, señalaremos algunos conceptos que pueden orientar a futuro la práctica del desarrollo local en Argentina, en el sentido de aprovechar el potencial endógeno de nuestros territorios.

En primer lugar, tal como se ha señalado en el apartado 2, en tiempos de globalización el desarrollo pasa a tener una fuerte connotación territorial y otorga a los actores locales un rol preponderante en la articulación de redes y flujos diversos.<sup>34</sup> De

---

<sup>34</sup> Albuquerque (1999:82) sintetiza muy bien la diferencia entre espacio y territorio desde la perspectiva del desarrollo local y regional al argumentar que “el espacio como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas suele llevar implícita la idea de homogeneidad y en él preocupan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración de actividades o la polarización del crecimiento”. El territorio, en cambio, “incluye la

este modo, la perspectiva endógena del desarrollo -que inspiró teóricamente y conceptualmente las reflexiones de este artículo- señala la necesidad de delinear una política de creación de recursos específicos en el nivel territorial. Las “proximidades”, no sólo geográficas sino también políticas, institucionales y organizacionales, son las que dan lugar a las dinámicas específicas determinantes en la capacidad de las regiones y localidades para dirigir su propio desarrollo.

Ello supone un cambio de perspectiva desde una visión funcional del territorio hacia una visión territorial de cada lugar; desde una visión del desarrollo como proceso inducido sólo por factores exógenos (capital, inversión, infraestructura, tecnología), adaptados a cada realidad, hacia una visión del desarrollo como conjunto de capacidades ligadas a la calidad de los recursos humanos y a la capacidad organizativa y emprendedora de los agentes locales, que permitan un mejor aprovechamiento de los factores exógenos y que tornen dinámicas las potencialidades de cada sociedad local.

Por ello, la política de desarrollo local requiere de la integración de visiones e intereses y de la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en cada ámbito territorial. Ello no implica negar el conflicto social inherente a cada sociedad local, sino el desafío de buscar puntos de encuentro que permitan enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales, con las prácticas políticas y las estrategias de los actores. El territorio local entendido no sólo como un lugar de identidad, sino como una construcción política supone poder, relaciones de fuerza contradictorias, de modo que no es algo que está por fuera de los sujetos, sino un sistema de acción social intencional (Parmigiani, 2001), marcando el paso de una visión geográfica a una política del territorio local. Enfatizar las lógicas de interacción que se producen en el territorio local ayuda a superar visiones parciales de lo local, basadas en criterios de concentración demográfica, densidad o aglomeración de actividades productivas o integración social y romper, a partir de la diversidad de actores y estrategias, con las visiones “organicistas” y “tecnocráticas” de las sociedades locales como comunidades socialmente integradas, permitiendo un entendimiento más rico y dinámico de la complejidad de las mismas.

En segundo lugar, tal como ha sido señalado previamente, el desarrollo endógeno requiere de un contexto favorable. El “contexto” de una ciudad se constituye por los efectos de su ubicación dentro de los principales procesos nacionales y, así, por su vinculación con las políticas globales que afectan a los componentes fundamentales de la vida económica y social local (Pírez, 1995). Pero el contexto también hace referencia a una serie de *condiciones implícitas* que remiten a las características propias de cada sociedad, a sus procesos estructurantes y al rol de las instituciones públicas. En este punto, entendemos que una adecuada articulación global-nacional-regional-local resulta necesaria para interpretar y asentar los procesos de desarrollo.

Las sociedades se estructuran básicamente a partir de determinados procesos (globales, nacionales y locales) de acumulación, de dominación, de identificación, que

---

heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial”.

generan instituciones, reglas de juego formales e informales que pautan la interacción y condicionan el accionar de las personas y organizaciones.<sup>35</sup> Estos procesos estructurantes operan como principio de construcción de la diferenciación social, como posiciones que delimitan el espacio social y en ellos se desarrollan las relaciones y los conflictos específicos entre los actores involucrados, en ellos se enfrentan diversas visiones de la realidad que luchan por imponerse. Por lo tanto, las prácticas de los actores se encuentran arraigadas en contextos económicos, institucionales y culturales, y las opciones estratégicas que éstos adoptan responden, en gran medida, a la orientación de ese contexto. Los actores se constituyen en los sistemas de relaciones de los que forman parte, en sus “contextos de experiencia”, que condicionan no sólo su perspectiva (los puntos de vista), sino su capacidad de acción y el tipo de relaciones que establecen entre sí, afectando, por ende, el alcance y las características de las políticas de desarrollo. Esta interpretación nos sugiere que la dinámica de los procesos históricos no necesariamente implica progreso. No siempre las sociedades están insertas en un “modelo de desarrollo”, sino en un ordenes sociales determinados que incluso pueden ser desfavorables desde el punto de vista de las posibilidades sociales (Madoery, 2002).

Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, los actores locales necesitan de un ambiente (económico, institucional y axiológico) que respalde y oriente sus esfuerzos y encuadre sus acciones. Así, el desarrollo pasa a ser un proceso de construcción de poder y cambio social de dimensiones múltiples. No se trata de un enfoque productivista exclusivamente preocupado por el problema de la acumulación de capital, sino también por la distribución y por las condiciones de reproducción del conjunto de la sociedad. En efecto, como cada sociedad es heterogénea y desigual, los resultados de los procesos de acumulación, mirados en su individualidad, tienden a distribuirse también desigualmente consolidando las diferencias preexistentes. Entonces, hablar del desarrollo de la sociedad demanda explicitar los componentes que, además de la acumulación de capital, garantizan la distribución y reproducción del conjunto. Dicho de otro modo, el desarrollo no es sólo un proceso de mejora de la eficiencia económica, sino también de la equidad social y del equilibrio territorial y ambiental (Vázquez Barquero, 1999).

Pero, además, esta aproximación endógena nos está advirtiendo que el desarrollo no es meramente un fenómeno de carácter “local”, sino un proceso complejo que requiere de una nueva “geografía” de responsabilidades públicas, de un Estado activo en todas sus escalas (nacional, provincial y local), de la vigencia simultánea del principio administrativo de la subsidiariedad y del principio ético de la solidaridad social y territorial (como suele enfatizar Sergio Boisier), de la conformación de redes de ciudades y de la compensación y equilibrio entre ciudades y regiones, ya que el contexto general no afecta a todos los territorios de la misma manera. La no existencia de escalas territoriales de la administración pública con capacidad suficiente como para impulsar y sostener procesos sustanciales de desarrollo aparece como un rasgo saliente del orden

---

<sup>35</sup> Arocena (1995) advierte que no toda subdivisión de un territorio nacional es una sociedad local, sino que un territorio es sociedad local cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza, pero además cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros.

institucional resultante del cambio estructural que experimentó la Argentina. Esto está requiriendo una reconstrucción territorial del Estado; un replanteo del balance de poder en cuanto a las atribuciones tributarias, fiscales e institucionales entre los gobiernos nacional, provinciales y municipales.

No hay pleno desarrollo local sin un “espacio” local apropiado, sin un ámbito territorial con potestades y capacidades institucionales adecuadas a las funciones crecientes que las ciudades tienen que desempeñar. La ampliación y la superación del modelo tradicional de gestión municipal (administrador, proveedor de servicios públicos, ejecutor de obra pública), reclaman efectivos y novedosos instrumentos legales, administrativos y financieros. Será necesario reconocer que los procesos de desarrollo dependen crecientemente de la efectiva vigencia de los principios de descentralización y autonomía local.

No obstante, este proceso no debe ser leído en términos de una pérdida de relevancia del Estado nacional, sino como la necesaria consolidación de otros ámbitos de interacción y de espacios políticos originales, con los cuales las políticas nacionales deberán articularse. No hay desarrollo sin un Estado fuerte y sano, y no hay desarrollo local sin una macroeconomía que lo aliente. En este sentido, Estado nacional es el responsable primordial del desarrollo local, pero ello exige que no sólo se ocupe de “costos” de la economía sino también de los factores que hacen sustentable la competitividad en el mediano y largo plazo, como las políticas de impulso a la innovación tecnológica, la especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios, la infraestructura institucional. También debe promover y estimular el funcionamiento de los sistemas productivos territoriales, permitiendo visualizar el funcionamiento de la economía argentina no sólo desde una perspectiva funcional, sino territorial.

El desarrollo endógeno reconoce la diversidad de realidades territoriales. El contexto no afecta a todos los lugares de la misma manera, por lo tanto también se requieren políticas compensatorias. Por supuesto que, como instancia ordenadora del conjunto social y compensador de asimetrías, el Estado nacional deberá ocuparse con más énfasis de los desequilibrios sociales, sectoriales y territoriales. Hay una relación integral, no de opuestos, entre lo local y lo supra-local (provincial, nacional, global), entre los sectores público y privado, entre la economía y la sociedad, entre la competencia y la cooperación, entre la economía formal y la informal. Nuestra trayectoria pendular como sociedad no debería alentarnos a caer nuevamente en las *tentaciones* del pensamiento binario, sino a adoptar una visión integral de estos procesos.

En tercer término, el desarrollo adquiere características de proceso endógeno cuando es pensado, planificado, promovido e inducido por los actores comprometidos con el medio local; es decir, cuando existen actores capaces de controlar el proceso de desarrollo en una sociedad local. Así, lo “local” define un compromiso, un conjunto de capacidades y una dirección endógena del proceso de cambio, más que una escala geográfica circunscripta al plano urbano y micro-regional. Es un concepto político antes que geográfico.

La noción de lo político no es algo restringido a la esfera del poder institucionalizado, sino un proceso de construcción de proyectos en el contexto de las

contradicciones sociales. Lo político como articulación dinámica entre sujetos, prácticas sociales y proyectos, como capacidad social de re-actuación sobre circunstancias determinadas en el marco de opciones viables de la realidad (Zemelman, 1998). Colocar la dimensión política como núcleo del acontecer social implica no sólo explicar relaciones necesarias entre fenómenos, sino identificar direcciones objetivamente posibles de los procesos reales, recuperando la dimensión utópica de la realidad. Pero ello requiere de un proyecto político, de un proyecto local. Para que eso acontezca, es necesaria una reunión de varios factores. Por ejemplo la existencia de personas en condiciones de tomar la iniciativa, de asumir compromisos y de emprender actividades productivas.

El desarrollo no es sólo responsabilidad pública y, por lo tanto, requiere de liderazgos transformadores junto a la adecuada participación de la sociedad local, de “agentes de desarrollo local” más que de actores, en el sentido en que le atribuye al término Arocena (1995).<sup>36</sup> Implica comportamientos que permitan una elevada influencia sobre la dirección, sobre la modalidad y sobre la naturaleza del desarrollo del territorio, sea en su rol de dirigentes políticos, emprendedores, educadores, funcionarios de la administración pública o profesionales con actuación regional.

Por ello, el desarrollo local no es una sumatoria de esfuerzos aislados sino que implica encuentro, cooperación, proximidad y redes. Se requieren acuerdos y de espacios de articulación; de liderazgos participativos; de mayores expresiones de democracia y recreación ciudadana. Esta mirada integral del desarrollo local obliga a los agentes territoriales a ser innovadores, creativos y arriesgados; a buscar y a crear las oportunidades, a asumir riesgos y responsabilidades como una forma de gobernar el desarrollo. Esto también presupone, naturalmente, una redefinición, casi una refundación de lo local: implica comenzar a ver al municipio en su nivel de estatalidad, no sólo como organización administradora y prestadora de servicios sino como ámbito de relaciones de poder específicas.

Tal vez el mayor desafío pendiente de lo local sea el de acumular territorialmente los recursos colectivos necesarios para el desarrollo de su sistema productivo y de su entorno institucional. También lo local aporta una posibilidad, aún débilmente explotada en la Argentina, de construcción de una ciudadanía activa e innovación institucional. Para ello, las estrategias locales necesitan apoyarse en las dinámicas económicas y sociales concretas de cada territorio, en sus actores y en las relaciones de poder vigentes.

En virtud de lo expuesto, el desarrollo será resultado de un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos, de tomas de posición y de intereses no

---

<sup>36</sup> Si el actor está definido por el escenario donde se desenvuelve, el agente está ligado al sentido de la acción. Es un mediador, capaz de observar, analizar, comprender y traducir las lógicas y racionalidades de los otros agentes, incorporar propuestas de concertación y de ofrecer el diseño de las actuaciones necesarias. Es decir, los agentes son personas con capacidad de intervenir (con instrumentos más específicos, visión más amplia e interpretaciones no convencionales), sobre los principales aspectos gestionales, tanto en las empresas como en las organizaciones públicas y sectoriales, y con capacidad de gobernar el sistema de instituciones característico de un modelo de desarrollo que adecue la economía territorial a las exigencias del contexto.



necesariamente armónicos, aunque sí factibles de ser integrados en un proyecto político local. Ahí es donde adquiere sentido el desarrollo entendido como un proceso que se da en la sociedad civil, pero que puede ser fomentado por la política de desarrollo local. Por lo tanto, el gran desafío para los gobiernos locales radica en encontrar la manera de expresar, regular y resolver los conflictos, para estimular un proceso de desarrollo económicamente eficiente, pero también equitativo y sustentable. La acción política pone en movimiento el potencial del territorio.

En suma, las numerosas experiencias de políticas de desarrollo surgidas localmente en Argentina constituyen una muestra elocuente de los grandes esfuerzos que distintos líderes y comunidades vienen realizando para afrontar la diversidad de desafíos y problemas actuales, aún sin contar con las condiciones legales e institucionales apropiadas pero dando claras muestras de que es a nivel local donde se dan los más originales procesos de innovación política, económica y social. Pero esas mismas experiencias evidencian su debilidad intrínseca: se puede fracasar si no se encuentran las bases colectivas sobre las cuales que apoyarse. El desarrollo local no tiene por qué ser una expresión minimalista, no tiene por qué restringirse a lo micro, a lo desplazado, a lo débil, como sesgo predominante que adquirieron gran parte de los esfuerzos locales en los últimos años. Ese es probablemente el aspecto urgente del desarrollo local, pero también habrá que ocuparse de lo importante. No tiene que ser sólo una alternativa de contención social, aunque la crisis obligue a priorizar este aspecto. Se requieren estrategias integrales.

El desarrollo local puede ser profundamente innovador, pero si no existe una perspectiva política de construcción de nuevos campos posibles los innumerables esfuerzos que se hacen en nombre del desarrollo local serán en vano y las visiones que orientan esos esfuerzos ocultarán, en el fondo, una negación o una falta de comprensión de la complejidad del desarrollo. La visión de lo local como sistema de poder complejo, sustentado en equilibrios de fuerzas inestables y contrapuestas, que amplía la mirada a los aspectos dinámicos relacionados con la maduración de las fuerzas productivas, con la organización de la sociedad local y con la confianza en las capacidades de interacción de los agentes personales e institucionales como responsables de la construcción de su propio modelo de desarrollo, son los pilares de una perspectiva política del desarrollo local.

## **Bibliografía**

Alburquerque, Francisco. "Cambio Tecnológico, Globalización y Desarrollo Económico Local". Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Economía y Geografía. Madrid, 1998.

Alburquerque, Francisco. *Desarrollo Económico Territorial. Guía para agentes*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Sevilla, 2002.

Anderson, J. "The exaggerated death of the nation-state"; en J. Anderson, et al, *A Global World?*. S/D, 1994.

Arocena, José. "Políticas Locales, Innovación y Desarrollo", III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Madrid, 1998.

Arroyo, Daniel. "La planificación del desarrollo local en el marco de la emergencia". Mimeo, 2002.

Barzelay, Michael. *The New Public Management, Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Ltd. Oxford. England, 2000.

Basualdo, Eduardo. *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, FLACSO, Idep. Buenos Aires, 2000.

Bauman, Zygmunt. *La globalización: consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1999.

Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?*, Editorial Anagrama. Buenos Aires, 1998.

Boisier, Sergio. "El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)", mimeo. Santiago de Chile, 2003.

Boisier, Sergio. "Desarrollo local ¿De qué estamos hablando?", Universidad de Talca, Cuadernos Regionales N°1. Santiago de Chile, 2000.

Boscherini, Fabio y Poma, Lucio (comp.). *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Miño y Dávila editores. Madrid, 2000.

Calderón, Fernando. "Potenciar la sociedad para fortalecer el desarrollo. Una perspectiva crítica del Desarrollo Humano", Instituto Internacional de Gobernabilidad, Paper N° 25. Barcelona, 2000.

Carciofi, Ricardo. "El papel del sector público en el desarrollo latinoamericano", Revista de la CEPAL N° 63. Santiago de Chile, diciembre de 1997.

Castells, Manuel y Borja, Jordi. *Local y Global. La Gestión de las ciudades en la Era de la Información*, Taurus. Barcelona, 1996.

Castells, Manuel y Mollenkopf, John. *Dual City. Restructuring New York*, Russell Sage Foundation. New York, 1992.

Castells, Manuel. *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza. Madrid, 1996.

Caminotti, Mariana. "Regionalización y gestión del desarrollo local en la Provincia de Buenos Aires. El Plan Estratégico Tuyú Mar y Campo"; en Daniel Cravacuore (comp.), *Alianzas para el Desarrollo Local en Argentina. Experiencias. Aprendizajes y desafíos*, Ed. Dunken. Buenos Aires, 2003.

Dabat, A. *Globalización: capitalismo informático-global y nueva configuración espacial del mundo*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

De Franco, Augusto. "Por qué precisamos de desenvolvimiento local integrado e sustentable". S/D. Brasil, 2000.

Devés Valdés, Eduardo. *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. De la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Tomo III, Editorial Biblos. Buenos Aires, 2003.

Díaz, Cristina, Grandinetti, Rita y Nari, Patricia (comp.). *Tecnologías y Gestión Local en Argentina. Experiencias y Perspectivas*, Homo Sapiens. Rosario, 2002.

Esteso, Roberto y Cao, Horacio. "La reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: balance de la década de los 90 y nueva agenda", I Congreso Nacional de Administración Pública, AAEAP. Rosario, 2001.

Ferraro, Carlo, (2000): Presentación al Seminario Internacional sobre Agencias de Desarrollo. Rosario, abril de 2000.

Ferrer, Aldo. "El capitalismo mágico", Diario Clarín, artículo de opinión. Buenos Aires, junio de 2000.

Galli, Carlos. *Espacios Políticos. La edad moderna y la edad global*. Léxico de política, Nueva Visión. Buenos Aires, 2002.

- Guillén, Mauro. "Diversity in Globalization. Organizational Change in Argentina, South Korea and Spain", School of Social Science, Paper N° 6. January 2000.
- Harvey, David. *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1998.
- Ianni, Octavio. *La sociedad global*, Editorial Siglo XXI. Buenos Aires, 1998.
- Katz, Jorge. *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, CEPAL, Fondo de Cultura Económica. Santiago de Chile, 2000.
- Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano. *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2000.
- Kosacoff, Bernardo. "Estrategias empresariales y ajuste industrial", en B. Kosacoff (editor), *Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*, CEPAL, Universidad Nacional de Quilmes, 1998.
- Kozlarek, Oliver. "Globalización y la pluralidad de las teorías normativas", Seminario dictado en Universidad de Buenos Aires, septiembre de 2001.
- Lechner, Norbert. *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, editorial LOM. Santiago de Chile, 2002.
- Levy, Jacques. "Espacios Mundo. Instrucciones para el uso"; en AA.VV. *El nuevo sistema del mundo*, K&Ai ediciones. Buenos Aires, 1994.
- Max-Neef, Manfred; Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn. *Desarrollo a escala humana*; en Development Dialogue, número especial, Fundación Dag Hammarskjöld. Uppsala, Suecia, 1986.
- Madoery, Oscar. "El Proyecto Local como alternativa de Desarrollo", en *Revista Política y Gestión*, Vol. 2. Buenos Aires, 2001.
- Madoery, Oscar. "El valor de la política de desarrollo local"; en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens. Rosario, 2001.
- Mesner, Dirk. "Dimensiones espaciales de la competitividad internacional"; en *Redes y Regiones, una nueva configuración*, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 2, Número 3. México, 1996.

North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Nun, José. *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2000.

Ortiz, Renato. *Otro Territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo*, Convenio Andrés Bello, Colección Pensamiento Latinoamericano. Santa Fé de Bogotá, 1998.

Oszlak, Oscar. "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", I Congreso Nacional de Administración Pública, AAEAP. Rosario, agosto - septiembre de 2001.

Parmigiani de Barbará; Myriam. "Governance regional", I Congreso Nacional de Administración Pública, AAEAP. Rosario, agosto - setiembre de 2001.

Pecqueur, Bernard y Colletis, Gabriel. "Dinámica territorial y factores de la competencia espacial"; en Vazquez Barquero y Garófoli (comp..) *Desarrollo Económico Local en Europa*, Economistas Libros. Madrid, 1995.

Piffano, Horacio. "Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria federal en Argentina", Consejo Empresario Argentino (CEA), Documento 27, 1999.

Pirez, Pedro. "Actores sociales y gestión de la ciudad"; en *Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, Año 7, N° 28. México, 1995.

Putnam, Robert. *La Tradizione Cívica nelle Regioni Italiane*, Oscar Saggi Mondadori. Milano, 1993.

Resse, Eduardo y Catenazzi, Andrea. "La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas"; en *El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana*. Proyecto MSP - Programa ECOS-OUVERTURE. España, 1998.

Rodríguez Posse, Andrés. "Instituciones y Desarrollo Económico Local", Department of Geography and Environment, London School of Economics, 1998.

Rofman, Alejandro. *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos productivos del petróleo, del carbón y del azúcar*, Ariel. Buenos Aires, 1999.

Sachs Jeantet, Celine. "Ciudad y Gestión de las Transformaciones Sociales", Gestión de las Transformaciones Sociales (MOST), Documentos de debate N° 2, UNESCO, 1995.

Schwartzter, Jorge. "Condenada al fracaso", Diario Clarín, domingo 9 de febrero de 2003.

Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta. Buenos Aires, 2000.

Vázquez Barquero, Antonio. "Desarrollo Endógeno y globalización"; en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O (comp.), *Transformaciones Globales, Instituciones y Política de Desarrollo Local*, Homo Sapiens. Rosario, 2001.

Vázquez Barquero, Antonio. *Endogenous Development. Networking, innovation, institutions and cities*, Routledge. London, 2002.

Zemelman, Hugo. *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*, Siglo XXI editores, Universidad de las Naciones Unidas, segunda edición. México, 1998.