

Perspectivas, políticas y estrategias de desarrollo local en áreas metropolitanas

Adriana Rofman, Francisco Suárez y Patricia Polo
Universidad Nacional de Gral. Sarmiento

1. Introducción

En estos últimos años se ha incrementado notablemente la difusión de experiencias de desarrollo local en diferentes regiones de América Latina, apoyadas en muy diversas perspectivas respecto del contenido teórico y estratégico del concepto de desarrollo local. Se incluye dentro de este término un espectro muy diverso de procesos locales, diversidad que requiere un esfuerzo de conceptualización y sistematización para ordenar la riqueza del conocimiento producido y facilitar el aprendizaje sobre las experiencias.

En este marco, este artículo se propone, en primer lugar, profundizar en el análisis teórico del modelo de desarrollo local, realizando una revisión crítica de los diferentes enfoques actualmente vigentes en este campo y avanzando en la reflexión sobre algunas de las cuestiones centrales que este modelo deja en suspenso. Sobre esta base conceptual, se presenta una experiencia actualmente en marcha: el Programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de Gral Sarmiento, tomándolo como “caso de estudio” que permite delinear algunas relaciones y formular algunos interrogantes que vinculan los ejes de reflexión teórico-estratégicos y las prácticas concretas de intervención social. Cabe aclarar que estas reflexiones tienen un carácter preliminar, ya que constituyen un primer intento de sistematización y análisis de un Programa que aún está en ejecución.

2. Distintas perspectivas teóricas y estratégicas sobre el desarrollo local

Este capítulo está dedicado a revisar críticamente las teorías y perspectivas que sostienen el debate actual en este campo, y que constituyen el basamento conceptual de las propuestas estratégicas que guían las diferentes experiencias locales. Por lo tanto, en estas páginas no se encontrará un recorrido exhaustivo por la historia del surgimiento del concepto de desarrollo local, ni un estudio detenido de todas las versiones que ha asumido este modelo en el presente, sino que sólo se analizarán las principales perspectivas que subyacen a los variados textos y programas que han cobrado visibilidad en los últimos años.

2.1. La prehistoria del modelo de desarrollo local

La conceptualización sobre el desarrollo local heredó, en sus inicios, la perspectiva economicista que asociaba estrechamente la idea de desarrollo al crecimiento económico. Bajo el imperio de una visión marcada por el reduccionismo económico, el desarrollo era medido a través de indicadores que reflejaban el nivel de producción y circulación de bienes y servicios, tales como el producto bruto interno. El desarrollo entonces, se traducía como el crecimiento de estos indicadores, a partir de una ecuación elemental: desarrollo = crecimiento. Esta visión consideraba que el crecimiento de los factores económicos produciría mecánicamente el “efecto derrame” hacia los sectores marginados, y que entre tanto la pobreza reflejaba el distanciamiento entre la sociedad moderna y la sociedad tradicional relegada.

Durante los años sesenta la problemática del desarrollo se basaba en la discusión en torno al "desarrollo versus subdesarrollo", centrada en procesos a escala mundial o, cuando menos, nacional. Hacia la década del '70, en el ámbito de Naciones Unidas y de la CEPAL, se planteó una revisión de la estrategia internacional del desarrollo, introduciendo el concepto de Desarrollo Integral como producto de la constatación de que "el crecimiento experimentado en las variables económicas a menudo no ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia equivalente en el bienestar humano y en la justicia social" (Cardarelli, Rosenfeld, 1991).

La concepción integral del desarrollo propuso conciliar los objetivos económicos de crecimiento y los sociales para atenuar las disparidades. Atendió a integrar en los procesos de desarrollo a los sectores llamados tradicionales, marginales y de subsistencia, promoviendo su participación a través de estrategias y técnicas denominadas de animación. Comienza entonces a comprenderse que los problemas sociales no son subproductos de los problemas económicos, sino que tienen una entidad propia, multicondicionada por procesos económicos y extraeconómicos.

Esta nueva mirada se vio reflejada en la elaboración de indicadores de desarrollo que evidenciaban el grado de integración social, como nivel educativo, tasa de ocupación, calidad de la infraestructura habitacional etc. Estos indicadores podían ser utilizados tanto para mostrar la matriz social y cultural en la que se dinamizaban los procesos de desarrollo, como para señalar los efectos que estos procesos producían las políticas económicas.

Esta apertura hacia la multidimensionalidad del concepto de desarrollo da lugar a la consideración de otras problemáticas, y es así que en la década del '70, ante la crisis energética, la amenaza del uso de la energía nuclear, la pérdida de biodiversidad y los innumerables eventos de contaminación y degradación ambiental, la consideración de las cuestiones ecológicas en los planes de desarrollo comenzó a tornarse una dimensión ineludible, y surge entonces la concepción del desarrollo sustentable.

Por otro lado, a comienzos de los años noventa, el PNUD propone la consideración del Desarrollo Humano, como una visión que contempla la vigencia plena de los derechos humano, la interrelación entre el bienestar colectivo y el individual, la equidad en cuanto al acceso a la salud, educación derechos políticos, la igualdad de géneros y la equidad generacional e intergeneracional. Sobre esta idea, se crea un índice internacional de Desarrollo humano, combinado los indicadores de capacidad adquisitiva, educación y esperanza de vida. Estos indicadores son utilizados para mostrar la satisfacción aparente de ciertas necesidades básicas y el incremento de los algunos indicadores sociales. El Informe PNUD *Human Development Report*, de 1998, considera al desarrollo humano como un proceso de ampliación de la capacidad de elección de la gente, concibiendo también que el desarrollo humano debe contemplar en "empoderamiento" de las personas, el sentimiento de pertenencia comunitaria y el gozar de dignidad y respeto.

En la actualidad, en un contexto donde la llamada globalización, tiende a disminuir las autonomías y a aumentar las interdependencias, acelerando exponencialmente la interactividad entre agentes y territorios e incrementando la brecha entre regiones ganadoras y perdedoras; se plantea la resignificación el rol de lo local como punto de partida de procesos de desarrollo.

Esta nueva orientación plantea una estrategia que se apoya en las capacidades locales para iniciar un proceso de construcción "desde abajo" del desarrollo, entendido entonces como un cambio integral en las condiciones de vida, motorizado por los mismos actores que serían beneficiados por esta dinámica de cambio.

Esta perspectiva puso de manifiesto la naturaleza territorial del desarrollo, al señalar que los procesos de cambio estructural tienen lugar en un espacio geográfico determinado, un territorio que conjuga determinadas relaciones de producción y estructura económica, una trama socio-institucional que se refleja en las características del Estado local, una historia y cultura propias y, además, una inserción específica en el sistema nacional y global. Avanzando en esta reconsideración de la

dimensión espacial, se postula que el territorio –entendido desde esta visión más compleja- es también un recurso para el desarrollo, un “protagonista activo” del proceso de cambio.

2.2. Desarrollo endógeno como proceso económico

En esta perspectiva, el desarrollo local es definido como “como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o territorio” (Vázquez Barquero, 1998, p. 3); donde el “potencial de desarrollo” esta constituido por el conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas de las ciudades y regiones (*op.cit.*).

En el concepto de desarrollo local, el autor identifica tres dimensiones: “**una económica**, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad de los mercados; **una sociocultural**, en el que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y **una política y administrativa**, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible” (*op. cit.* p 5).

El abordaje propuesto se sustenta en las investigaciones realizadas sobre la dinámica productiva y el territorio. Así, la reelaboración del concepto de distrito industrial de Marshall, realizada por Becattini, la noción de entorno innovador (Grupo de Investigación sobre Entornos Innovadores-GREMI-) y la conceptualización de la estrategia de especialización flexible, permitirían hablar de desarrollo económico local desde una perspectiva territorial.

La propuesta tiene, a su vez, como referente empírico la experiencia de las ciudades europeas (distritos italianos, país vasco, entre otras) a inicios de la década de los '80, que ajustaron sus sistemas productivos a la economía global mediante la movilización del “potencial de desarrollo” existente en el propio territorio.

Esta conceptualización del desarrollo “económico” local, ha logrado generar una gran adhesión y ha servido de sustento a numerosas iniciativas territoriales de desarrollo emprendidas en distintos países; no sólo porque abre un nuevo espacio de intervención para las políticas locales, sino también porque se presenta como una alternativa a la propuesta de desarrollo “exógeno”. Siguiendo al autor, “las respuestas a los desafíos de la globalización son limitados y se pueden sintetizar en dos estrategias básicas: o se pone en marcha una estrategia de desarrollo exógeno y de atracción de inversiones externas, en la que compiten las ciudades y regiones entre si (juego de suma cero) y/o se implementa una estrategia de desarrollo económico local que cree las condiciones para el surgimiento de las iniciativas locales e intente una solución de los problemas locales” (Vazquez Barquero, 1998, p. 20-21).

No obstante, algunos de los supuestos sobre los que se asienta la estrategia de desarrollo local propuesta, necesitan ser objeto de una mayor problematización y reflexión a la hora de aconsejar un determinado curso de acción; que sea viable en las actuales condiciones de nuestro país y nuestra región.

En primer lugar, cabría reflexionar sobre las condiciones de posibilidad de una estrategia como la propuesta, interrogarse sobre las condiciones necesarias para el inicio de un proceso de desarrollo endógeno y, en este sentido, si se debe suponer la existencia de un “cierto umbral mínimo” que asegure la sostenibilidad de la estrategia planteada.

Como subraya Boisier, el “desarrollo local es “un concepto sustantivo (contenido más que contenedor) que alude a una cierta modalidad del desarrollo, que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo” .

En segundo lugar, cabría referirse al carácter de esta propuesta: ¿ Cuáles son las posibilidades reales de la estrategia de crecimiento de abajo- arriba planteada, cuáles son las variables sobre las que se puede incidir localmente y cuáles escapan al control de los gobiernos locales, es decir, cuánto de endógeno y de exógeno debe conjugar la estrategia formulada?

En tercer lugar, se sostiene que la organización del proceso productivo constituye el centro del proceso de acumulación de los sistemas productivos locales. Se postula que las empresas del distrito (o territorio determinado) se organizan formando redes de pequeñas y medianas empresas especializadas, lo que favorece el surgimiento de economías de escala externas a las empresas, pero internas al sistema productivo local y la reducción de los costos de transacción. Sin embargo, la realidad muestra que cada espacio económico posee una configuración propia, que ha ido definiéndose en función de los sucesivos sistemas productivos, y lógicas de articulación al sistema económico nacional e internacional. Cada espacio tiene su propia su propia historia económica; que puede favorecer o no el surgimiento de sistemas locales de empresas. Por otra parte, aún suponiendo la existencia de sistemas locales de empresas, el aprovechamiento de las externalidades generadas en un ambiente local “requiere de umbrales mínimos de competencias que no todos los agentes locales poseen y que no se pueden adquirir sin el desarrollo de un proceso evolutivo de creación y destrucción de rutinas y convenciones”. (Yoguel y López, 2000, p. 34). En este sentido, a diferencia de otras experiencias, el ambiente local suele tener en la Argentina una escasa influencia sobre el proceso de formación de competencias de las empresas.

En cuarto lugar, esta implícito en el análisis, que la experiencia de las ciudades italianas y españolas es reproducible a través de una serie de instrumentos. Esta claro que el sistema productivo local va más allá de la red industrial, lo forman también una densa red de actores sociales y sus relaciones, y por ello, es conceptualizado como un “milieu”, un entorno, que “integra y domina un conocimiento, unas reglas, unas normas y valores, y un sistema de relaciones (Vazquez Barquero, 1998). Por lo tanto, si los mecanismos de funcionamiento de las economías locales se explican por la fuerte relación que se establece entre la empresa, cultura y territorio, es pertinente preguntar hasta que punto la existencia de una determinada cultura de desarrollo y determinados valores condicionan los procesos de desarrollo local y si son una condición necesaria para la consolidación de estos procesos y si estos valores y éstas prácticas, son reproducibles en otros contextos, en localidades con entornos caracterizados por una cultura del desarrollo distinta de la vigentes en esas ciudades europeas.

2.3. Desarrollo “desde abajo”

Desde distintas perspectivas teóricas y político-estratégicas se insiste en que la importancia que el modelo del desarrollo local asigna a la movilización y articulación de los actores locales debe traducirse en el fortalecimiento del sector más empobrecido o débil de la sociedad local. Es decir, si el objetivo es impulsar las potencialidades locales, el desarrollo es un proceso que debe comenzar por “abajo”.

Enmarcado en este enfoque, José Luis Coraggio postula que una política de desarrollo local debería orientarse a apoyar las actividades productivas populares que no siempre están vinculadas al mercado, el sector de actividad que incluye “el conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas que realizan las ...unidades domésticas, orientadas primordialmente a la reproducción de sus miembros y que dependen fundamentalmente de la capacidad de trabajo de éstos” (Coraggio, 1998 p.12). La “economía popular” es una de los tres subsistemas de la estructura económica local, que estaría conformada por la economía de mercado , la economía pública y la economía popular o del trabajo. Este último subsistema de actividades productivas se apoya sobre una densa trama de relaciones entre individuos , grupos y familias, por lo que se debe tomar en cuenta también la red de circulación que se produce al interior de este sector, así como los circuitos que vinculan a los tres subsistemas . La intervención sobre la economía de un territorio debería tomar en consideración los distintos sectores de la actividad económica, los arreglos institucionales más o menos formalizados que regulan este campo, y los variados actores que animan este diverso conjunto.

Puesto que este segmento es “una configuración de recursos, agentes y relaciones aún no constituida” (Coraggio, 1998 p.14) la promoción de la economía local no sólo implicaría acciones orientadas a incrementar la productividad de la economía popular, sino que también debería proponerse potenciar la articulación entre los tres subsistemas. Ello implicaría actuar sobre otros aspectos de la vida social local que dan sentido a la actividad económica, como la identidad cultural, la relación entre el Estado y la sociedad civil, el acceso de la población a la educación y a la producción y el consumo cultural, entre otros. Es decir, debería plantearse apoyar la constitución de los agentes locales como sujetos del proceso, a la vez que actuar sobre las instituciones que regulan la vida social y económica local.

Esta propuesta, si bien asigna un papel relevante a la transformación económica como motorizadora del desarrollo, sostiene una visión de la economía más amplia de la que subyace en el modelo del desarrollo endógeno, ya que pone de relieve el potencial de las actividades productivas populares, aún aquéllas que operan por fuera del mercado. A la vez, deja sentado que las intervenciones necesarias para producir esta transformación no pueden restringirse a los ámbitos de articulación entre empresas y Estado, sino que deben abarcar a las estructuras institucionales, políticas, culturales, etc.

2.4. La perspectiva socioinstitucional

Encuadramos en esta perspectiva socioinstitucional a dos conceptualizaciones latinoamericanas, que ponen el acento en las condiciones sociales e institucionales del desarrollo local, distinguiéndose así de la orientación más economicista: las elaboraciones de Sergio Boisier, de Chile, y las del CLAEH, de Uruguay.

En principio, Boisier diferencia “crecimiento” de “desarrollo”, señalando que el crecimiento está determinado por factores exógenos – las decisiones de localización del capital internacional– mientras que el desarrollo depende de factores endógenos. Grafica esta perspectiva apelando a la figura del barrilete: remontar un barrilete requiere, al igual que el desarrollo, diseño, construcción, conducción –como factores endógenos– y brisa adecuada – como factor exógeno.

Por otro lado, en esta perspectiva del desarrollo territorial, más dinámica e integrada que la sostenida por el modelo del desarrollo económico local, la clave está en la “existencia, nivel y articulación de los factores del desarrollo... La cuestión central pareciera residir en la maximización del **potenciamiento** de cada factor y, sobre todo, en el logro de una **articulación** sólida e inteligente, es decir, con una orientación claramente establecida.” (Boisier, 1999b p. 72). La última condición, referida a la **orientación** del proceso, es para Boisier un aspecto fundamental, puesto que es el **proyecto político** lo que da sentido a esta articulación. Siguiendo la metáfora del cometa, es el diseño, la construcción y la conducción lo que hace que el barrilete se eleve, es decir, que el proceso se ponga en movimiento. Citando sus palabras: “ la clave del desarrollo radica en la sinergia que puede generarse mediante la articulación cohesionada e inteligente de factores causales” (*op. cit.*, p.28)”

Es decir, la dinámica del desarrollo se fundamenta en la reproducción constante del “ capital sinérgico”, concepto que hace referencia a la capacidad de una sociedad local para articular provechosamente, y así valorizar, sus recursos endógenos. Puesto que esta perspectiva pretende superar el enfoque economicista, la lista de recursos o “ formas de capital” que puede detentar un territorio incluye recursos tanto materiales como intangibles, a saber: capital natural, económico, cognitivo, simbólico, cultural, institucional, psicosocial, social, cívico y humano.

El aporte principal de este enfoque radica, por lo tanto, en la relevancia que otorga al proyecto político, a la voluntad organizada de una sociedad para valorizar y aprovechar sus capacidades. Capacidades que no son sólo recursos naturales o disponibilidad de infraestructura, sino que dependen, en buena medida, de factores socioinstitucionales y culturales. Esto es, transmite una perspectiva eminentemente política del proceso, en el sentido de destacar el papel de los sujetos del desarrollo,

responsables de amalgamar los recursos disponibles en un movimiento constructivo y acumulativo, lo que este autor llama “capital sinérgico”.. En sus palabras: “el territorio (organizado) ha de ser objeto de un proceso de construcción social y política que lo transforme en sujeto”, (Boisier, 1999b) donde se desprende que este proceso de transformación debe ser un movimiento voluntario, liderado por actores sociales locales comprometidos con este proyecto.

Otra mirada sobre los actores del desarrollo local, interesada más en la formulación de metodologías de intervención, se puede encontrar en los textos del CLAEH. En particular Marsiglia y Pintos se interesan por la **dimensión institucional** del desarrollo local, analizando “la construcción de ámbitos de encuentro, intercambio horizontal y concertación de intereses entre actores“ e identificando “los contextos institucionales que los favorecen” (Marsiglia y Pintos, 1997 p.94). El nivel de institucionalidad existente en un territorio se determina por la cantidad y actividad de las instituciones de la región, el grado de articulación interinstitucional e intersectorial y el compromiso de las organizaciones con el desarrollo local. Estas variables permiten caracterizar a los territorios de acuerdo a su grado de dinamismo, e identificar las líneas de acción prioritarias para cada uno.

Desde este punto de vista, la existencia de actores capaces de promover el desarrollo local no es un supuesto ya dado sino un factor más en la consolidación de la trama socioinstitucional del territorio, que condiciona fuertemente las estrategias pasibles de ser implementadas.

Este tipo de teorías abren la posibilidad de pensar los **procesos históricos** de articulación socioinstitucional propios de cada realidad territorial. A diferencia de los modelos originados en las experiencias europeas, de orientación fuertemente economicista, estas elaboraciones enfrentan la cuestión de los sujetos del desarrollo como una potencialidad más, no como un factor ya dado. Es decir, se **interrogan** por la capacidad política e institucional de una sociedad local determinada para protagonizar un proceso de desarrollo local, punto de partida que se distancia de la **orientación modelística** del pensamiento hegemónico en este campo, que sólo toma en cuenta el “stock” de recursos disponibles en una localidad, dando por sentado que existe un mecanismo automático de vinculación, que no requiere de decisión política.

Sin embargo, la riqueza de este marco de análisis no debe ocultar que esta preocupación por la dinámica socioinstitucional del desarrollo no deja espacio para plantear interrogantes acerca del significado del término desarrollo. Dado que el enfoque está orientado a analizar las condiciones institucionales que darían lugar a procesos de cambio a nivel local, estas teorías no se plantean cuál es el **sentido** del desarrollo, a qué tipo de transformaciones alude , qué conflictos implica, qué sectores involucra y cuál es la utopía de sociedad a la que apunta.

3. Cuestiones para la reflexión

Las elaboraciones hasta aquí expuestas cubren buena parte del espectro del debate actualmente vigente en el campo del desarrollo local. Estas perspectivas coinciden en la valorización de los recursos y potencialidades locales como palancas del desarrollo, y por lo tanto establecen que el eje central de la intervención debe orientarse a favorecer la articulación entre actores, sectores y recursos. Las divergencias se basan, principalmente, en una distinta lectura respecto de la dinámica y de los componentes principales del proceso , ya que unos apuntan a mejorar la competitividad económica del territorio, focalizando en las relaciones sector público/empresa ; otros se orientan a fortalecer y valorizar las actividades económicas populares y las redes formales e informales que la sostienen; y otros a ampliar la capacidad social e institucional de articular recursos en pos de un proyecto de cambio.

Es posible considerar a estos enfoques como propuestas competitivas, o tomarlos como acercamientos complementarios a un fenómeno dinámico, respecto del cual todavía no se han establecido regularidades o generalizaciones comprensivas. Asumiendo esta última posición, la de tomar de cada teoría las ideas más valiosas y cuestionar sus postulados reduccionistas, queda armado

un marco de interpretaciones y de propuestas estratégicas que ayuda a delinear intervenciones y políticas.

Sin embargo, esta revisión también deja al descubierto la necesidad de profundizar la reflexión en torno a ciertas cuestiones centrales en la formulación de estos modelos. El carácter fuertemente prescriptivo y metodológico de estas elaboraciones, una mirada orientada centralmente a proponer cursos de acción antes que a analizar procesos realmente existentes, explica muchas de estas “lagunas”.

Esta orientación se comprende, en parte, por las condiciones históricas de surgimiento de esta perspectiva. En un principio, la literatura sobre los procesos de desarrollo local se basaba en una sistematización de procesos históricos vividos por algunas localidades europeas. Así, en América Latina, la producción escrita sobre este campo avanzó más rápidamente que el desarrollo de experiencias exitosas en esta región. Difundido como un paradigma alternativo capaz de permitir una salida diferente a las condiciones impuestas por la globalización a las regiones periféricas, la difusión de la perspectiva del desarrollo local abrió un espacio de teorización, debate y experimentación todavía joven en estas tierras. Como resultado, no se cuenta aún con una masa crítica de investigaciones empíricas sobre experiencias o procesos de cambio que permitan construir un marco de análisis de estos fenómenos, y aún predominan los enfoques normativos – que señalan el horizonte hacia adónde habría que encaminarse- y los estratégicos – que indican qué es lo que hay que hacer-, pero hay muy pocos estudios explicativos que den cuenta de las dinámicas reales de desarrollo local en América Latina en general y Argentina en particular.

Antes de acercarnos a la revisión de las experiencias efectivas, parece pertinente dejar esbozadas algunas de las cuestiones que requerirían un análisis más profundo, ya que indican vacíos o grietas en el andamiaje conceptual actualmente vigente.

3.1. La especificidad de lo local

Cuando hablamos de desarrollo local, desde una mirada territorialmente situada, el desarrollo sigue siendo nuestra meta y “lo local”, a nuestro entender cobra sentido **estratégico** y **metodológico**.

Es **estratégico** en tanto escenario de un proyecto político, que responde a determinada articulación multisectorial y actoral que tiene potencialidad sinérgica¹. Y lo es también, en tanto escenario económico, donde la formación, crecimiento y cambio estructural de los recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) pueden conducir a mejoras, en las condiciones y calidad de vida de la localidad.

Tiene por otra parte sentido **metodológico**, porque el ámbito local permite reconocer y redefinir problemas territorialmente situados; poner en práctica determinados mecanismos o técnicas de aprendizaje colectivo y de socialización de las decisiones; identificar y reapropiar recursos endógenos y alentar procesos innovadores para la solución de problemas específicos.

Si despojamos de la dupla el término desarrollo y miramos a lo local, hay que distinguirlo de la determinación geográfica espacial. El **espacio** no es una categoría social, pero si hay una **espacialización** de los fenómenos sociales, y hay una sobreconstrucción del espacio operado por los fenómenos sociales (Coraggio *et al* 1989).

Por lo tanto, lo local y lo regional resignifican al espacio como realidad relacional donde hay cierto conjunto de objetos geográficos, naturales y sociales y por otro, un proceso que los produce y los anima, o sea la sociedad en movimiento (Coraggio *et al* 1989).

¹ La presencia y el reconocimiento del capital sinérgico es la premisa básica para pensar en una estrategia de desarrollo local

En consecuencia, lo local reviste una dimensión sistémica entre procesos económicos, sociales, ecológicos, políticos que se interrelacionan. En efecto, la espacialidad de la sociedad local no es un tablero de ajedrez, porque los mismos procesos sociales pueden cambiar el contexto territorial, el tablero.

Por otra parte, si hablamos de sociedad local, no estamos haciendo referencia al concepto de **comunidad**², ya que éste remite a un grupo homogéneo, relativamente indiviso, escenario de manifestación de una voluntad general o bien de un conjunto de prácticas y representaciones compartidas: comunidad académica, comunidad hispanoparlante, comunidad de internet, comunidad evangélica.

Por el contrario, la sociedad local, expresa también el conflicto, la puja por los recursos, la lucha por el espacio territorial y por imponer representaciones e identidades. En este sentido, reconocemos la presencia de diferentes lógicas de acción local, donde encontramos la presencia de actores que intervienen bajo una lógica política y despliegan una doble racionalidad: garantizar la satisfacción de necesidades del conjunto y acumular poder; actores orientados por una lógica de obtención de ganancias, unidades económicas; y actores que responden a la lógica de la necesidad y a la búsqueda de mejorar la calidad de vida. (Pírez 1995). Cabe destacar que cada una de estas lógicas representan tipos ideales y que en la realidad cada actor social expresa una combinación de las mismas, y que también en el interior de cada lógica pueden manifestarse profundas contradicciones.

Frente a estas lógicas de acción local es relevante señalar que el paradigma del desarrollo local se asienta sobre la transversalidad de estas racionalidades. A su vez, consideramos que los procesos de desarrollo local producen escenarios de gestión de la sociedad local. “Se entiende por ‘escenarios’ a un espacio social de encuentro entre individuos o grupos y fuerzas sociales y/o políticas que permiten la confrontación de opiniones, aspiraciones, iniciativas y propuestas, representativa de una gama diversa de identidades y de intereses específicos de los cuales son portadores tales agentes. En los escenarios se despliegan relaciones de poder, en las que los distintos agentes participan con sus diferentes recursos y, en consecuencia, posibilidades desiguales de incidir en las decisiones, en función del lugar que ocupan en la trama de relaciones sociales y/o políticas que sirven de contexto a dichos escenarios” (Velásquez *et al.* 1994 p. 271)³. En estos escenarios no se resuelven las contradicciones estructurales, más bien se ponen en evidencia y constituyen espacios de confrontación y consenso; de competencia y cooperación, de posibles modificaciones de los sistemas de alianzas.

De esta manera, cuanto hablamos de lo local, no estamos hablando de lo “**dado**”, espacios dados, relaciones socioculturales dadas, división político administrativa dada; sino de procesos dinámicos, que constituyen o han constituido ámbitos de intervención: política, económica, geográfica o cultural y que se objetivan en jurisdicciones políticas, tramas económicas, articulaciones sociales e identidades.

Cuando se pretende direccionar el desarrollo *desde abajo hacia arriba*, a partir de los recursos endógenos, cobra sentido el significado de lo local. La sociedad local, tal como señala Arocena (1995

² La idea de comunidad presupone un grupo humano homogéneo, indiviso, compartiendo los mismos bienes, las mismas creencias e ideas, las mismas costumbres y un destino común.

La idea de sociedad, por el contrario, presupone la existencia de individuos independientes y aislados, dotados de derechos naturales e individuales, que deciden, por un acto voluntario, asociarse por ventajas e intereses recíprocos.

Así, la comunidad es la idea de una colectividad natural o divina, la sociedad es la idea de una colectividad voluntaria, histórica y humana (Quintar 2000).

³ De manera similar podemos definir a los escenarios como ‘campos sociales’: “espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propio” (Bourdieu en Gutiérrez, 1994; 21). En este sentido, que un verdadero proceso de desarrollo local, podría ser constituyente de “campos sociales”.

p.20), es un “sistema de acción sobre un territorio delimitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados”. A los cuales le agregaríamos la capacidad de producir identidad y un proyecto político. En este sentido, lo local no es un espacio de estricta delimitación geográfica, su perfil es más cualitativo que cuantitativo. Estas cualidades se manifiestan en tres dimensiones: el político institucional, el histórico socioeconómico cultural y el físico ambiental (Vapñarsky 1996, p. 146). Estas dimensiones no son excluyentes pero deben ser consideradas cuando se pretende identificar un territorio de acción.

Desde el punto de vista político institucional lo local es una unidad de gestión pública a veces coincidentes con el nivel mínimo de desagregación del Estado: el municipio. Esta perspectiva de lo local resurge con fuerte vigor a partir de los procesos de descentralización del Estado. En estos procesos, los organismos centrales del Estado transfieren funciones educativas, asistenciales y de fomento local a las administraciones públicas más pequeñas. Si bien estos procesos implican una transferencia de gastos no siempre equiparables con la transferencia de los recursos necesarios, implican también una mayor autonomía y capacidad de gestión de las administraciones locales. En esta línea de pensamiento, algunos autores como Borja (1987) ponderan las virtudes del espacio local como ámbito de realización de la democracia, destacando las posibilidades que encierra como viabilizador de formas de concertación social y de mecanismos de desburocratización.

Al hablar del sistema político institucional en el marco del desarrollo local, estamos haciendo mención al sistema de toma de decisiones y mecanismos de negociación y articulación multisectorial y actoral. En un proceso de desarrollo local, no hay que pensar en una institucionalidad estable, fija, ya que este proceso puede crear institucionalidad y/o nuevos mecanismos de gestión pública o asociada, como las corporaciones, agencias de desarrollo y microrregiones como instancias supra municipales e infraprovinciales que han surgido en nuestro país en la última década, o el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, que constituye un nuevo paradigma de gestión pública

A nivel socioeconómico, toda sociedad conforma un sistema de relaciones constituida por grupos interdependientes. Este sistema puede ser llamado sociedad local cuando lo que está en juego en las relaciones entre los grupos es principalmente de naturaleza local. Dicho de otro modo, la producción de riqueza generada en el territorio es objeto de negociaciones entre los grupos socioeconómicos, convirtiéndose en el estructurante principal del sistema local de relaciones de poder. (Arocena, 1995). Un territorio con determinados límites es entonces sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales.

En el sentido económico según Vázquez Barquero (1998 p.3) “la hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo”. Éstas externalidades son conocidas como potencial endógeno. En efecto, se considera al territorio como lugar donde se organizan los agentes económicos, se generan instancias de cooperación y competencia, y de aprendizajes colectivos.

Desde el punto de vista histórico sociocultural lo local es pensado como el espacio vivido, en el que se da la interacción cotidiana o cuasi cotidiana de los distintos actores sociales en los diferentes ámbitos de socialización: familiares, educativos, laborales, barriales, recreativos, comunitarios, étnicos.

Sin duda, todos estos ámbitos van constituyendo una compleja red que da sentido, identidad a lo local. En su vida cotidiana es probable que el individuo comparta más de un ámbito local, situación que es muy común cuando se trabaja en una ciudad y se vive en otra. Pero hoy, más que en otros tiempos, estas redes sociales de interacción cotidiana están atravesadas por un gran contacto con el ámbito global, sobre todo a través de los medios de comunicación y de las redes informáticas. Esto no necesariamente hace que lo local pierda especificidad, más bien el efecto es que lo local se expone y se resignifica con más frecuencia. En la medida que la identidad y la problemática local son expuestas

por y ante los medios de comunicación, son también co-producidas entre la sociedad local y los medios que las comunican (García Canclini, 1995; pp.114-116). A nivel cultural⁴, la pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva. Consideramos que la identidad se afirma en la continuidad y en el cambio y en su devenir va marcando límites con otras identidades (Barth, 1976).

Para que exista sociedad local distinta de otra es necesario que el conjunto humano que habita un territorio comparta rasgos de identidad en común, sobre todo aquéllos que remiten a la auto referenciación geográfica. Al interior de una sociedad local puede haber un abanico de identidades heterogéneas, que reflejen diferencias de clase, género, de edad, étnicas etc., sin embargo en mayor o menor medida comparten una auto referenciación histórico-territorial. Esta capacidad de producir auto referencia local e identidades colectivas territoriales, es un elemento fundamental para contrarrestar y reposicionarse ante las dinámicas de la globalización que pueden convertir a los territorios en sitios despojados de identidad y de los procesos histórico culturales que le dieron origen, como los llamados “no lugares” : shoppings, countries y otro similares. (Augé, 1993).

En este sentido, podemos pensar la cultura también como un componente estratégico para la resignificación de lo local. Por ejemplo, la recuperación y revalorización del patrimonio cultural local, tanto el tangible (arquitectónico, arqueológico, histórico) como el intangible (fiestas populares, artistas locales) puede ser la antesala de proyectos turísticos y/o educativos.

Un último aspecto, es el físico-ambiental. Esta dimensión destaca que lo local está delimitado por una serie de atributos físicos (naturales o contruidos) medianamente uniformes que permiten la continuidad territorial de actividades productivas, de identidades colectivas y redes sociales. Esta dimensión no sólo es soporte de las actividades económica, sociocultural e institucional, sino a la vez es plausible de ser alterada por éstas, como mencionamos con anterioridad cuando nos referimos a la sobreconstrucción del espacio operado por los fenómenos sociales.

De hecho en América Latina, fruto de las políticas neoliberales, el soporte físico ambiental ha sido objeto de numerosas transformaciones. En la última década, hemos asistido a un fenómeno de quiebre del espacio territorial como ámbito integración social, donde observamos que las metrópolis latinoamericanas han devenido en un gran escenario de polarización socioeconómica.(Daher; Geisse s/f y Coraggio 1994). En las grandes ciudades Latinoamericanas adquieren centralidad los intereses de sectores hegemónicos que garantizan para sí el equipamiento urbano necesario para la reproducción del capital y de sus unidades domésticas. En efecto, emerge un fuerte sector privado impulsando el proceso de producción de la ciudad y valorizando fragmentos de la misma. Al mismo tiempo, que la ciudad se fragmenta físicamente, se distancian las identidades urbanas y se debilitan las posibilidades de ejercer la ciudadanía para los sectores populares (Santos ,1993). Este proceso de fragmentación se refleja también en el acceso desigual a la infraestructura y a los servicios urbanos básicos, a la seguridad, a los espacios verdes, a la recreación, a la calidad ambiental, etc.

En Buenos Aires hemos presenciado un proceso de *insularización* de la riqueza a partir de los nuevos componentes urbanos barrios privados, ciudades satélites, parques industriales, autopistas, etc. (Suárez, 1997). y a la vez, un fenómeno de *insularización* de la pobreza, ya que en muchos barrios o localidades la gente ve restringida su movilidad producto de la limitación de recursos para solventar servicios y transportes. (Cravino *et al* 2002). Quizás sea más gráfico a la hora de representar la Argentina de comienzos del nuevo milenio hablar de fenómeno *oceanificación* de la pobreza y de *insularización* de la riqueza.

3.2. Un proceso de cambio integral e integrador

⁴ Entendemos por cultura a la “producción de fenómenos que contribuyen, mediante la representación o reelaboración simbólica de las estructuras materiales, a comprender, reproducir o transformar el sistema social, es decir todas las prácticas e instituciones dedicadas a la administración, renovación y reestructuración del sentido” García Canclini (1982)

Desde esta concepción compleja acerca del espacio local, hablar de **desarrollo local** implica hacer referencia a **lo local como proyecto político, escenario estratégico y espacio de aprendizaje e innovación**. Donde a partir de los recursos endógenos territoriales, económicos, políticos, sociales y culturales, se impulsan procesos de cambios que sean reconocido y percibido colectivamente como avances en las condiciones objetivas de vida.

Consideramos que estos procesos apuntan a construir un andamiaje analítico y propositivo que indague en cómo se articulan los recursos endógenos en un espacio territorial. Coraggio (1997) sugiere el análisis de la combinación de tres elementos: la **competitividad** en el marco de una economía global, la **governabilidad** bajo el paradigma de la democracia y la **sustentabilidad** ambiental en un contexto de alta degradación de recursos.

Un proyecto político de desarrollo local tiene que plantear la capacidad de redireccionar los procesos sociales que generan situaciones de exclusión social, degradación socioambiental, dependencia cultura y política. No actúa **sobre** sino **con** las contradicciones, antagonismos y conflictos sociales. La capacidad de generar acuerdos colectivos sobre intereses contrapuestos es el gran desafío del desarrollo local. Estos acuerdos debe reflejar la articulación de recursos endógenos. La acertada combinación de los componentes o capitales (económicos, sociales, humano, tecnológicos, políticos) configuran otro capital particular y específico, el capital sinérgico.

La articulación de los de los diferentes capitales endógenos en un proceso social complejo, contribuyen a este proceso, la promoción de espacios colectivos de aprendizajes, la asociatividad y la construcción de poder social y político (Boisier, 1999a).

Pensar en el desarrollo desde lo local, significa construir nuevos escenarios estratégicos de concertación capaces de fortalecer o crear nueva institucionalidad y nuevos mecanismos de gestión, y a la vez recrear nuestra mirada sobre el capital sinérgico y el potencial endógeno de manera de superar los viejos listados de inventarios de recursos.

3.3. Los sujetos del desarrollo local

Como se mencionó previamente, las primeras producciones teóricas sobre el desarrollo local se apoyaron en el análisis del carácter territorial de los procesos de crecimiento e innovación productiva sucedidos en algunas ciudades europeas.

La adecuación de este modelo como una política alternativa para la superación del estancamiento económico y la crítica situación social que afecta a las sociedades latinoamericanas, plantea un conjunto de interrogantes acerca de los **sujetos** que encarnarían estos procesos. En particular, la traducción de este paradigma a estrategias de acción aplicables en territorios locales con condiciones diferentes a las que marcaban las potencialidades de las ciudades europeas debería comenzar por interrogarse acerca del grado de consolidación y la fortaleza de la trama socioinstitucional local.

El concepto de **trama socioinstitucional** se refiere al tejido de organizaciones públicas, privadas y sociales que movilizan a una sociedad, en este caso definida territorialmente. El grado de dinamismo y la potencialidad de cambio de una comunidad depende, en buena medida, de la densidad y fortaleza de esa trama, de la riqueza de las interacciones que se establecen entre las organizaciones –lo que se traduce en la capacidad de la negociación de sus intereses- y de las normas, acuerdos y valores que organizan y dan sentido al conjunto de vínculos.

Uno de los componentes fundamentales de este tejido de lazos socioinstitucionales a considerar en los procesos de desarrollo local es la relación entre la sociedad civil y el Estado local o regional. La naturaleza de la interacción entre las instituciones estatales y las organizaciones sociales y económicas constituye un eje principal para la consideración de los actores del desarrollo local, puesto que es el sustrato de una política de articulación intersectorial que pretenda producir un impacto territorial remarcable.

Por lo tanto, puesto que el paradigma del desarrollo local sostiene que la articulación de actores es la estrategia fundamental del proceso, la aplicación del modelo a las sociedades latinoamericanas pone de relieve la necesidad de analizar la capacidad de la trama socioinstitucional local para actuar como sujetos del desarrollo local en las ciudades o regiones de América Latina.

4. Una experiencia de promoción del desarrollo local en el conurbano bonaerense

Desde este marco de análisis nos proponemos revisar una experiencia concreta de intervención para el desarrollo local: el Programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS). Este Programa, implementado por el Instituto del Conurbano de la UNGS, con el auspicio de la Fundación de la Universidad (FUNAS) y el apoyo de la Fundación Interamericana, se inició en mayo de 1998. Está sustentado en un entramado de proyectos de intervención en la sociedad local, elaborados y gestionados conjuntamente con otras instituciones de la zona, que se proponen incidir en el complejo espectro de cuestiones que conforman la problemática local en esta región.

4.1. La UNGS y su entorno

La UNGS está localizada en el noroeste del área metropolitana de Buenos Aires. Esta Universidad tiene sus sedes en San Miguel y en Malvinas Argentinas, y su área de influencia cubre total o parcialmente un amplio espacio que abarca varios partidos del conurbano: Tigre, Malvinas Argentinas, San Miguel, José C. Paz, Moreno, Hurlingham, Morón, Merlo, Pilar y Escobar.

La inmensa mancha urbana que llamamos área metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se define en función del conjunto de flujos de población y de intercambio de bienes y servicios que la recorren cotidianamente y que atraviesan – y en cierta medida desconocen– los límites territoriales jurisdiccionales. Es también una región marcada por una gran heterogeneidad interna, ya que incluye desde el centro más concentrado y moderno –donde se toman las decisiones nacionales– hasta barrios periféricos con indicadores socio económicos que dan cuenta de las condiciones de vida más difíciles del país. Para citar sólo un indicador, el porcentaje de población con problemas de empleo (desocupados + subocupados) en el 2002, varía entre el 19% para la ciudad de Buenos Aires y el 38% para las localidades del conurbano.

También pueden distinguirse fuertes diferencias internas entre las distintas áreas del conurbano, en lo referente a las condiciones socioeconómicas y el nivel de desarrollo de cada una de ellas. La región noroeste, en particular, se encuentra entre las zonas más afectadas por el estancamiento de la actividad económica y el deterioro de la situación social.

En las últimas décadas, la decadencia de la actividad industrial –principal fuente de atracción de la región– dio lugar a la declinación de la actividad económica general y el consiguiente incremento del desempleo y de los indicadores de pobreza en la región. Si bien resulta evidente que estos fenómenos están afectando hoy al conjunto de la sociedad argentina, las características propias del conurbano –producto del estilo de desarrollo de esta región en el período anterior– han condicionado de manera particularmente grave el impacto de la crisis socioeconómica en esta zona.

Las características socioculturales del conurbano no facilitan la conformación de una perspectiva **local** sobre la problemática de la zona. El rápido crecimiento poblacional de esta región estuvo ligado a los movimientos migratorios que impulsaron a grandes contingentes de población de las provincias del interior del país y de algunos países limítrofes a abandonar su lugar y radicarse en los espacios disponibles en el conurbano. La mayoría de las familias que habitan estas localidades tiene una corta historia de relación con el territorio donde está asentada, y está más vinculada culturalmente con su provincia o país de origen. Por otro lado, la condición de periferia de un centro tan dinámico desde el

punto de vista cultural como la ciudad de Buenos Aires obstaculiza el desarrollo de iniciativas culturales propias. Así, en el conurbano bonaerense no se ha construido todavía una cultura popular local que refleje simbólicamente el arraigo de la sociedad con el espacio donde habita.

Desde el punto de vista político-institucional, el sistema de gobierno del área metropolitana de Buenos Aires es sumamente complejo, ya que coexisten, y se superponen, distintas jurisdicciones estatales -nacional, provincial y municipal- sobre un mismo territorio. Si bien para la mayoría de sus habitantes el AMBA es una sola gran ciudad, como puede verse en la intensidad de la circulación cotidiana de recursos y de personas, las decisiones públicas están radicadas en diferentes instancias estatales, según la cuestión. “Cada uno de los ‘ámbitos’ supone espacios de autonomía y capacidades de intervención que funcionan como ‘barreras’ –en ocasiones definitivamente cerradas- al proceso de toma de decisiones y a la resolución de cuestiones”. (Badía *et al*, 2001)

Este cruzamiento de ámbitos jurisdiccionales no ayuda a construir una perspectiva local sobre los problemas de la localidad, ya que la participación estatal en el entramado de actores que se construye en torno a las cuestiones que podrían articular un proyecto de desarrollo local, está radicado en distintas instancias territoriales. No aparece claramente definido un agente estatal con incumbencia y compromiso fuerte con la problemática local, ya que el sistema político institucional de la Provincia de Buenos Aires ha establecido un esquema radial de relaciones entre los municipios y el gobierno provincial, en el cual los gobiernos municipales tienen escasa autonomía real y formal. Se suma a esto, la relativa artificialidad de las fronteras entre municipios, que no separan “ciudades” con historia y cultura propias, sino que sólo establecen límites administrativos de relativa relevancia en la vida cotidiana. Todos estos factores confluyen para condicionar la capacidad del Estado local para promover transformaciones socioeconómicas en su territorio.

Como resultado de esta configuración socioeconómica y político-institucional, el sistema de relaciones entre la sociedad civil y el Estado a nivel local en el conurbano bonaerense, se caracteriza por el predominio de los vínculos clientelares o particularistas por sobre los canales de participación ciudadana pública y política. Este entorno sociopolítico no favorece el desarrollo de un “ámbito público local” donde tenga lugar un debate abierto acerca del proyecto político de desarrollo que podría motorizar las fuerzas locales, y sentar las bases para la concertación de los diferentes intereses en torno a un horizonte compartido.

La participación social se concentra en la sociedad civil, entendida como “una trama social formada por movimientos sociales, organismos de representación de intereses y entidades civiles, una red asociativa tan amplia como plural, multifacetada y descentralizada” (Telles, 1994). En este caso, se está hablando de las llamadas organizaciones de la sociedad civil: este amplio y diverso conjunto de asociaciones voluntarias, generalmente establecidas en un espacio territorial definido y cuyo accionar está dirigido a mejorar las condiciones de vida de la población de la zona.

Los actores predominantes del ámbito de la sociedad civil en el noroeste del conurbano son las organizaciones sociales de base territorial, asociaciones de vecinos de los barrios surgidas, en su mayoría, con el fin de encontrar caminos que mejoren las difíciles condiciones de vida que enfrentan estos sectores. Estas asociaciones, si bien están dedicadas principalmente a atender las necesidades de la supervivencia cotidiana, también trabajan por la promoción del desarrollo humano y por la construcción de redes interinstitucionales.

Así, un estudio sobre la densidad de la trama socioinstitucional en este campo daría cuenta de variadas instancias de articulación entre estas asociaciones, aunque generalmente basadas en el trabajo conjunto en torno a actividades puntuales y de corta duración. En estos lazos participa también el Estado local y provincial, tanto como “centro” de formulación y financiamiento de proyectos cuya implementación está a cargo de las organizaciones locales así como destinatario de reclamos y movilizaciones referidas a cuestiones de infraestructura urbana. (Rofman, comp. 2002)

Este flujo de interacciones, sin embargo, no ha fructificado aún en redes permanentes y estables, capaces de facilitar el procesamiento y articulación de las demandas de las distintas organizaciones y de servir de base para una mayor “publicación” de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil a nivel local (Cunill Grau, 1997)

En conclusión, puede afirmarse la trama socioinstitucional de esta región se caracteriza por la fragmentación del tejido socio organizativo y la poca capacidad institucional del sistema político para liderar procesos de articulación de intereses locales. Se ha avanzado poco en la construcción de un ámbito público local, en buena medida por el tono particularista de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y por la escasa identificación cultural de la sociedad con el territorio local.

4.2. Líneas de trabajo del Programa de Desarrollo Local / UNGS

Los párrafos anteriores describen el entorno socio-territorial de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Esta Universidad pública y gratuita, creada hace pocos años, en 1993, planteó desde sus comienzos su firme compromiso con el desarrollo de la región, buscando convertirse en una herramienta de apoyo al mejoramiento de la situación social de la población local.

Además de cumplir con las funciones propias de una institución de estudios superiores, la UNGS puso en marcha en 1998, el Programa de Desarrollo Local, como canal privilegiado de vinculación con la comunidad local. Puesto que constituye una iniciativa originada en una universidad, su objetivo principal es instalar en la agenda pública local la perspectiva del desarrollo local como modelo alternativo de desarrollo. En particular, el PDL se propone contribuir a fortalecer la capacidad de las instituciones y los agentes estatales y no gubernamentales locales para promover un proceso de desarrollo local en la región y así facilitar el surgimiento y consolidación de alianzas entre los actores locales que sirvan de base para promover y sostener iniciativas de acción orientadas a producir cambios positivos en las condiciones de vida de la población de la zona.

Las estrategias generales del Programa se ordenan en torno a estos dos objetivos: incidir en la ampliación del espacio público local y fortalecer la trama socioinstitucional de la zona. Así, las primeras acciones apuntaron a difundir la perspectiva del desarrollo local en el debate público local y a instalar a la UNGS como un actor institucional comprometido con esta orientación estratégica. Las actividades implementadas durante los primeros años apuntaron fundamentalmente a crear estos espacios de intercambio sobre la problemática de la zona, y a fortalecer la capacidad de los distintos actores locales a través de actividades de capacitación o de asistencias técnicas para el fortalecimiento institucional.

Con estas acciones, el PDL busca contribuir al establecimiento de un ámbito público de debate sobre la problemática local, facilitando el encuentro de los diferentes actores locales en espacios de análisis y reflexión, produciendo en conjunto con ellos conocimiento relevante y pertinente sobre la situación de la región, y asegurando una dinámica de intercambio de ideas que promueva la puesta en marcha de iniciativas de desarrollo. La articulación de los actores locales, base institucional del desarrollo local, requiere un ámbito de encuentro serio y constructivo donde se garantice el diálogo entre interlocutores.

Esta tarea de “siembra” de la perspectiva del desarrollo local contribuyó a difundir en la región una nueva mirada acerca de los caminos existentes para mejorar la realidad de la región, y ayudó a instalar a la Universidad como uno de los agentes motorizadores de este proceso.

Sobre esta base fue posible iniciar un segundo momento en la implementación del PDL, cuando sin abandonar la labor de divulgación, la metodología de trabajo del Programa se orientó más hacia el desarrollo de proyectos de intervención social gestionados asociativamente con otros actores locales. En ese momento comenzaron a formularse iniciativas conjuntas con organizaciones e instituciones de la zona, lo que supone un proceso de construcción de vínculos a través de la cooperación en todo el ciclo de gestión de los proyectos: desde su elaboración hasta su implementación efectiva. Esta

modalidad de intervención constituye una experiencia de aprendizaje en sí misma, apoyada en el intercambio que se produce en la tarea cotidiana; ayuda a fortalecer a todas las instituciones involucradas en la gestión del proyecto, ya que contribuye a incrementar el “capital sinérgico” de ese espacio institucional; y, además, aporta a la sostenibilidad de proyecto, al incluir a instituciones de distintas características y arraigo territorial.

Sintéticamente, las líneas de trabajo desarrolladas por el Programa son las siguientes:

Capacitación / divulgación sobre las distintas temáticas involucradas en el desarrollo local de esta región:

- Encuentros y talleres de capacitación, edición de publicaciones y videos
- Ciclo de actualización sobre Comunicación y Desarrollo Local
- Curso de Posgrado sobre Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas
- Banco de experiencias locales , en cooperación con la Universidad Nacional de Quilmes

Fortalecimiento institucional de las organizaciones locales

- Fortalecimiento institucional de las organizaciones sociales : Taller de capacitación sobre “Gestión y estrategia institucional”
- La escuela como agente del desarrollo local: apoyo técnico para la formulación de proyectos de desarrollo local en escuelas de la región
- Fortalecimiento de Cámaras empresariales locales
- Gestión local del hábitat: encuentros periódicos con instituciones estatales y no gubernamentales involucradas en este campo.
- Asistencias técnicas a instituciones estatales y organizaciones sociales locales

Fortalecimiento de la identidad cultural local

- Talleres culturales y artísticos en los barrios
- Capacitación y reflexión sobre gestión cultural
- Apoyo técnico para la formulación de proyectos culturales
- Producción y difusión de videos sobre distintas iniciativas artísticas y culturales locales:
- Edición de un catálogo de los artistas, promotores culturales y centros culturales de la región
- Proyecto participativo de valorización del patrimonio cultural local

Promoción de los derechos sociales y ciudadanos

- Servicio de asesoramiento jurídico gratuito

Promoción de iniciativas de desarrollo local a nivel barrial

- Prevención comunitaria de la salud, en dos barrios de José C. Paz
- Articulación de actores a nivel barrial, en un barrio de San Miguel.

Como puede advertirse en esta somera enumeración, las distintas líneas de trabajo abarcan un amplio abanico de cuestiones y campos de intervención. Esta diversidad es el resultado de la opción por una metodología de intervención que jerarquiza, ante todo, la posibilidad de construir espacios de gestión conjunta con otros actores locales. Partiendo de un análisis de la realidad social de la zona que pone de relieve la necesidad de encarar la tarea de construcción de las condiciones socioinstitucionales sobre las cuales puedan apoyarse las iniciativas de cambio, el PDL orientó su planificación en función de la creación y consolidación de vínculos entre actores y organizaciones apuntando así a fortalecer la trama socio institucional local. Es decir, la selección de los objetivos de los proyectos no se apoyó tanto en un diagnóstico que dé cuenta de los problemas centrales de la zona, sino que el espectro de cuestiones abordadas se fue armando en función de los intereses y orientaciones de los actores locales interesados en involucrarse en el Programa.

Por otro lado, la implementación de este Programa constituye una importante experiencia de aprendizaje para todos los actores que participan en las acciones, entre ellas para la misma

Universidad, ya que este proceso supone poner en juego capacidades personales e institucionales, dinámicas de trabajo y modalidades de vinculación con la comunidad poco habituales en la tradición universitaria argentina.

4.3. Las estrategias apropiadas a la realidad del conurbano bonaerense: reflexiones e interrogantes

La literatura más difundida sobre las metodologías de promoción del desarrollo local supone la preexistencia de una trama de actores locales relativamente consolidada, y de un ámbito público local que se exprese en un acuerdo general respecto de ciertas normas y valores, apoyado sobre una fuerte identidad territorial y un sistema de representación que asegure dirigentes comprometidos con el lugar. Es decir, las intervenciones de promoción de iniciativas de desarrollo local generalmente referenciadas en las compilaciones de “buenas prácticas”, se desenvuelven sobre un territorio previamente construido como ámbito local por de sus habitantes, y con un nivel de integración territorial suficiente para delimitar un “adentro” y un “afuera” de ese espacio.

La realidad de la región donde interviene el PDL, tal como fue descrita en otros párrafos, no se ajusta a este modelo, lo que obligó a diseñar y experimentar estrategias de intervención innovadoras, más adecuadas a territorios localizados en un gran área metropolitana, y cuyas sociedades se caracterizan por un débil desarrollo socioinstitucional y creciente crisis económica.

En este sentido, la primer cuestión que surge al momento de elaborar una estrategia apropiada para esta realidad es la pregunta respecto de cómo delimitar el ámbito local en el conurbano bonaerense.

La respuesta a esta pregunta puede apoyarse en dos perspectivas diferentes, aunque no opuestas, respecto de los criterios que fundamentan la delimitación de territorios.

Por un lado, interesa aplicar el esquema elaborado por Vapñarsky, antes citado, que propone identificar los límites de un espacio territorial en función de tres dimensiones: el político institucional, el histórico socioeconómico cultural y el físico ambiental (Vapñarsky 1996; 146). Cada una de estas dimensiones hace referencia a las marcas territoriales que construye la intervención humana sobre el espacio, y, en este sentido, pueden ser ubicadas como propiedades objetivas y relativamente estables de un territorio.

Como primer acercamiento a la delimitación del espacio de lo local en el conurbano bonaerense, sería sumamente pertinente delinear la configuración geográfica que produce cada una de estas dimensiones en el Gran Buenos Aires, estudio que daría por resultado varios mapas superpuestos. En la dimensión físico ambiental, el intenso proceso de urbanización de la región, ha modificado profundamente estas marcas, borrándose algunas fronteras –a través de puentes, canalizaciones de arroyos, etc.- y estableciéndose otras nuevas – como las autopistas-. La dimensión histórica, socioeconómica y cultural incluye en sí misma configuraciones geográficas muy diferentes, según se consideren distintos ejes económicos, identidades culturales o procesos históricos. Y la dimensión político institucional da como resultado ámbitos de gestión que no coinciden con los espacios de organización de las demandas ni de construcción de formas de representación política. (Pirez, 2001)

Otro enfoque para responder a este mismo interrogante se interesa por delinear la impronta territorial de las cuestiones que afectan a una determinada sociedad, partiendo de la idea de que los factores que delimitan un territorio dependen de la problemática que se considere como criterio organizador. En esta perspectiva, las configuraciones espaciales no se definen en relación marcas territoriales previas sino que se construyen a partir de la incidencia territorial de los procesos que conforman las cuestiones centrales para esa sociedad.

Entre lo ejemplos más frecuentes de este enfoque se encuentran los casos de cuencas o circuitos productivos, configuraciones que se basan en la consideración del impacto territorial de una

determinada actividad y construyen, sobre esta base, una nueva geografía que no coincide con las fronteras resultantes de las dimensiones político-institucionales, físico-ambiental o socioeconómicas previas.

Este enfoque, basado en el análisis de la “localización” de las cuestiones o problemáticas, parece más prometedor en cuanto a la posibilidad de captar la diversidad de los criterios de espacialización de la dinámica social, pero a la vez requiere identificar cuestiones o procesos relativamente acotados o limitados en cuanto a las dimensiones involucradas. Cuando se intenta aplicar este modelo a la realidad del conurbano bonaerense, aparece que la problemática principal de la zona es una compleja combinación de situaciones de privación que se incluyen en la noción de “pobreza”, una cuestión evidentemente estructural al modelo de desarrollo actual, y por lo tanto, multidimensional, integral y difícilmente acotable desde el punto de vista espacial.

Enfrentados a estos interrogantes, en la delimitación del área de cobertura del PDL hemos optado por afirmar una perspectiva “constructivista” del territorio, que parta de un análisis de las configuraciones espaciales que resultan de los criterios antes presentados, pero que no se detenga en esa lectura. Las estrategias puestas en acción por este Programa toman en cuenta que la construcción de un espacio local es también un proceso político, que se expresa en la elaboración colectiva de una imagen compartida respecto de los límites del espacio propio, y, por lo tanto, tiene mucho que ver con la implantación territorial de las organizaciones e instituciones que forman parte de la trama socioinstitucional que sustenta los proyectos.

Siguiendo estas orientaciones, cada uno de los proyectos y de las líneas de trabajo implementadas abarcan áreas diferentes, dependiendo, en buena medida, de la localización y de la cobertura de las problemáticas involucradas y de las instituciones comprometidas en la gestión de las actividades. Este enfoque implica, por lo tanto, adoptar definiciones diferentes de lo “local”, según la trama de organizaciones que participan en las acciones.

Las distintas categorías de actores con los que el PDL trabaja en conjunto abarcan: instituciones más formalizadas y con mayor cobertura, como los gobiernos locales o dependencias del estado nacional y provincial; organizaciones no gubernamentales localizadas en la zona, pero cuya misión se estructura en torno a cuestiones que no tienen una clara delimitación territorial; y organizaciones de base con inserción estrictamente barrial.

Si pretendemos formalizar una tipología de intervenciones según su incidencia territorial, se verá que aquellas intervenciones que se apoyan en una asociación con municipios tienen como área de referencia el territorio de uno o varios partidos, y lo que prima son los criterios de delimitación político administrativo. Otras acciones, en el polo opuesto, son las que se sustentan en el vínculo con organizaciones sociales de base, en las que la cobertura llega hasta donde alcanzan las redes sociales tejidas en torno a dicho centro comunitario, lo que habitualmente no excede las fronteras del barrio.

Esta tipología puede ser asociada con las diferentes perspectivas que hoy impulsan la revalorización de lo local como espacio de implementación de políticas. Esta nueva mirada acerca de la relación local/nacional/global que pone atención a las dinámicas locales de producción de la vida social, se basa en procesos socioeconómicos y políticos resultantes de las transformaciones estructurales de estas últimas décadas y sus efectos territoriales.

Esto es, por un lado encontramos las políticas de descentralización que llegan asociadas a los procesos de reforma del Estado, y se proponen otorgarles mayores atribuciones a los gobiernos locales. Incluidos en esta corriente – respecto de la que cabría estudiar en detalle sus implicancias efectivas en el conurbano bonaerense- los gobiernos municipales están interesados en compartir con otros actores – en este caso, la Universidad- proyectos innovadores que buscan incidir en la situación socioeconómica de la población de su distrito.

En este sentido, las políticas de descentralización dan lugar a una definición de lo local que coincide con los límites del municipio, una frontera que, como se mencionó previamente, en el área metropolitana de Buenos Aires puede ser más formal que real. Esta dificultad aparece con claridad cuando se intenta poner en marcha proyectos orientados en la perspectiva del desarrollo endógeno, o desarrollo económico local, ya que esta perspectiva pone mucho énfasis en el papel de las instituciones estatales locales. La situación actual de estas instituciones en el conurbano, así se entiendan en su sentido de aparato administrativo, o como reglas de juego que regulan la vida socioeconómica, está lejos de ajustarse al rol ideal que le asignan esos modelos.

En el otro extremo de esta tipología se ubican las acciones que están localizadas dentro de las fronteras de los barrios populares, barrios que tienden a volverse más pequeños y más cerrados a medida que el agravamiento de la situación económica va restringiendo las posibilidades de traslado de la población fuera de esos estrechos límites. Esta misma restricción afecta a las organizaciones de base que realizan actividades de asistencia y promoción, ya que la cobertura de sus acciones rara vez trasciende el espacio barrial. Por lo tanto, los proyectos del PDL ubicados en una perspectiva de desarrollo local “desde abajo”, sustentados en la articulación con las asociaciones populares, tienden también a enfrentar los límites de una cobertura demasiado restringida. Una intervención de promoción de iniciativas de desarrollo local a nivel estrictamente barrial, si bien se ajusta a la real distribución espacial de las redes sociales en la actualidad, puede ver recortadas sus posibilidades de expansión no sólo por la escala de las acciones, sino también por la extrema homogeneidad que caracteriza hoy a los barrios.

La fragmentación del espacio urbano, y la consiguiente insularización de la pobreza en los barrios populares— así como de la riqueza, en los barrios cerrados— producen espacios sociales poco diversificados interiormente, y, por lo tanto, con escasa potencialidad de articulación de recursos. El desarrollo local se nutre de la heterogeneidad, y por lo tanto, un territorio demasiado uniforme cuenta con menores potencialidades propias.

¿Cuáles son, entonces, las estructuras que configuran hoy espacios más amplios y diversificados en el conurbano? ¿Cuál es la incidencia política y territorial de las redes de actores locales -las conformadas por organizaciones de base, asociaciones intermedias o gobiernos locales-, como base para la configuración un espacio más grande como territorio de intervención? Un estudio sobre la acción de las asociaciones territoriales de base realizado en todo el conurbano bonaerense indica que son pocas las redes que articulan la labor de estas agrupaciones. (Rofman, *comp.* 2002) . Parecería, entonces, que, desde el campo de la sociedad civil, las organizaciones sociales que trabajan en una escala mayor son principalmente asociaciones profesionales, cámaras empresariales, u ONGs nucleadas en torno a cuestiones más ideológicas, como la defensa de derechos humanos, la preocupación por el medio ambiente, etc.

Por lo tanto, también cabe preguntarse acerca la base territorial del “espacio público” en el conurbano, la referencia espacial de una forma de relación entre Estado y sociedad civil local que permita asentar la construcción del proyecto político de desarrollo local. Si cada una de estas instancias opera sobre territorios distintos, la construcción de la identidad territorial —no sólo en el plano cultural, sino también en el político— adquiere una importancia fundamental.

Por lo tanto, en este contexto, la estrategia elegida para el PDL es trabajar a dos puntas: por un lado apoyar la ampliación y consolidación del espacio público local, un ámbito de debate y formulación del proyecto político sobre la problemática local, y por el otro aportar a construir y fortalecer la trama socioinstitucional local, a través de la promoción de iniciativas asociadas con otros actores locales, orientadas al desarrollo local integral.

En esta estrategia el “desarrollo local integral”, como se señalaba en capítulos anteriores, hace referencia a un proceso de construcción colectiva de naturaleza sociopolítica, sustentado en una dinámica de articulación de actores locales que tienda al crecimiento del “capital sinérgico” de la zona,

un desarrollo integral y equitativo que combine competitividad con sustentabilidad social y ambiental, es decir, que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población.

Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de los actores locales es un objetivo y una estrategia a la vez. La adopción de la estrategia de gestión asociada con instituciones locales está en la base de toda política de desarrollo local, ya que es el único camino posible para consolidar el capital sinérgico de la región. Esta metodología de acción brinda, además, mayor respaldo para la sostenibilidad de las acciones, ya que la cooperación con instituciones locales significa un reaseguro de continuidad para los proyectos, a la vez que contribuye a fortalecer la difusión y el impacto de las acciones. Otra ventaja de esta modalidad de gestión está ligada a la posibilidad de encarar la intervención como un proceso acumulativo de logros compartidos, puesto que la construcción de vínculos y alianzas en la acción, en la gestión compartida de las actividades, implica que cada logro se convierta en el punto de apoyo del siguiente y fortalezca la relación establecida.

Esta orientación metodológica también cabe para los actores individuales, y es por eso que hemos adoptado una metodología de capacitación que se combina el desarrollo de las capacidades artísticas y culturales de la población, lo que promueve la identidad cultural, junto con el trabajo sobre las cuestiones locales.

A la vez, esta estrategia nos sirve para “autoconstruirnos” (a la misma Universidad) como un agente relevante en este proceso, ya que da lugar a valiosos aprendizajes acerca de las teorías y estrategias de desarrollo local, lo que cobra especial importancia por la relativa debilidad del corpus teórico de este campo. Aprendizajes que, a diferencia de la modalidad tradicional de producción de conocimiento científico en ámbitos académicos, van cobrando forma en la misma acción y suponen un involucramiento activo del “sujeto” investigador con el “objeto” investigado.

5. A manera de síntesis

Así, estas reflexiones ponen de relieve los interrogantes que plantea una experiencia de promoción del desarrollo local en el conurbano bonaerense, en particular respecto de la adecuación de las teorías y modelos estratégicos hegemónicos actualmente a la realidad de un área metropolitana enfrentada a procesos de fragmentación socioterritorial, estancamiento económico y agravamiento de la situación social. En este contexto, el enfoque metodológico ha jerarquizado la construcción de vínculos interinstitucionales, como estrategia de fortalecimiento de los actores locales. Esto es, el PDL ha elegido intervenir en aquellas cuestiones que cuentan con algún sistema de actores comprometidos a su alrededor, buscando reforzar la trama socioinstitucional local a través de la asociación con la Universidad en la gestión conjunta de los proyectos.

Desde nuestro punto de vista, el primer desafío que deben enfrentar las instituciones que pretenden impulsar un proceso de transformación sustentado en los recursos locales en entornos con estas características consiste en poner en marcha estrategias orientadas a la constitución –creación, fortalecimiento, articulación- de los **sujetos** del proceso. La construcción de vínculos interinstitucionales que resulta de la cogestión de proyectos orientados al desarrollo local es un primer paso para la constitución de los sujetos colectivos del cambio, y contribuye a crear las condiciones político-institucionales para instalar el debate acerca de los caminos alternativos de desarrollo desde el nivel local.

Referencias bibliográficas

- AROCENA, José; (1995); **El desarrollo local un desafío contemporáneo**, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay.
- BADIA, Gustavo; PEREYRA, Elsa; LUPIS, Aurelia y FAGÚNDEZ, Patricia (2001) **La Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político**. *Mimeo*. Universidad Nacional de Gral Sarmiento.
- BARTH, F.; (1976); **Los grupos étnicos y sus fronteras**, Fondo de Cultura Económica, México.
- BOISIER, Sergio. (1999^a) *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. CEPAL/ILPES. Ediciones UBB. Santiago de Chile.
- BOISIER, Sergio.(1999b) **Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial**. CEPAL, Santiago de Chile.
- BORJA, Jordi; (1987); *Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado*, en Borja, Jordi y otros, **Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión local**, FLACSO, Santiago de Chile.
- CARDARELLI, Graciela; ROSENFELD, Mónica; (1991); *La planificación al borde un ataque de nervios*, en UNIFEC, Documento N° 9, Buenos Aires.
- CORAGGIO, J.L.; FEDERICO SABATE, A; COLMAN O. (editores)(1989) **La cuestión regional en América Latina**, IIED América Latina,/Cuidad , Quito
- CORAGGIO, José Luis (1997); *Descentralización el día después*. Serie Cuadernos de Posgrado de la Oficina de Publicaciones del CBC. UBA. Buenos Aires.
- CORAGGIO, José Luis. (1998) **Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local**. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento
- CRAVINO, Cristina; FOURNIER, Marisa; NEUFELD, María Rosa; SOLDANO, Daniela (2002) *Sociabilidad y micropolítica en los barrios bajo plan* en **Cuestión Social y política en el Gran Buenos Aires**, ANDRENACCI, Luciano (organizador). Universidad Nacional de General Sarmiento/ Ediciones Al Margén.
- CUNILL GRAU, Nuria. (1997) **Repensando lo público a través de la sociedad**. CLAD / Nueva sociedad. Caracas
- DAHER, A. y GEISSE, G.(S/F) **América Latina: la urbanización en quiebra**, (*mimeo*) Santiago de Chile.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1982) **Las culturas populares en el capitalismo**, México, Nueva Imagen.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor; (1995); **Consumidores y Ciudadanos, Conflictos multiculturales de la globalización**, Grijalbo, México.
- GUTIÉRREZ, Alicia. (1994) **Pierre Bourdieu: Las prácticas sociales**, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

MARSIGLIA , Javier y PINTOS, Graciela. (1997) *La construcción del desarrollo local y regional. Actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención. Cuadernos del CLAEH*, Nro. 78/9. Montevideo

PIREZ, Pedro. (1995) *Actores sociales y gestión de la ciudad. Ciudades* N° 28, México.

PIREZ, Pedro. *Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina*. en Vazquez Barquero y Madoery (comp) **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Ed. Homosapiens, Rosario, 2001

QUINTAR, Aida (2000) **Apuntes para la docencia “Sociedad y Política en la Ciudad”** Universidad Nacional de General Sarmiento *mimeo*.

ROFMAN, Adriana (comp.) (2002) **La acción local de las organizaciones sociales de base territorial**. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (*en prensa*)

SANTOS, Milton (1993) **A urbanização Brasileira**. San Pablo: Hucitec.

SUAREZ, Francisco. (1997) *Nuevas tendencias residenciales en la ciudad de Buenos Aires*, en **Carta Económica Regional** año 9 N° 52, Universidad de Guadalajara.

TELLES, Vera. (1994) *Sociedade civil, direitos e espaços públicos*. **Polis**, Nro. 14, San Pablo

VAPÑARSKY, César; (1996); *Buenos Aires Metrópolis: una comunidad local, una aglomeración, veintiséis municipios* en Hilda Herzer, comp. **Ciudad de Buenos Aires Gobierno y descentralización**,. CEA /CBC, Buenos Aires.

VAZQUEZ BARQUERO, Antonio (1998) **“Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual”** .Proyecto CEPAL/GTZ “ Desarrollo económico local y descentralización” , Santiago

VELASQUEZ, F.; MUÑOZ, M.; GONZALEZ, E.(1994) *Gestión local de servicios públicos en Colombia: agua potable, alcantarillado y basura. Los casos de Armenia y Santander de Quilichao*, en **Municipio y servicios públicos**

YOGUEL ,Gabriel y LOPEZ, J. (2000). *Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas*. **Revista Redes** , vol 7, nro.15. Universidad Nacional de Quilmes