DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIALIDAD INTEGRADA.

NOTAS PARA UN PLAN ESTRATÉGICO REGIONAL.

1.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Este trabajo pretende mostrar resultados, nunca definitivos, de la investigación «Desarrollo Local y Territorialidad Integrada. Notas para un Plan Estratégico Regional», realizada en el contexto de cinco Distritos del conurbano oeste metropolitano y contribuir de algún modo a colegas, dirigentes y funcionales gubernamentales, y miembros de las comunidades y barrios a quienes siempre recurrimos en busca de sus ideas, informaciones, y consejos. A estos últimos un especial agradecimiento porque, sobre todo, además de abrir la puerta de sus hogares abren su corazón.

En función de los objetivos propuestos la atención se volcó en los Partidos de Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Merlo y Morón[1]. Se trata de uno más de los trabajos emprendidos relacionados con esta preocupación: el *Desarrollo Local* (DL). Se ha partido de fundamentos teóricos y referentes empíricos y, conjuntamente, se trató desde los logros obtenidos hacer aportes al estado de la cuestión de uno de los temas más significativos de la agenda política actual.

Se interpela sobre un escenario de gestión de política, en el cual el Estado-Nación es visto como anclaje de articulación y en interacción con múltiples actores y donde las redes locales son ponderadas en torno a los sectores productivos, Organizaciones de la Sociedad Civil y la dirigencia con cualidades de liderazgo. Se visualizan las perspectivas que orientan decisiones acerca de una estrategia de desarrollo, asentada en el paradigma *multinivel,* que desafía la agenda de los gobiernos locales, y de estos poner en evidencia debilidades y oportunidades. En este, sentido se observará la viabilidad de la acción centralizada y centrífuga desplazada en un

[1] La localidad de Merlo es incorporada en las referencias estadísticas con base secundaria. El trabajo de campo, por problemas ajenos al equipo de investigación no pudo realizarse en el citado Distrito.

sistema complejo conformado por el mercado, la economía social y la comunidad, a la vez que se identifican las condiciones institucionales para afrontar las transformaciones vigentes. Lo dicho nos orientó en las siguientes proposiciones, las cuales se irán materializando en aseveraciones, o no, a lo largo del estudio:

- los nuevos escenarios con los que el Estado se debe enfrentar haciendo una revisión de sus actuaciones y de los paradigmas que lo inspiran para la generación de políticas públicas;
- las dimensiones que entran en el debate se plasman en el sistema complejo de vinculaciones entre gobierno, sector privado, organizaciones sociales y la comunidad, configurando un nuevo *welfare local*;
- el DL debe verse como una ontología social relacional que se desplaza hacia escenarios multinivel;
- la puesta en valor de la inserción competitiva de las sociedades locales en el contexto regional y las capacidades y sinergias de los actores comunitarios.

Estos apuntes de partida, otorgan «un» municipio que se ve envuelto en un conjunto de interrelaciones que lo llevan a modalidades de gestión muchas veces contradictorias y de limitados niveles de instrumentación de políticas. De ahí que se pretende un detallado diagnóstico sobre prioridades para el desempeño y sistematización de potencialidades y desafíos, por lo que es necesario revisar la *implementación de políticas* en términos de compromiso político y *gobernanza* sostenida por vínculos y acciones interdistritales e intersectoriales, en correspondencia con herramientas de planificación territorial.

Por tal motivo, el proceso transita sobre dos ejes: la profundización en el marco conceptual, y la recolección de información y tratamiento de la misma, la cual nos posibilita el contraste a las conjeturas iniciales. Cabe mencionar que el estudio ofreció algunos interrogantes que perfilaron la centralidad del tema de la *gestión social*, como conjunto de fuerzas interrelacionadas que, en el transcurso de aquel se intentó responder y naturalmente ocasionó nuevas preguntas. Ello se suma a los antecedentes que, han sido útiles para mejorarlos y actualizarlos. Para el caso, se citan los estudios «Modernización y Democracia. Su impacto en las condiciones de vida» (1997); «Indicadores Sociales. Bases para la instrumentación de políticas» (1999); «Políticas Públicas y Gestión Local» (2001).Todos fueron puntapié para el presente trabajo que retoma objetivos, referencias conceptuales y sobre todo traspasa, lo que fuera el comienzo de esta saga, a los cambios que se han producido en el municipio, como actor político,

desde los procesos de reforma de los '90. Se trata de visualizar las nuevas funciones a las cuales es desafiado. Lo dicho fue puesto en valor, en cuanto al análisis de las perspectivas y opiniones de quienes trabajan en espacios gubernamentales locales y que se encuentran ante el reto de pensar y actuar en torno de cómo mejorar las políticas y hacer que sus distritos alcancen las metas deseadas. Las localidades en cuestión fueron Hurlingham, Ituzaingó y La Matanza, Merlo y Morón.

El trabajo se orientó en buscar relaciones entre lo que se espera del DL y lo que se materializa en torno a las políticas públicas que son necesarias implementar; es decir atender el nivel de decisión y de instrumentación para el *desarrollo local*. El estudio empírico tomó a los *administradores de gestión*, como sujetos principales por entender que son ellos quienes se ocupan del diseño e implementación de las políticas. Este análisis, se llevó a cabo con la aplicación de la escala Guttman a fin de reconocer sus opiniones y actitudes en torno de aquellas. Igualmente a través de la *interpretación*, como estrategia del análisis del discurso de las opiniones, se hizo la aplicación de la percepción connotativa, a partir de palabras y frases significativas, en el contexto de las áreas que nos ocupan (destinatarios, programas en marcha, presupuesto, etc.)

Como es de rigor, el trabajo empírico se llevó a cabo sobre la base de un entramado teórico, configurado en el dilema de las distintas significaciones del concepto de desarrollo y teorías conforme posiciones de expertos y escuelas tal como podrá ser observado.

El capitulado de este texto como se acaba de señalar, es a partir de un perfil conceptual obtenido de lecturas y fuentes diversas, en donde se justifican algunas conjeturas y respuestas sobre el problema en estudio. La cuestión local, no es nueva y tiene una importante sistematización que procede de autores y centros de estudio de relevancia, todo lo cual fue distinguido y debidamente apreciado.

En todo momento ha subyacido la ponderación a una política descentralizada a llevar a cabo por los municipios y/o gobiernos locales haciendo de aquella la meta para alcanzar el despegue social, económico-productivo y político que estas instancias gubernamentales reclaman, sin perder de vista la necesaria presencia del centro. Precisamente de eso se trata: entender al municipio como el punto nodal para una gestión descentralizada, participativa, no sin dejar de admitir «*para una buena descentralización, un buen centro*». Es decir que, sin dejar de advertir la importancia de la descentralización y desconcentración como requisitos básicos para emprender un proceso de desarrollo diferente y, sobre todo, capaz de ir por la

satisfacción de las necesidades y por un real desarrollo social, el papel del gobierno central es altamente necesario y vital. Esta afirmación debemos dejarla bien en claro, aunque, alcanzar la resolución de la inequidad y la desigualdad social no será sin el municipio como actor indiscutible del proceso, por una sencilla razón: está cara a cara con las necesidades de la gente.

Repetidamente se dice que los municipios están llamados a ejercer una gestión estratégica en torno de nuevos roles (o viejos) respecto de implementación de políticas. Pero huelga decirlo, tampoco tienen recursos suficientes en términos de presupuesto, apoyo técnico y sobre todo instrumentos jurídicos que le den la autonomía que tales exigencias le imponen. El marco jurídico en cuestión en la Argentina de acuerdo con el artículo 123 de la Constitución Nacional (reformada en 1994) indica «*cada provincia dicta su propia constitución. Conforme lo dispuesto por el artículo 5°, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero*». Con ello se fundamenta lo que debe gestionarse y resolverse en el nivel más cercano a ciudadanos. Como es conocido, no es igual en todas las provincias argentinas el nivel de cumplimiento al artículo citado. En el caso de Buenos Aires su *Carta Orgánica* aún no ha sido sujeta de reforma, aunque el proyecto sigue teniendo cada vez más defensores y especialmente en lo que a la *carta orgánica* de las municipalidades se refiere.[2] Ello por cierto involucra a los Distritos de nuestra investigación.

Luego se presenta una caracterización geográfica del territorio seleccionado (los cinco distritos objeto de la investigación), aspecto éste que permite inferencias acerca de las potencialidades para dar sentido a lo que enunciamos como *notas para una estrategia regional*. Se exponen los principales indicadores en una matriz situacional, a fin de responder la mayor cantidad de preguntas que allí se formulan y tratar de ese modo una perspectiva más precisa de los datos obtenidos. Ello se entrecruza con las opiniones de funcionarios municipales acerca de su visión de una política de DL. Hacia los últimos capítulos, se detallan los contenidos del programa FADEL (Formación de Agentes para el Desarrollo Local) y la evaluación que los participantes hacen del mismo. El FADEL es visto como el punto de llegada a quienes son destinatarios de las políticas públicas en términos de aquél; a su vez, estos mismos, son quienes gestionan acciones comunitarias para lograr respuesta a sus necesidades sociales.

[2] Recientemente ha sido presentado por los senadores provinciales el proyecto de Reforma por los Senadores Federico Scarabino, Osvaldo Goicoechea, José Molina y Adelma Arguissaín.

Por último, se incorpora la lección de la experiencia. Se trata del aporte de la Secretaría de la Producción del Municipio de Ituzaingó a cargo del Lic. Claudio Righes, quien desde su función hace una descripción de las tareas y su contribución en el DL. Con dicha participación se procura ofrecer un estudio de corte exploratorio, de allí que lo connotamos como *studies case*, sin diferenciar condiciones de rango alguno respecto de los otros municipios de la región oeste.

Finalmente, lo que nos mueve es la aspiración de una nueva institucionalidad municipal, con suficiencia en contenido y en acción, para dar cuenta de sus potencialidades y destrezas administrativas. Porque, y hay que decirlo, más allá de las deficiencias que se le adjudican a los gobiernos municipales, al fin de cuentas son los primeros a los que se recurre y son los que también acuden en el alivio de la inequidad y la desigualdad. La gente, el vecino, el ciudadano que transita los distritos lo sabe bien.

Gloria Edel Mendicoa*

* Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Sociología. Profesora Regular de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como docente en distintos postgrados de universidades argentinas como extranjeras, como la Universidad Internacional de Andalucía, España, en donde se ocupó del módulo Política Social y Derechos Humanos, en la Maestría Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo (1999). Además, ha estado a cargo de la dirección de tesis de maestrandos allí cursantes y en el presente ciclo lectivo dictará el Módulo «Política Pública-Política Social» en el Postgrado Intervención Socio educativa en ámbitos desfavorecidos. Ha concurrido a la Universidad Gregoriana de Roma, donde se interiorizó de los contenidos curriculares del posgrado «La Previsione umana e sociale», además de los procedimientos para la preparación y seguimiento de las tesis de dicho posgrado. Es Investigadora Categoría I del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Miembro del Banco Nacional de Evaluadores. En el marco del Programa Ciencia y Técnica Matanza (CyTMA) dirigió el programa «Desarrollo Local para una territorialidad Integrada». En esta Universidad, también se desempeña como Secretaria de Investigación en el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales y es Directora del Observatorio Social.
Es autora y coautora de diversos libros, artículos y ensayos. Ha participado en diversos foros y eventos científicos tanto en el ámbito nacional como internacional, en carácter de ponente y/o conferencista en temas ligados con su quehacer académico.

CAPITULO 1

ENFOQUE CONCEPTUAL. BASES DE APOYO PARA EXPLICAR LA REALIDAD SOBRE EL DESARROLLO LOCAL EN NUESTROS DISTRITOS.

Gloria Edel Mendicoa

1.1.- EL DESARROLLO LOCAL EN EL MARCO DEL DESARROLLO GLOBAL. EL DEBATE INCONCLUSO

Es inevitable hacer un recorrido conceptual sobre el eje principal de este trabajo. Estamos poniendo en valor uno de los ítems más relevantes de la agenda gubernamental de este tiempo: *el desarrollo local*. Esta relevancia motiva que sean tenidos en cuenta enfoques diversos que el tema en cuestión ha asumido, por cuanto esta disquisición permite también entender las formas en las que se procede a su gestión en los contextos territoriales en los que se desenvuelve.

En esa dirección las preguntas que animan esta investigación, entre otras, ¿qué supone que una situación sea interesante?, ¿qué aspectos distintivos pueden tener hechos o sucesos para que motive su estudio?, ¿hasta que punto alcanza rasgos diferentes para asumir que se pueden dar nuevos datos, nuevas propuestas?, ¿qué nos inspira tratar el DL y hasta dónde éste va más allá de un tema de actualidad y de preocupación en las agendas del gobierno municipal y para el caso, en las agendas académicas? Y, ¿cuál es, concretamente, el problema que nos mueve a dar sobre él una descripción, algunas referencias explicativas, u ofrecer nuevas conjeturas?

Como es previsible, y reiterado, estos interrogantes no serán resueltos pero desde los recorridos teóricos y de la hipótesis central que nos ha orientado, cabe, a modo de anticipo, afirmar que los municipios se encuentran en un meollo crucial para su nuevo rol. Se los impulsa a tomar decisiones, a hacerse cargo de nuevas estrategias, pero a la par carecen de los recursos principales, tanto que sus mismas gestiones tradicionales

se ven dificultadas. Sin embargo, tal meollo los introduce, al mismo tiempo, a abordar el diseño de políticas y elaborar respuestas a las demandas que ahora, nuevos y diferentes actores, como instituciones locales y externas, los obliga a diseñar aquéllas, para lo cual no se cuenta con suficiencia política, instrumental y financiera. No obstante se hacen severos intentos ya que no pueden quedar afuera.

En todo caso estaremos hablando de la descentralización que se viene. Es, tal vez, la que dará impulso a los gobiernos municipales en un esquema que puede aludirse de que ya existe pero que en la práctica todavía cuenta con desniveles. Nos referimos a una «trijurisdiccionalidad» es decir gobierno nacional, gobierno provincial y gobierno municipal; tres niveles de gobierno con iguales capacidades legislativas, presupuestarias ejecutivas, como forma de contraponer el centralismo de una u otra jurisdicción (nación o provincia) haciendo que el municipio deje de ser el último eslabón, o según intereses y oportunidades políticas, puede estar mejor (o no) posicionado. El problema entonces tiene que ver con el nuevo modelo de estado: en el futuro se perfila un estado en red. Es un espacio de relación, en el cual el tradicional enfoque sistémico de jurisdicciones diferentes relacionadas entre sí en una misma geografía y /o los sectores público, privado, voluntariado y comunidad, adquieren tal significación, que las redes entre ellos toman una dinámica que trasciende cualquier encasillamiento. El propósito es hacer visible políticas activas que tengan como perspectiva una masa crítica de beneficiarios vinculados entre sí por el estado, el mercado, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad. Los cuatro, en mayor o menor medida, forman parte de geografías *locales* y son los que mejor pueden lograr el fin último de esa nueva descentralización con DL.

No es sencillo encontrar acuerdos en tales posiciones. Su aplicación en otros países no pasó, ni pasa, en vano. Al decir de Subirats (2007); *la centralización asegura coordinación y gestión de externalidades, garantiza mayor homogeneidad en la provisión de servicios públicos y facilita políticas redistributivas. Para los partidarios de la descentralización, en cambio, la autonomía territorial permitiría reducir la cadena burocrática y los costes administrativos; mejoraría la relación entre administradores y ciudadanos y permitiría cierta competencia entre instituciones que redundaría en mejores servicios*[3]. De allí que convoca a tener en cuenta ambas posturas y materializarlas en una categoría que denomina *escenarios mul-*

[3] Subirats Joan (2006). «España como sistema de multinivel de gobierno: logros y frustraciones: notas para un balance de 25 años», en Post Data; Revista de Reflexión y Análisis Político. N° 12. Agosto, 2007, (ISSN 1515-209 X).

tinivel, entendiendo por tal aquellas conformaciones políticas que se abren paso en nuevas articulaciones de gobierno, en las cuales los ejes y las redes de tipo local-nacional-global cobran fuerza, incluyendo en las mismas la descentralización de base regional y local de muchas políticas.

Por lo tanto, estamos inducidos a situar como eje problemático *una institucionalidad local, para que mediante la interacción estructural se llegue a un cambio gradual pero continuo. Con ello enmarcamos el desarrollo local, mediante el cual los municipios a través de sus diversos actores, sus dinámicas y estructuras, sean destinatarios de una federalización con fortalezas territoriales, más eficaz, equitativa y participativa.*

El enunciado precedente nos obliga a la búsqueda de pistas para saber si alcanza sentido. Al menos, y a priori, lo que sucede en los Distritos aquí descriptos, es que están haciendo frente al principal reto que puede tener una institucionalidad municipal: alcanzar sociedades más integradas y cohesionadas. Desde ese punto de vista el DL, y los tipos que el mismo adquiera, se constituye en palanca para una mayor cohesión social, un mejor desenvolvimiento de actores que en las localidades confluyen en la elaboración de políticas que posibiliten cambiar y favorecer las situaciones de desventajas económico-productivo, social, medio ambiental, cultural y otras inherentes del ámbito local. Es decir, que el DL debe ser visto como una estrategia que impulsa un despliegue de fortalezas en un territorio (identificado como localidad) cuyas potencialidades hay que detectar y ser capaces de estimular para obtener un cambio sustentable que apueste por el bien común. Aludir al territorio es tener presente un ámbito geográfico asociado a una gestión de gobierno municipal, sobre el cual hay que posibilitar la determinación de su *vocación* o su perfil de desenvolvimiento. *La vocación (Iván Lira Silva, 2003[4],15) se encuentra reconocida por la aptitud, capacidad o característica especial que tiene una localidad que la hace diferente, especial, en otras palabras, aquello que le otorga una marca*. Esta definición, y pensar que el DL puede ser visto no solo como un aspecto del desarrollo económico, sirven para repensar estrategias en tal sentido.

La sistematización que se pretende, impulsa a producir un breve recorrido de 50 años en el que se identificaron definiciones y rasgos analíticos acerca del desarrollo y como éste influyó en la vida de nuestros países. Siguiendo el esquema de la CEPAL[5], este período sigue de cerca la evolución de Latinoamérica, en torno a dar respuesta a las necesidades del cre-

[4] Silva Lira, Iván (2003). «Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local». ILPES/CEPAL. Cuadernos de Gestión Pública N° 42.
[5] CEPAL (2000). «Reflexiones sobre América Latina y el Caribe».

cimiento. El primer momento visto como la etapa de la industrialización (1948-1960) se caracterizó por el denominado proceso de *industrialización sustitutiva* cuyos efectos se tradujeron en tendencias perversas causadas por la especialización, la inflación y el desempleo. La acción estatal se orientaba fuertemente a conducir la industrialización. El ciclo de las reformas de 1960, tenía por fin viabilizar el desarrollo, para lo cual aparecieron reformas estructurales como la búsqueda de la reforma agraria y la redistribución del ingreso para dinamizar la economía. Hacia 1970, se insinuaron los estilos de crecimiento, poniendo atención en la estructura productiva y distributiva y la industrialización combinando mercado interno y externo. Se procuraba viabilizar un estilo que llevara a la homogeneidad social. En 1980, se produce la crisis y asfixia financiera provocando los ajustes con sus costos sociales conocidos, con renegociación de la deuda para ajustar el crecimiento. Hacia fines de siglo, la búsqueda de una transformación productiva con equidad, cae en una alta ineficacia política exportadora haciendo más vulnerables las economías regionales con pérdida aún mayor de todo equilibrio social, con las consecuencias que aún cuestan desandar.

En el siglo XXI, más acá o más allá, la globalización tiene un impacto sobre el funcionamiento de las políticas con construcción de una agenda que dirime distintos escenarios, la cual no tiene el mismo carácter ni es válida para un mismo lugar y un mismo tiempo. En este marco, la complejización hace que el camino para el bienestar sea lento y múltiple las alternativas. El estado no es el único actor: de allí las intromisión a los llamados escenarios multinivel en los que el fenómeno, *centralización-descentralización, lo nacional, lo global y lo local* entran en una turbulencia para la cual hay que estar preparado y, especialmente, funcionarios de todo nivel y jurisdicción que debe ser capaz de interpretar las aspiraciones y necesidades de la población.

En este contexto, en el que persiste idea de que el DL debe que tener una inclinación por lo económico, en tanto aspecto que incide en actividades productivas, actores y/o agentes económicos y sociales, como en las condiciones del territorio, se procura que se acepten otras alternativas de cambio. Posiblemente, y atento a la evolución del proceso de desarrollo arriba sintetizado, se vea influido por los cuestionamientos a las posiciones meritocráticas de fines de los '60, revertido hacia los '70, en los que se posicionaron otros objetivos: eliminar la pobreza, la desigualdad y el desempleo para tener una sociedad más justa y equitativa. De hecho poco se ha resuelto en tal sentido, incluso con los paradigmas introducidos tales como el del mejoramiento del capital humano, y los criterios de medición

a través del IDH para otorgan mayores nivel de certeza a los estudios regionales. Fueron relativos los resultados para luchar contra la pobreza aún con la ayuda de la cooperación para el desarrollo y sus flujos de transferencia de recursos. Conjuntamente, la meta por un mejor capital humano, disminuyendo las desigualdades sociales, tuvo en el sistema educativo formal el punto de anclaje principal, mediante la retención de matrícula para el nivel primario básico inicial, y especialmente el nivel medio. Ciertamente esa posición era muy ponderada para tener una población capacitada y técnicamente formada que le permitiese acceder al mercado de trabajo. No daremos cifras específicas sobre el cumplimiento de tales objetivos; no obstante, algunas muy generales nos muestran lugares desventajosos en el ranking, entre una y otra década. Actualmente, en Argentina, la población mayor de 15 años, sin instrucción o estudios primarios incompletos sigue siendo preocupante17.9%. En la provincia de Buenos Aires, ese porcentaje alcanza 15.6% y en el conurbano bonaerense 15.4% y el 2.3% no aprendió a leer ni escribir. A ello hay que sumar la baja retención escolar: casi el 18% no completa o abandona sus estudios.

Como observamos, la búsqueda del desarrollo pasó por diferentes fases y significaciones. Igualmente, aportaron a la delimitación del DL, el cual, en función de su avance, ha intentado plasmar un paradigma en sí mismo valiéndose de sus propios contenidos. En la década pasada, los gobiernos locales aparecieron como actores del desarrollo, debido a los procesos de democratización y descentralización, a fin de que pudieran ser partícipes de las nuevas políticas, aunque ello estuviera teñido de diversas contradicciones: indefinición de los marcos jurídicos institucionales y falta de una delimitación clara de los programas y actividades en su apoyo. En otras palabras, ¿vieron los gobiernos nacionales a los gobiernos municipales como actores autónomos?; ¿se siguió una dinámica de reciprocidad? Más que dar una respuesta son otros los interrogantes. Si la reforma fracasó ¿cómo es el encuadre actual?, ¿sigue anclado en la clásica relación donante- receptor?, ¿de «abajo hacia arriba»? y, si se da algún cambio ¿sólo es en determinadas circunstancias, especialmente las electorales?

Es visible una doble mano: por un lado, las influencias que el tema desencadena en los gobiernos locales, en términos de sumarse a las nuevas corrientes, relaciones, sinergias y, en la otra, limitaciones políticas, presupuestarias y decisionales, en relación a no disponer entre otras, autonomía suficiente para iniciar nuevos emprendimientos. No están establecidos los marcos políticos en apoyo al DL, por lo que es necesario un debate que vaya más allá de lo que actualmente se cuenta, lo cual da la impresión de que queda reducido a identificar el DL con programas de

promoción y asistencia focalizados, especialmente aquellos orientados al emprendedorismo. No se desestima la iniciativa, son importantes los avances, pero el debate debe ampliarse.

Lo concreto en el caso de los gobiernos locales del conurbano bonaerense y del resto de la provincia de Buenos Aires, es que las autonomías municipales se convierten en factores determinantes para las estrategias del nuevo DL.

1. II.- DESARROLLO LOCAL COMO OBJETO DE ESTUDIO.

Europa marca el inicio del DL, como forma de contraponerse a las crisis macroeconómicas. En 1980 se empezaron a dar nuevas iniciativas como contracara del enfoque setentista. Son numerosos los ejemplos que pueden leerse mediante Jean-Louis Laville[6]. Se presta atención a la economía social y solidaria, y como ésta adquiere diversidades en todo el territorio europeo: las cooperativas sociales italianas, de los países escandinavos, y otras, dan una impronta que especialmente distingue la articulación promoviendo una pluralidad de actores y situaciones en relación que propician el renacer de nuevos procesos de gestión. *El principio que las guía es la voluntad de promover nuevas necesidades no satisfechas en el sistema económico, político, y social tradicional; cuestionan así los modos del intercambio económico proponiendo vincular economía y solidaridad. No sustituyen la acción del Estado sino se promueve encontrar una complementariedad entre la solidaridad asociativa, local y la solidaridad estatal, macro social... Se articula alrededor de la idea de una aceleración de los intercambios por su organización local, según dos orientaciones: una que reproduce el plano local, mientras se los enmienda, los comportamientos mercantiles de la economía tradicional, y otra que desarrolla comportamientos de reciprocidad.*

El modelo europeo, se distingue del clásico americano fundado en la filantropía asistencial y en la poca relevancia de otros actores que no sea el mercado, tiene como impronta el enfoque relacional. El mismo toma cuerpo en el denominado *welfare mix*, entendido como un modelo que apuesta a profundizar interrelaciones concebidas en red. Es distinto al paradigma parte/todo que se basa en el modelo comunitario de Ton-

[6] Laville, Jean-Louis (2004). «Economía Social y Solidaria. Una visión europea». Fundación OSDE/Universidad General Sarmiento/ ALTAMIRA. Buenos Aires.

nies[7], tampoco el sistema/ambiente de Parsons, sino que es identificado como el *de red de redes de relaciones.*[8]

Aplicar el modelo a nuestro contexto regional no es poco decir. Por empezar en el vínculo jurisdicción nación-provincia-municipio. Por otra parte, las propias dinámicas asociativas locales y de «trasgresión» entre gobierno municipal, actores empresarios, sindicales, profesionales, todos ubicados en el mismo territorio en los que establecer nuevas relaciones tendrá que ser además de espontáneo, gradualmente aceptado: nuevos modos de entendimiento entre gobierno, mercado, el tercer sector y la comunidad.

Los modelos «arriba-abajo/ abajo-arriba», «endógeno», «perspectiva multinivel o sistémica» son todas variaciones que han ido connotando el concepto. Subyace un sistema de relaciones diferentes que se separa de la estructura burocratizada y jerarquizada, para entrar en un contexto de interactividad, con un intenso ritmo de comunicación y pluridireccionalidad entre los dirigentes y destinatarios de políticas.

Para Yuderquis Padilla Sánchez[9] (2003), quien analiza al espacio local, al DL lo entiende desde el *espacio local* y lo define como un conjunto de elementos de interacción dinámica, en un límite físico, organizado en función de un propósito determinado. El «*espacio local,* en tanto sistema, se compone de un conjunto de subsistemas en interacción dinámica entre sí y con su medio ambiente, cuya finalidad en la satisfacción de las necesidades, no sólo de las personas de esa localidad, sino de los diferentes subsistemas que forman parte del *sistema local*». El DL toma en cuenta el papel de todos los factores necesarios para activar las potencialidades que pueden identificarse al examinar una unidad socio-territorial. Es imprescindible tener un estado de alerta ante las dificultades como, también, suponer que una política de DL debe valerse de actitudes voluntarias y de marcos de gestión estratégica. La voluntad política es central en lo que al proceso decisional refiere.

---

[7] *Ferdinand Tonnies desde su «Comunidad y Sociedad» señala que en la comunidad nos encontramos con una fuerte pertenencia hasta el punto de estar ligado a pesar de las separaciones, y la sociedad posee lazos débiles e inestables, a lo sumo de base contractual. Para el autor todas las sociedades nacen comunitarias y luego se convierten en societarias. De allí lo importante de encontrar el justo equilibrio entre ambos elementos. Esa doble relacionalidad permite lograr los grades ejes de la cultura moderna: autonomía, libertad y responsabilidad del individuo, (extraído de Manuel Herrera Gómez y Jaime Castillo; 2004).*

[8] Herrera Gómez, Manuel y Castillo, Jaime (2004). «Sociedades Complejas»; Ariel; Barcelona.

[9] Padilla Sánchez, Yuderquis. «La Dirección Estratégica: Problema de la Práctica, *la Ciencia* y la *Docencia*». Universidad de Cienfuegos. Cuba en *wwwtrabajo12.guíainf.shtm*

Como toda política es necesario considerarla en las diferentes dimensiones, desde que surge como idea, hasta el impacto que trae consigo. Ello supone inversión, aunque en sí misma no implique DL, aceptar una «vocación» y comprender las singularidades de cada lugar, y la población que se involucra. Cada uno de estos elementos, *inversión, vocación, reconocimiento,* etc., con mayor o menor empuje se han incorporado en diversas ciudades, tratando de revertir los impactos negativos de viejos problemas, para dar saltos cualitativos de envergadura en su intento de hacer políticas innovadoras. El emblemático municipio de Rosario, Rafaela en Santa Fe, Morón y Quilmes, y La Matanza, son, entre otros, referentes de cambios, de los muchos que pueden distinguirse en el Mercosur, como podemos ver más adelante, y que todos están en carrera. Para los Distritos seleccionados, tampoco, reúnen los mejores indicadores económicos para ejecutar procesos transformadores y si se atañen a datos objetivos, estos son dispares. La Matanza es el que posee mayor tamaño y población, una historia de progreso económico que lo diferencia por su pertenencia al cordón industrial más importante y con mayor empuje en el PBI regional, en contraste con indicadores que muestran una fuerte regresión social y el 16.8% de hogares con NBI, con independencia de acciones para revertirlos. Los de menor tamaño, en población y superficie, Hurlingham e Ituzaingó, proceden de una experiencia propia respecto de su separación de Morón en 1994 y en el marco de no pocas limitaciones presupuestarias tratan de tener un plan de desarrollo con base en el mejor desenvolvimiento de las PYMES y microemprendimientos del lugar. Ituzaingó, además, está en el mismo lugar que Morón respecto de reunir ambos los mejores indicadores en asistencia escolar (en la franja 18 a 44 años alcanzan respectivamente 41.0 y 47.4%); Merlo tiene una dinámica comercial importante (con más de 7.000 locales) y de servicios comunitarios, sociales (1.200), pero de los cinco partidos ocupa el primer lugar respecto de las NBI (19.8%). Morón por sí mismo impulsa una cruzada sobre el DL que se traduce en ser portador de un modelo por su nivel de descentralización en unidades de gestión comunitarias, y otros esquemas de organización en materia de economía social y solidaria. Se encuentra con un óptimo índice de NBS, y su principal actividad económica se concentra en la industria, comercio y servicios. Estos datos generales, intentan hacer notar los rasgos para una territorialidad integrada en favor del DL. Son Distritos diferentes y a la vez confluyen en una regionalización que los caracteriza y distingue de otras.

¿Qué poseen unos y otros para alcanzarla? Naturalmente que son necesarios factores centrales, que van desde las pequeñas y medianas em-

presas pequeñas, para contribuir a la producción y el trabajo, núcleos poblacionales de reducida escala, una sociedad cohesionada, redes extendidas para el fortalecimiento del capital social, solidaridad y la confianza mutua y en palabras de Silva Lira (Op.cit) *lo local* no debe ser entendido como una demarcación administrativa, sino como un espacio geográfico, con características similares y una problemática socioeconómica común[10]. Tal vez desde allí se pueda encontrar la punta del ovillo. Asimismo, las diferentes interpretaciones en torno del DL significaron desde sus primeras formulaciones, la búsqueda de una articulación local-nacional, con el agregado del citado escenario global. Hoy, se sigue detrás de esa vinculación: la expansión de las fronteras y los mercados posibilita estas interacciones, aunque el desafío es encontrarlas con un propósito superador respecto de un modelo que, virtualmente es extendido, pero racionalmente tiene un alcance limitado acotado a agendas precarias y circunstanciales. Su valoración debe conducirnos a una estrategia política en la que aparezca el rol y relevancia, como antes se señalara de *los espacios locales*. Existen tendencias tanto económicas, como políticas y tecnológicas ligadas al cambio en el modo de acumulación, al avance científico y tecnológico, a la reestructuración del Estado y a las demandas por las autonomías municipales. Ello se concilia con las exigencias de democratización y participación de la sociedad civil, que distinguen dicho *espacio local*. Esta democratización y la calidad con la que se la construye, implica que «*el ámbito local siga siendo clave para la observación de la democracia, ya que en él se advierte mejor cómo gobiernan los gobernantes, tanto desde el punto de vista de sus políticas como de sus prácticas*. Pero también, y hay que tenerlo en cuenta, por asociación a nuestras unidades de análisis, *los grandes agregados electorales, tanto nacionales como provinciales, no revelan particularidades de esas prácticas*» (Amaral, S. y Stokes, S.; 2005[11]). Desde ese lugar, se está en una encrucijada por cuanto las singularidades socioespaciales de la región la llevan a un permanente vaivén sobre lo que mejor condiga en un proyecto estratégico. En el devenir histórico, es fácil concluir que la voracidad de la modernización hizo perder de vista la esencia comunitaria y con ella los canales propios de procesos participativos democráticos con mayor contacto y presencia de la gente en ellos. De allí que las políticas y acciones conducentes a concretar procesos de descentralización político-administrativa, aunque insuficientemen-

[10] Silva Lira, Iván (2003); *Op. cit.*
[11] Amaral, Samuel y Stokes Susan (2005) Comp.; «Democracia Local»; EDUNTREF. Editorial de la Universidad de Tres de Febrero.

te ejecutadas en los diversos intentos, son significativas para su recuperación, más aún cuando incluyen la participación ciudadana local. En tal dirección acordamos con Fernando Carrión[12]... *la descentralización no busca la desaparición del centro (el poder); sino para construir equilibrios de poderes al interior del conjunto del Estado. Ello tiene una doble explicación: por un lado es contraria a la privatización, porque ésta busca la transferencia de la centralidad del Estado hacia el mercado; y por otro se busca la justa relación entre funciones ejecutivas, legislativas y judiciales (descentralización horizontal en todos los niveles del Estado); los niveles subnacionales (descentralización vertical, que define la armonía local/ nacional) y al interior de cada nivel (descentralización paralela que construye democracia territorial*».

El protagonismo de diferentes sectores de la sociedad y las nuevas fronteras entre estado y sociedad civil, obliga a pensar en formas reticulares y combinatorias no sólo entre estos últimos, sino incluir en la alianza al mercado y al tercer sector. El tradicional eje estado-mercado se despliega en tales reticulaciones y experiencias de inclusión intersectorial, posibilitando otros procesos de gestión. De allí que cobran importancia, para el caso, la Agencia de Desarrollo Local en Ituzaingó, el programa de Presupuesto Participativo en Morón, el Plan Estratégico de La Matanza, todos ejemplos de innovación local y de gestión con participación multiactoral que, a pesar de la difícil interacción e inclusión de los ciudadanos de barrios y comunidades tan densamente poblados, son canales que deben ser registrados, por cuanto, estas experiencias y formas de articulación social local no siempre tienen instrumentos de intercambio, aprendizaje y acceso a la información, o son insuficientes, para otorgar garantía a la divulgación de las acciones comunitarias. Es innegable que una propuesta de impacto regional y local no puede prescindir de la interacción entre los gobiernos municipales, entidades del gobierno provincial, OSC y comunidad.

1. III.- MUNICIPIO Y DESARROLLO LOCAL EN LA ARGENTINA.

Los municipios tienen historia, la cual se fue conformando al propio transcurrir de América Latina en su etapa virreynal con la innegable influencia de las formas de gobierno europeo, sobre todo los ayuntamientos

[12] Carrión Mena, Fernando (2009). *La descentralización como geometría variable* en Revista Actualidad Local. Disponible en <www/actualidadlocal.blog.spot>

españoles. Aparecieron, como una herramienta de gobierno dotada de facultades que se fueron afianzando a lo largo de los años en una lenta legitimación de sus relaciones con la comunidad. Son los que desde el principio tuvieron responsabilidades básicas en torno a las necesidades de «la gente». Ello se materializaba en la provisión de los servicios de salud, educación, infraestructura, etc. Como lo dice Blas Tomic[13], es el mismo municipio el que se hizo cargo de la responsabilidad de coordinar e integrar, en su territorio, las gestiones procedentes de las diferentes jurisdicciones (nación, provincia, etc.). Todo ello en oposición a un sistema que no otorgaba instrumentos para afrontar las necesidades de la comunidad. En tales condiciones, a pesar de lo que en su territorio se lleve adelante, es obvio que se encuentran debilitados para afrontar un DL sostenido, como el que la agenda actual le reclama.

Señalamos la fuerza con la que se caracterizaron los municipios en el pasado, fuerza que los avances del centralismo transformó en entidades carentes de autonomía, frágiles y caracterizadas por su perfil de gestoras en «alumbrado»; «barrido» y «limpieza». Con los intentos de Reforma descentralizadora de los '90 tampoco el cambio fue mejor y en ese contexto la globalización fue un «agregado», llevándolos a nuevas relaciones y vínculos que sobrepasaron sus límites, sin tener respaldos jurídicos, institucionales y sociales.

Veamos que nos marca el esquema que se presenta a continuación y desde el mismo entender los modelos municipales de la Argentina, conforme Claudia Bernazza.[14]

Modelos de municipios en la Argentina
a) ***Modelo neoliberal,*** *concibe al municipio como una empresa de servicios, desvinculada de la política nacional, provincial o de la región que lo circunda. Para esta concepción, la descentralización es «sinónimo» de privatización y desregulación, dando lugar a modelos estatales cuya pequeñez los hace más dinámicos y funcionales a la matriz económica global.*

[13] Tomic, Blas (1986). «Participación Popular y Desarrollo en la Base» en Buscando la Equidad, PREALC/OIT. Sgo. de Chile.
[14] Bernazza, Claudia (2006). «Concepciones en torno al Estado Municipal. FLACSO. Postgrado en Desarrollo Local y Economía Social. Modalidad Virtual.

b) ***Modelo social demócrata***. *El modelo presenta fortalezas tales como la capacidad de movilizar las sinergias locales, el gobierno local tiene la responsabilidad de la gestión integral del territorio y la producción económica y consecuentemente aparece en forma prioritaria la inclusión de proyectos estratégicos locales.*

c) ***Modelo «situado»***. *América latina de patrias nacionales, «patrias grandes», propias de grandes geografías y pueblos jóvenes. En este continente, el Estado nacional fue constructor tanto en proyectos que se propusieron el poblamiento («gobernar es poblar»), como en otros que se propusieron dinamizar la economía e integrar al conjunto social («gobernar es dar trabajo»). Desde su primera constitución, reconoce gobiernos federales preexistentes, y la presencia en los territorios de «gobiernos municipales». Sin embargo, un territorio extenso y con graves problemas de comunicación, así como el devenir histórico en cada región, dio lugar a un alto grado de diversidad en cuanto a tamaño y regímenes municipales.... Existen cuatro provincias donde la figura de «distrito» o «departamento» está asociada a «municipio» (Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan), mientras que en el resto pueden estar más de un «municipio» con todas sus instituciones en un mismo departamento (el resto de las provincias). En la provincia de Buenos Aires, el modelo distrital, es extensivo a todo el territorio, lo cual no le impide controversias de límites, aunque también facilita el desarrollo y/o la subsistencia de territorios carenciados del mismo distrito. El distrito impone una «ciudad cabecera», y delegados en el resto de las localidades de los respectivos distritos, no sin inconvenientes en su implementación.*

d) ***Modelo autónomo***, *al que se llega mediante una estrategia de descentralización y autonomía creciente; se subordina a un Estado soberano en el marco de una misma geografía, vinculándose a su continente a partir de esta pertenencia. El proyecto local asocia a la misma historia e identidad al destino provincial y nacional, por lo que el desarrollo local se hace viable en el contexto regional, nacional y continental.*

Parece que el *modelo situado* es el que se identifica con los que se encuentran en esta investigación. Pero, los que pueden ser rasgos típicos para un perfil de DL, resulta más complicado. Por empezar se encuentran

en situación de desventaja aquellos Distritos que más habitantes tienen, ya que parece más «apropiado» el que reúne hasta 150.000 habitantes, aproximadamente. Asimismo si se pretende que el modelo, por ejemplo, esté asociado a aspectos altamente productivos de los distritos, La Matanza, fundamentalmente - no sin perder de vista a Morón y Merlo-, es el que reuniría condiciones. Por su lado, si bien las crisis atravesadas provocaron en todos un colapso que se traduce en indicadores sociales insuficientes (alrededor en promedio del 20 % de hogares en pobreza crítica, un sistema de salud en crisis, problemas de inseguridad, y otros), sin embargo, como se adelantara, hay una voluntad de cambio que impulsan otras fortalezas. Ituzaingó y Hurlingham, podría ser un tipo clásico de DL aunque su corta historia como municipio autónomo todavía lo lleva a estar en un proceso de organización, por lo pronto de separar gestiones que en el pensamiento colectivo parecen pertenecer a Morón. Este Distrito adquirió en los últimos años una experiencia reveladora en torno de políticas activas que apuntaron al fomento y desarrollo de sus fuerzas locales. Igual quedan salvedades jurídicas en el estado provincial como la Ley Orgánica de Municipalidades, la cual es asumida como una meta no cumplida, el sistema de administración pública haciendo necesario mayor profesionalidad, estabilidad en la gestión y desentendimiento del sistema clientelar que aún prevalece. Esto, a su vez, insta a un sistema moderno que sea capaz de interactuar con el sector privado, las organizaciones sociales de la sociedad civil y la comunidad.

Las responsabilidades de gobierno, en cualquier parte del mundo, llevan a formas de intervención con suficiencia para hacerse cargo de problemas medioambientales, sanitarios, violencia urbana y violencia juvenil y nuevas formas de pobreza y desigualdad. Todas dimensiones que obligan a un cambio socio estructural, de cuyo impacto en ámbitos territoriales dará lugar a diversos movimientos de reestructuración y emergencia de políticas. Los gobiernos municipales afrontan una pluralidad de sucesos y formas de convivencia que reclaman intervenciones que sin respaldo presupuestario difícilmente pueden lograrse. Los indicadores relacionados con la actividad económica e indicadores financieros, según una encuesta sobre una muestra de 199 municipios, en todo el país, ponen entre los más pobres (de menor a mayor) a La Matanza, Almirante Brown; Moreno, José C. Paz y Florencio Varela[15]. Además, las diversas divisiones territoriales y regionales –sanitarias-educativas-electorales–, cada una por sí misma cons-

[15] Abeledo, Anahí (2008). En ABECEB.COM; *Ciudades y Desarrollo Económico*; Diario Clarín; Sección *iECO*; Pág. 40.

tituye una región distinta aunque estén involucrando localidades que pertenecen a Distritos diferentes. Este criterio es francamente controvertido y limitante de cualquier intención integradora.

Por su parte, tomando a la población como variable interviniente en el proceso, Daniel Arroyo[16] considera distintos tipos de territorios que son:

a) *las comunas, o también municipios de tercera.* Son aquellos de 2.000 habitantes de características rurales, encontrándose las mismas en buena parte de las provincias argentinas y también en Bs. As. **Sus limitaciones presupuestarias extremas y consecuentemente de organización institucional para gestiones diferentes o innovadoras en algún sentido les impide cualquier estrategia de DL.**

b) *los municipios chicos,* aquellos entre 2.000 y 10.000 habitantes. No son mejores las condiciones aunque cuenten con algunas diferencias a favor como una estructura organizativa, personal administrativo y organizaciones comunales, o de base que permite una actividad diferente, una suerte de cara a cara muy ventajoso. **Pero no tienen suficiencia presupuestaria más que la que la que ha sido mencionada.**

c) los *municipios que llegan a 100.000 habitantes.* Entran en la categoría de «grandes» y el estado local se encuentra conformado y en plena interacción con las organizaciones de base.

d) las *ciudades intermedias,* entre 100 y 200 mil habitantes. En palabras de Arroyo tienen más recursos y por ende más *estado local.* **Sin embargo estas localidades que pueden tener un mayor caudal de recaudación pierden sus dinámicas de interacción, especialmente en la respuesta a las demandas sociales.**

e) Las *ciudades del área metropolitana.* Son las de más de 250.000 habitantes con una jurisdiccionalidad confusa en cuanto a límites y con recursos también insuficientes para las demandas específicas y sobre todo, la debilidad de la pertenencia. **Se vive en un lugar, se trabaja en otro, y las contribuciones del residente no son aprovechadas por el mismo y tampoco es visto como «el vecino» por quienes tienen la conducción del gobierno.**

[16] Arroyo, Daniel (2006). «*Los ejes del Desarrollo Local en Argentina*», en El Desarrollo Local en el eje de la Políticas Social. Ministerio de Desarrollo Social. PNUD. AECI. Buenos Aires.

En estas categorías, la última permite cierta asociación con lo que está en cuestión en este trabajo. Puede ser que a favor de quienes son los involucrados, vecinos por un lado, dirigentes por otro, se cuenten con ligeros cambios. Tal vez haya un proceso de afincamiento de quienes se mueven a sus lugares de trabajo con los viejos lugareños y también a favor del contexto las prácticas de gobierno que puedan trascender, a través de una amplia oferta de medios de comunicación local, FM, diarios o periódicos, etc. que se ocupan de «las novedades».

De todas formas estamos en el Área metropolitana y el intento de fomentar el DL con base a categorías establecidas suena forzado. La República Argentina tiene el 90 % de su población urbanizada con fuerte peso de los aglomerados medianos, y un peso decisivo de concentración en la ciudad de Bs. As. (un tercio de la población nacional). La dispersión observable en los municipios de la provincia de Bs. As. en el área metropolitana en una superficie de 3.680 Km. 2 con casi 12 millones de personas, ofrecen, tal como describe Ana Cafiero[17], *un continuo urbano-suburbano que permanentemente demanda equipamiento*. En ese marco resultan difíciles las alternativas para los jefes municipales. No resulta sencillo establecer acciones comunes, con distritos que están separados por límites confusos y, una alta densidad demográfica que, a la hora de las elecciones ejerce influencia. En el caso de Hurlingham e Ituzaingó, repetimos, aparecen con cualidades técnicas pero, a nuestro entender, al no alcanzar suficiencia económica la carga impositiva recae sobre los vecinos, quienes antes por su pertenencia a Morón se beneficiaban en la distribución ampliada. Al separarse cambia radicalmente aunque se quiera hacer uso de una raigambre histórica, ya que cada una de estas localidades quedó en el marco del Distrito *moronense*, tienen antecedentes que le confirieron relevancia política.

De todos modos estamos ante una masa informe que son los 24 municipios del área metropolitana encajados entre los 134 del territorio provincial. En el siguiente cuadro se reproduce la distribución de los municipios en el territorio nacional y, en rápida síntesis, comprobemos, cómo aquellas provincias de territorio tan extendido con pocos municipios, podrían tener una opción positiva. Sin embargo, tampoco se da como uno podría suponer, tal vez por las extensiones entre una y otra localidad provocando una inercia difícil de trastocar.

[17] Cafiero, Ana (2007). *La cooperación descentralizada en la Argentina*, en «Anuario de La cooperación descentralizada».Observatorio de Cooperación Descentralizada. Unión Europea. América Latina. Diputación de Barcelona. Montevideo de todos. Fundapen. Programa URB-AL.

DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS Y DE LA POBLACIÓN ARGENTINA POR PROVINCIAS

Provincia	Municipios y Comunas	Población (2006)	Superficie (KM2)
Ciudad Autónoma de Bs. As.	—	2.776.138	200
Buenos Aires	134	14.276.909	307.804
Córdoba	428	3.023.309	168.766
Santa Fe	363	3.089.311	133.007
Mendoza	18	1.658.873	150.839
Tucumán	112	1.432.552	22.524
Entre Ríos	264	1.220.123	78.781
Salta	59	1.191.748	154.775
Misiones	75	1.060.199	29.801
Chaco	68	1.055.011	99.633
Corrientes	66	997.224	88.199
Santiago del Estero	116	866.576	133.254
Jujuy	60	662.477	53.219
San Juan	19	662.439	86.137
Río Negro	75	578.554	203.013
Formosa	37	534.015	72.066
Neuquén	57	525.355	94.078
Chubut	46	443.779	224.686
San Luis	64	412.110	76.748
Catamarca	36	371.459	99.818
La Rioja	18	327.960	92.331
La Pampa	79	319.152	143.440
Santa Cruz	20	217.402	243.943
Tierra del Fuego	3	123.458	20.912

Fuente: Secretaría de Asuntos Municipales. Ministerio del Interior (2006) en Ana Cafiero (2007) ; op. cit.

En este contexto, cabe preguntarse sobre posibilidades que otorguen o confluyan a las mejores perspectivas para que geografía, espacio territorial (des) integrado y gestiones (des)centralizadas encuentren otros cauces. Probablemente, haya que recurrir a otros esquemas y modalidades de integración, cuyo principal objetivo sea, además del crecimiento económico, la relación intermunicipal nacional e internacional como puntos de anclaje para un mejor DL. El Artículo 124 de nuestra Constitución ofrece un telón de fondo en tal dirección cuando afirma «*Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional*». Son varios y diversos -e insuficientemente conocidos- los tipos que pueden ser señalados. A nivel local, el CODENOBA (Consorcio de Desarrollo del Noroeste de la Pcia. de Buenos Aires)[18]. El Programa URB-AL (referente esencial en lo que hace a la cooperación descentralizada para el DL), la Asociación Internacional de Gobiernos Locales (ICLEI) y otros modelos de agrupaciones/asociaciones en los que se potencia la presencia de los municipios en pos de hacer notar, valer e interactuar experiencias y necesidades. Particularmente, y en el corazón mismo del Mercosur, la experiencia de la Red Mercociudades y, sobretodo desde la estructura asumida mediante Unidades Temáticas. Ello y en lo que al tema en cuestión respecta, las UT de DL tienen una activa participación en el Mercosur. Junto con la de Ciencia y Tecnología, son las que mayor desenvolvimiento demuestran y a favor de los municipios, los mismos forman parte de la RED y están asociados en tales UT como se lo puede ver en el siguiente cuadro, lo cual, más allá de las crisis recurrentes del Mercosur, no deben ser desaprovechados, sobre todo por aquellos enlaces con municipios que tienen ventajas en el proceso competitivo regional.

[18] *CODENOBA, se encuentra integrado por los municipios de Pehuajó; H. Irigoyen; Carlos Casares; 9 de Julio; Bragado; Alberti, Chivilcoy y Gral.Viamonte. Su mención es tan solo a título informativo por la alternativa de inclusión de los Municipios que nos interesan en términos de configurarse en prolongaciones de los corredores productivos- comerciales que los anteriores sustentan.*

Estas funciones, sostenidas con pocos recursos hablan de las responsabilidades locales junto con el otro conjunto de responsabilidades políticas que, de manera exclusiva o compartida, entre otras, le conciernen: *orden público; educación; alumbrado público; transporte; administración de mercados y estacionamientos públicos; turismo local; cementerios; recreación y deporte; planificación urbana; bibliotecas; alcantarillado, arte y cultura; vivienda; eliminación de basura; supervisión y regulación de establecimientos alimenticios y patentes vehiculares.* El listado precedente muestra la diversidad de cuestiones que el gobierno local aborda y en todas, con mayor o menor intensidad, tiene poder de decisión. Más que nunca han tomado visibilidad, pero no quiere decir que se cuente con capacidad financiera, técnica y humana para cumplirlas con eficacia.

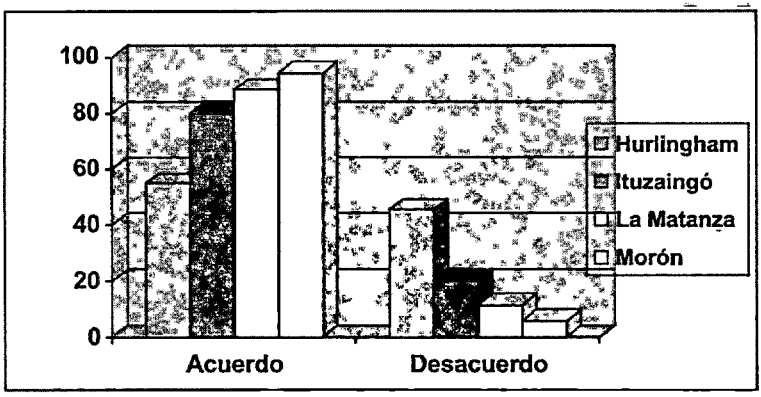
Como es visto, los municipios son anclajes del desarrollo comunitario de la educación, la salud, infraestructura y a su manera de tecnologías socio-productivas innovadoras. Esto es posible por las dinámicas endógenas asociativas, convalidadas por actores propios que se constituyen en puntales básicos para el acceso a los servicios, a la solución de necesidades, a respuestas horizontales y a nuevas formas de concertación. Con ello se plantea la importancia de recuperar aprendizajes colectivos, para identificar fortalezas y limitaciones de las políticas. Lo dicho puede demostrarse en una *organización y/u ordenamiento* de gestión gubernamental caracterizada por una profunda debilidad en su estructura plasmada en obstrucciones, superposiciones y desaprovechamientos de economías locales, de interacciones y de modelos asociativos. No por ausencia de capitales social y humano, sino por una estructura que se fragmenta entre posiciones jurídico-normativas, acciones y entramado cultural que desemboca en una praxis política que deriva en un doble registro: las aspiraciones de cambio por parte del *staff* político y un cuerpo de operadores impedidos del cumplimiento del mismo por encontrarse conminados a responder a diversas demandas y carecer de recursos, capacidades técnicas, jurídicas y administrativas. La gestión suele limitarse a una escala reducida y cortoplacista.

¿Qué se puede decir acerca de condiciones para el desarrollo local? Algunas respuestas obtenidas a través de los administradores políticos –la totalidad se exponen en el *capítulo 4*- permite observar planos de convergencia y de divergencia entre lo que se supone y las consideraciones que los funcionarios locales tienen de sus propias estrategias.

1- Voluntad política y el DL

En la gestión municipal existe voluntad política y recursos apropiados para el desarrollo local.

	ACUERDO	DESACUERDO
HURLINGHAM	54,55	45,45
ITUZAINGÓ	80,00	20,00
LA MATANZA	88,24	11,76
MORÓN	94,12	5,88



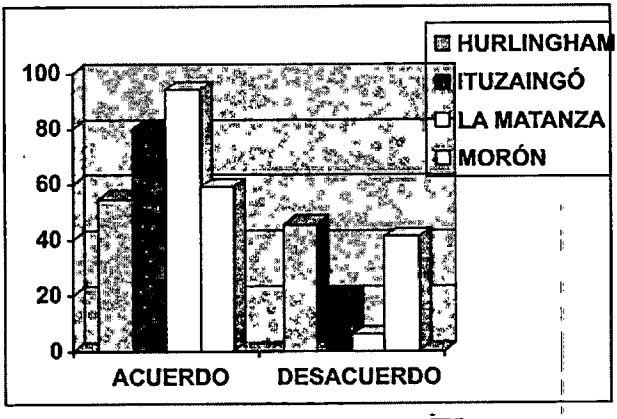
Se observa una actitud positiva en la mayoría, (82 %) destacando en los dos municipios (Matanza-Morón) el mayor nivel de acuerdo en relación a la existencia de voluntad política y recursos apropiados para el Desarrollo Local. Ambos gobiernos municipales ha emprendido programas de descentralización y tienen conformadas unidades gubernamentales para el trabajo con la temática. En el caso, de Ituzaingó, donde sólo 4 personas manifestaron su acuerdo -de 5 personas relevadas en total- la respuesta tiene poca representatividad.

Un común denominador de las intervenciones fue: «*Creemos que existe la voluntad política. No podemos aseverar que se cuenten con los recursos apropiados para implementar estrategias de DL*».

2.-Características geográficas

El municipio tiene características geográficas relevantes que influyen a favor del desarrollo local.

	ACUERDO	DESACUERDO
HURLINGHAM	54,55	45,45
ITUZAINGÓ	80,00	20,00
LA MATANZA	94,12	5,88
MORÓN	58,82	41,18



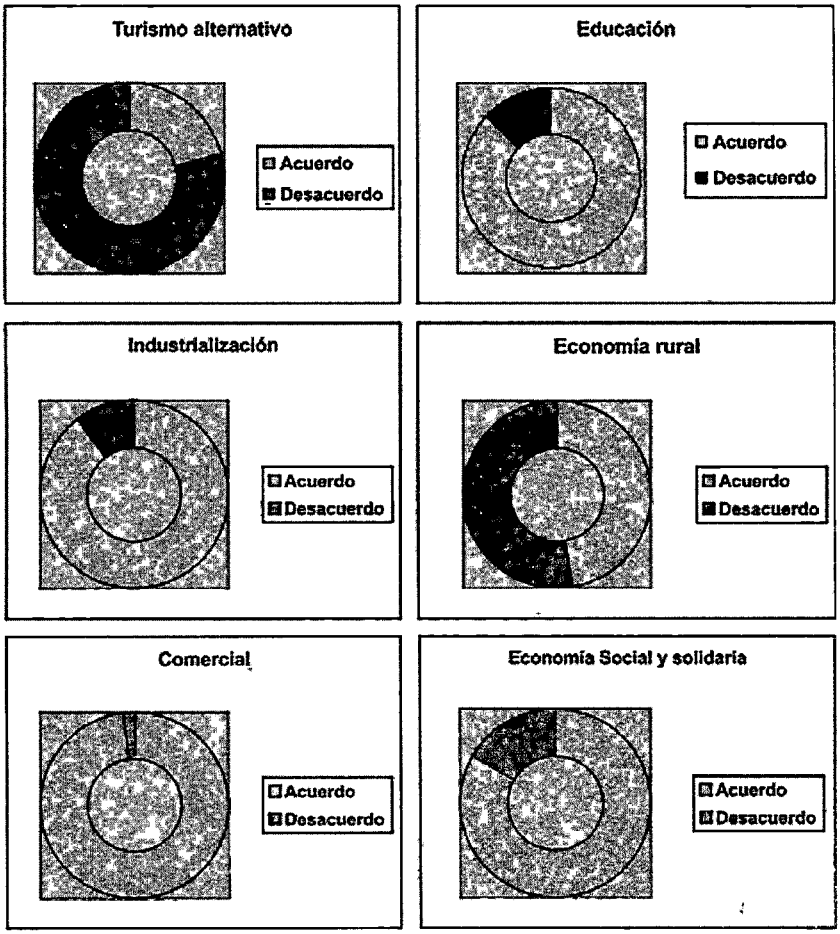
No existe un alto nivel de acuerdo, con excepción de La Matanza e Ituzaingó, en que el territorio cuenta con características apropiadas para el desarrollo local. El reconocimiento de «los elementos endógenos dinámicos» que se hace en la afirmación no aparece reflejado. Quizás sea conveniente tener presente esta cita «*Lo esencial es comprender que el DL es una modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños pero no en todos, dada la complejidad intrínseca del proceso de desarrollo.*» (Silva Lira I; 2003; Op. cit).

3.- Sobre el perfil del Desarrollo Local

La estrategia de desarrollo local del municipio responde al perfil del territorio desde las perspectivas: turismo alternativo, educación, industrialización, comercial, economía rural (potenciamiento de pequeñas unidades productivas).

Estrategia de desarrollo según perfil del territorio (sólo se transcriben % de acuerdos)

	Turismo alternativo	Educación	Industrialización	Comercial	Economía rural	Economía Social y Solidaria
Hurlingham	9 %	81 %	90 %	100 %	9 %	72 %
Ituzaingó	40 %	80 %	80 %	100 %	40 %	100%
La Matanza	35 %	82%	94 %	94 %	88 %	94 %
Morón	0 %	82 %	82 %	100%	11 %	64 %



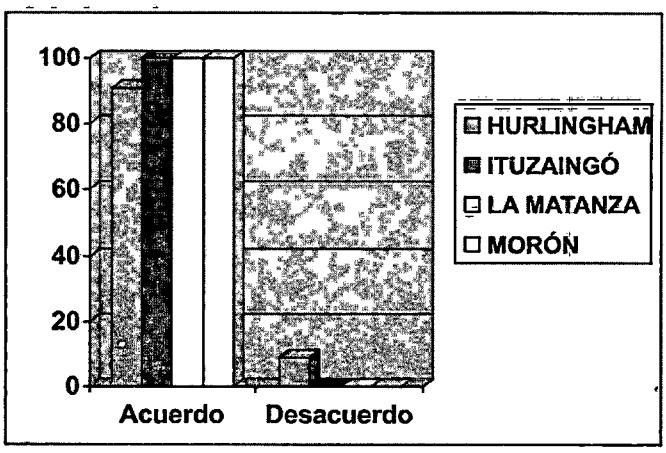
Las respuestas a esta afirmación se dividen, por un lado, en una actitud positiva respecto a que la estrategia de DL del municipio responde al perfil del territorio desde las perspectivas: comercial, industrialización, educación y economía social y solidaria. Por otro lado, existe tendencia al desacuerdo en lo que respecta al turismo alternativo y a la economía rural , lo que indicaría una actitud poco favorable a dichas perspectivas, por desconocimiento del tema o porque no es visto como una oportunidad (con excepción de La Matanza que aquí presenta un 88% de acuerdo). Es de destacar que la dimensión *turismo alternativo*, se produce el mayor índice de abstenciones (de 50 encuestados, 8 se abstienen de responder).

4.- Sobre la coordinación

La coordinación intra e interinstitucional es necesaria en el ámbito de la política pública municipal.

Coordinación intra e interinstitucional necesaria para la PPM

	Acuerdo	Desacuerdo
HURLINGHAM	90,91	9,09
ITUZAINGÓ	100	0,00
LA MATANZA	100	0,00
MORÓN	100	0,00



Obsérvese que casi el 100% de las respuestas han sido afirmativas lo cual no deja lugar a dudas que la coordinación intra e interinstitucional es necesaria en el ámbito de la política pública municipal, ello resulta obvío en cuanto aspiración de gobierno. El punto en cuestión es la capacidad para ejercerla porque una de las evidencias más palpables son los programas sociales que se caracterizan por sobre asistencia en grupos y barrios, quedando al descubierto quienes no pueden acceder a la información de tales programas o a los lugares donde se ejecutan.

La actitud positiva de las afirmaciones contrasta con las definiciones propuestas. Por ejemplo, no se reconocen en las tipologías descriptas, respecto del rango de ciudad que efectivamente tienen. Excepto Ituzaingó y Hurlingham, las otras no son ciudades intermedias. Se sigue con la visión del DL en su relación económica-productiva. En general se deduce una posición de escasa autocrítica, o bien limitada a algunas voces casi aisladas. La hipótesis adelantada tiene hasta ahora dos vías de respuesta: la teórica en la que el conjunto de definiciones y desarrollos en torno del DL no encuentra una identificación precisa. La empírica, mediante el trabajo de campo realizado, las respuestas nos da otra perspectiva: la de los propios actores. ¿Será así?

1. V.- DESARROLLO LOCAL. DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN.

Los problemas sociales que afectan el conurbano bonaerense, demuestran que no es el funcionamiento del mercado ni las soluciones de corte coyuntural. Acerca del sentido las estrategias que se puedan sustanciar, para resolver la situación de emergencia social, que ha dejado de ser tal para tomar un estado estructural que provoca una fuerte movilidad descendente, adquiere una urgencia impostergable. Por lo tanto, si de DL se trata, a pesar de las dificultades teóricas con las que nos podemos encontrar, las opciones a tomar se definen por el éxito o fracaso de las políticas que en tales espacios se instrumenten ¿Qué se pone en juego? La capacidad de un proceso de DL necesita de la descentralización con estabilidad política el desempeño de una administración eficiente, la equidad en el desempeño de programas y proyectos y una centralidad macroeconómica sustentable.

La estabilidad política de nuestro país y sus provincias no se pone en cuestión. No obstante cuando una región se encuentra dividida o fragmenta-

da, cuando el peso de los posicionamientos partidarios o cuando la cultura clientelar se expande, el proceso se debilita porque vuelven a «primar los más fuertes». La estabilidad no es un mero acto eleccionario, es el resultado de la horizontalidad en el proceso decisional e interjurisdiccionalidad. Los electores locales conocen mejor a sus elegidos, y la proximidad los obliga a mejores rendiciones de cuenta y al mejor desempeño. Es la descentralización en tal sentido una vía para hacer más competente la administración y más equitativa la satisfacción de las necesidades. De todas formas no se trata de poner en pugna centralización *vs.* descentralización.

La *descentralización con equidad*, por su parte, es aquella que se alcanza en la medida que se presten servicios equivalentes, lo cual no siempre se logra cuando es frecuente la distribución de aquellos procediendo de diversos niveles y/o jurisdicciones, en un mismo territorio, incluso las procedentes de las organizaciones de las sociedad civil con recursos que son también del Estado. Este estado de cosas no contribuye a la gestión y si no se tiene en claro su real dimensión afecta al nivel central y a los recursos públicos. No es el caso de que las economías locales incurran en déficit sin sus contrapartes ajustadas. El sistema de coparticipación, cual es el modelo para las complementariedades entre provincia y nación, o entre provincia y municipio es el punto nodal para que se tengan resultados equitativos y de buen desempeño. Por fin, no se puede hablar de autonomía o gestión descentralizada si no se tiene organización y, menos todavía, de organización sin que la misma se extienda a la comunidad. Si esto es posible, se necesita que las decisiones sean tomadas por los que más cerca de ellas se encuentran.

En este marco, es de interés saber cómo se enfrentan políticas de desarrollo local y cuanto pesa en las mismas sostener alternativas concentradas o descentralizadas y, cuáles, son sus alcances respecto de poner en valor modelos de innovación en la gestión municipal. En esa línea, sería bueno saber hasta dónde se han llevado a cabo procesos de gestión en los que se puedan encontrar reflejados la cotidianidad de la gestión y los vínculos entre el ciudadano y sus representantes. La rápida respuesta, es un estado de confusión y contradicción en el que debemos destacar: en primer lugar, la diversidad de la composición de los municipios. Si existe un rasgo que los «une» es la heterogeneidad. Constituyen una unidad geográfica cuyas densidades demográficas también son diferentes por sí mismas, como lo es la fuerza política administrativa entre unos y otros. Volvemos al ejemplo de Ituzaingó y Hurlingham, cuya separación de Morón mostró que ninguna descentralización pasa desapercibida o es ajena en sus habitantes. Quizás y muy probablemente, cuando se piensa en el desarrollo para

el mediano y largo plazo se tendrá que responder a las limitaciones del presente.

El municipio tiene condiciones para un proyecto autónomo de desarrollo local y para producir estrategias en red con otros actores/entidades (empresarios, ONG's).

	Acuerdo	Desacuerdo
HURLINGHAM	54,55	18,18
ITUZAINGÓ	60,00	40,00
LA MATANZA	88,24	11,76
MORÓN	64,71	23,53

Como se puede observar hay un amplio optimismo sobre las posibilidades de una plena autonomía y de emprender estrategias diversas, aunque el desacuerdo de uno de ellos no puede desestimarse.

Asimismo cuando se trata de propiciar su propia descentralización a favor de las delegaciones zonales en relación al presupuesto esto se difumina.

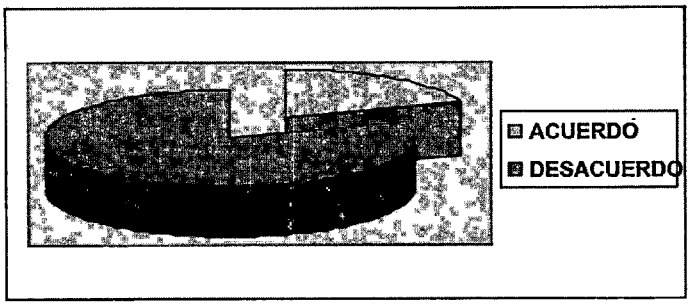
El municipio como actor relevante del desarrollo local debe profundizar la ejecución descentralizada del presupuesto en sus delegaciones zonales concernientes al Distrito.

	Acuerdo	Desacuerdo
HURLINGHAM	18,18	63,64
ITUZAINGÓ	60,00	40,00
LA MATANZA	17.65	82.45
MORÓN	100	0,00

Es predominante el *desacuerdo*, con excepción de Ituzaingó. De profundizarse los cruzamientos con otras variables afines, a priori se encuentra un grado de intensidad medio-bajo cuando de descentralización se trata, y también posturas contradictorias por cuanto si se relaciona con el siguiente enunciado el Desacuerdo por el presupuesto a las delegaciones zonales es diferente respecto a las gestiones que se hacen en áreas barriales como se ve seguidamente.

*La gestión municipal **no puede** implementar políticas de desarrollo local en áreas barriales y/o sub-municipales.*

•	Acuerdo	Desacuerdo
HURLINGHAM	0,00	100
ITUZAINGÓ	20	80
LA MATANZA	29,41	70,59
MORÓN	5,88	94,12



Para el caso de La Matanza, en plena ejecución del plan de descentralización, es llamativo el alto nivel de acuerdo que esta afirmación alcanza, contrariamente a esperarse el más alto nivel de desacuerdo. En el caso de Morón mostraría coherencia entre respuestas reafirmando el trabajo del gobierno municipal en esa línea. La respuesta de Hurlingham demuestra lo contrario a su postura anterior.

1. VI.- SOBRE OTRAS EXPERIENCIAS DESCENTRALIZACION Y DL.

A) EL MODELO ESPAÑOL. Consideraciones sobre federalismo y los sistemas multinivel de gobierno. Aproximaciones al problema con base en Joan Subirats.[19]

[19] Subirats, Joan (2007). *España como sistema multinivel de gobierno: logros y frustraciones. Notas para un balance de 25 años*; en «Post Data», Revista de Reflexión y Análisis Político. N° 12.

Subirats (2007) estudia el proceso de descentralización política y administrativa que se inició en España con la transición democrática de finales de los años setenta, cuya extensión e intensidad no tiene precedentes en ese país y que lo convirtiera en uno de los países más descentralizados de Europa. Cita a España como ejemplo de gobierno multinivel de gran complejidad institucional y define al regionalismo como un movimiento de defensa y reconocimiento territorial, una estrategia de modernización económica y un movimiento de cambio constitucional y de transformación del Estado. Asimismo, alude a un «nuevo regionalismo» español, producido desde los años noventa, que escapando de los límites estatales tradicionales de la política y la economía, proyecta a las regiones en un marco internacional competitivo, como actores políticos y económicos con identidad propia y capacidades distintas para promover su desarrollo endógeno. Señala Subirats que a partir de 1977 se produjo en España una discusión acerca de las ventajas y desventajas de una descentralización general de las estructuras políticas del país. Para unos, la centralización aseguraba ciertas economía de escala, implicaba una correcta coordinación y gestión, homogeneidad en la provisión de servicios públicos, y políticas de estabilización. Para los partidarios de la descentralización, la autonomía territorial permitiría reducir la cadena burocrática y los costos administrativos, estrecharía la relación entre administradores y ciudadanos; permitiría cierta competencia entre instituciones que redundaría en mejores servicios a los ciudadanos e instrumentaría de manera diferente las soluciones en cada territorio. En suma, la existencia del nuevo nivel de gobierno autonómico ha implicado un funcionamiento «multinivel» de las iniciativas de gobierno del sistema político. Al describir la diversidad y asimetría del actual sistema autonómico español, el autor menciona entre sus aspectos:

- *diferencias en relación al tamaño, población y realidad socioeconómica de las comunidades autónomas*
- *diferencias significativas en cuanto al derecho civil vigente*
- *diferencias en el uso de los poderes de autogobierno*
- *uso diferencial de la capacidad legislativa por parte de las comunidades autónomas (distribución territorial de las leyes)*
- *grandes diferencias en los aspectos administrativos: existen diferencias notorias en las distintas comunidades referidas a cantidad de funcionarios públicos, contratos laborales, inestabilidad o pre-*

cariedad laboral, nivel de estudios y especialización. Este modelo autonómico ha recogido a finales de los noventa, según el autor, el 90% del apoyo de los españoles. Los principios centrales de esta forma de organización territorial del Estado son la autonomía política y la descentralización territorial del poder del Estado. Su legitimidad dependerá, siguiendo a Subirats, de la capacidad de mantener el paco implícito entre descentralización y reconocimiento de las diferencias que estaba inscripto en el proyecto constituyente. Algunas de las características de las comunidades autonómicas españolas:

- *son instituciones representativas de sus respectivos territorios*
- *están dotadas de numerosas competencias, fuertemente asentadas y organizas y con un peso económico notable*
- *elaboran leyes, gestionan políticas, dirigen empleados públicos y gobiernan*
- *determinan buena parte del bienestar económico de la ciudadanía*
- *canalizan buena parte de los conflictos sociales*
- *generan multitud de mecanismos de colaboración y conexión interinstitucional.*

Este proceso implica no sólo la descentralización del poder sino reconocer la diversidad territorial y las identidades plurales, alejándose de la noción de un Estado-nación homogéneo y con una identidad unitaria. Un sistema descentralizadazo, en términos de Subirats, es un sistema politizado donde la ausencia de una autoridad jerárquica hace objeto de discusión permanente las cuestiones y los criterios sobre los que aplicar las técnicas de la racionalización planificadora, planificación que debe concebirse como una tarea compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. Es decir que debe aceptarse que las comunidades autónomas participen en la construcción de la polity común, que tengan capacidad de influir en las decisiones estratégicas que las afectan como comunidad. Desde la perspectiva del federalismo, Lorente y Guerrero (según cita Subirats) la experiencia federal es una reacción a la concentración del poder y se constituye en una opción de diseño de las instituciones políticas; una solución a las fallas del Estado, una respuesta a los retos de la era actual y un contrapeso al resurgimiento de modelos de Estado autoritarios, militaristas y neosocialistas. Para los autores existen tres acepciones para comprender el federalismo: como es-

tructura, como proceso y como principio. La perspectiva estructural del federalismo es principalmente jurídica y supone un sistema político que contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, con una distribución determinada de atribuciones y responsabilidades públicas, además de independencia política. El federalismo como proceso permite pensar cómo las normas e instituciones de la estructura se adaptan y modulan en virtud de la realidad, los valores y las ideologías predominantes. El federalismo como principio, finalmente, da la idea de permanencia y guía las otras dos visiones. Es el postulado que orienta la acción o la realización de metas, aplicable a cualquier sistema que quiera tomarlo como inspiración y que implica un mínimun de cualidades y valores, entre ellos: subsidiariedad, respeto a la diversidad, autonomía, pluralismo jurídico, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y descentralización política.Al analizar las ventajas del federalismo, se recogen otras opiniones en las que se da cuenta de la existencia de otras motivaciones de índole técnico-administrativa; motivaciones democráticas y motivaciones histórico-políticas. Respecto de las técnico-administrativas son rescatadas la eficacia en las respuestas; la facilitación en el manejo de la información y distribución de tareas; la eficacia-eficiencia de las políticas públicas a través de mecanismos intergubernamentales que posibiliten mecanismos de gestión comunes, para lo cual se requiere de agendas conjuntas y acuerdos para su implementación. Entre las democráticas se alude a la facilitación del control democrático; la distribución territorial del poder; la división funcional del poder como forma de un control mutuo entre detentadores del poder. Por último, entre las motivaciones histórico-políticas se encuentra: el reconocimiento de realidades históricas muy diversas dentro de una idea de nación; en el plano de la gobernabilidad: la facilitación en el funcionamiento del aparato formal del sistema político, permitiendo respuestas diferenciadas a distintas demandas, a diferencia de los sistemas unitarios que responden con uniformidad; la facilitación del acercamiento de las autoridades a la gente. Y desde la perspectiva política, el federalismo puede convertirse en garantía de convivencia política, constituye una forma de organización que maximiza la unidad y la diversidad, facilita el entendimiento de actores políticos distintos, impide la dominación y cualquier modo de política totalitaria o autoritaria.

B) LA EXPERIENCIA DEL PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL. La Perspectiva del Centro Latinoamericano Económico Humano (CLAEH) DE URUGUAY. A modo de antecedente Latinoamericano

Enrique Gallicchio, del Programa de Desarrollo Local, CLAEH (Uruguay)[20], nos orienta hacia un plano conceptual abundando en las características del desarrollo económico local como parte de una estrategia más integral, los desafíos para la gobernabilidad, el rol de la cooperación internacional y la construcción de capital social como ejes estratégicos de la práctica de aquél.

Sobre el desarrollo económico local afirma que consiste en hacerse cargo de la integralidad y, en ese marco, «*la estrategia de fondo es la construcción de capital social desde el territorio como forma de hacer efectivas y sostenibles las líneas que se proponen llevar adelante los actores. Para ello es necesario un cambio de lógica en la política nacional –de una lógica predominante centralista, sectorial y vertical, a una lógica emergente territorial, horizontal y de redes. América Latina pide nuevas alternativas de desarrollo. Si bien no es el continente más pobre, es el que posee la mayor brecha entre ricos y pobres, es líder en desigualdades sociales y desequilibrios territoriales, y con increíbles inequidades de género, edad y etnia. Esta situación da sentido a la rediscusión de los modelos de desarrollo, al desarrollo local y la descentralización como alternativas*».

El tema, involucra a todos y diversos actores: partidos políticos, actores sociales, el sector privado, empresarios, cámaras comerciantes, y otros. De las muchas y diversas alternativas el DL, la descentralización y la participación son un común denominador, aspectos que ya fueron citadas en el transcurso de este texto.

Coincidimos con el autor cuando señala que las instituciones de nuestros países, se destacaron por políticas «pasivas» respecto de su crecimiento económico con la inevitable repercusión en el mercado de trabajo, razón por la cual el empleo es directamente dependiente del crecimiento económico, haciendo que ante situaciones de desempleo, actúe con medidas «pasivas» como el seguro de desempleo u otras prácticas de prestación social (Plan Jefas/Jefes, entre otros, en el caso argentino). De ahí la necesidad de políticas que contribuyan la sustitución definitiva de

[20] Gallicchio, Enrique (2004). «El desarrollo económico local en América Latina». Conferencia presentada en Seminario «Gobierno Local y Desarrollo. Barcelona.

aquellas. En la visión del CLAEH[21] «*el desarrollo local debe considerar y ser considerado en relación a los contextos en los que se maneja, fundamentalmente los ámbitos regionales y nacionales no sin tener en cuenta los procesos de globalización económicos, políticos y culturales los que sin dudas tienen una creciente incidencia en los territorios y sociedades concretas (lo local).*

En esta misma línea, Bervejillo analiza «*las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización. Por la primera, se reconoce la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de este o aquel territorio. Por la segunda, se confirma la territorialidad, en sentido fuerte de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones. Los territorios aparecen, así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo*».[22]

Por lo tanto el DL visibiliza el territorio en su «complitud» (regiones, municipios y comunidades) no como «problemas» o «foco de demandas», sino como sujetos y generadores de democracia y desarrollo.

Los procesos de DL, y también las experiencias de gobernabilidad, se dan sobre territorios que no están predefinidos, con lo cual sigue afirmándose la hipótesis que básicamente es una construcción social. Complementa esta posición la importancia de concebir el desarrollo de un territorio, en relación a cuatro aspectos: (Gallicchio, Ib):

- *Económico: vinculado a la creación, acumulación y distribución de riqueza.*
- *Social y cultural: referido a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.*
- *Ambiental: en función de los recursos naturales y la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.*
- *Político: vinculado a la gobernabilidad y a la definición de un proyecto colectivo autónomo, basado en los actores locales.*

El DL es crecer de un modo endógeno, y también obtener recursos exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como mejorar la capacidad de lo que se produce localmente. El desafío entonces es un mejor aprovechamiento tanto de los actores para que sean capaces de utilizar, como de los recursos que pasan, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

---

[21] El Programa Desarrollo Local de CLAEH, incluye trabajos de José Arocena (1995), Federico Bervejillo (1999), Javier Marsiglia y Graciela Pintos (1999), Enrique Gallicchio (2002 los cuales han sido y son base de consulta de nuestros proyectos de investigación sobre el tema que nos ocupa.

[22] Bervejillo, Federico (1999). «Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo» en Desarrollo Local en la Globalización. Javier Marsiglia (comp.). CLAEH, Montevideo.

Por su parte, Alburquerque, de la misma escuela, advierte que[23] «*los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas: la micro y la macroeconomía. No se deben confundir los procesos de cambio tecnológico y organizativo de la producción, de carácter microeconómico, con la globalización económica, pero, en cualquier caso, la combinación de nuevas formas de producción y organización empresarial, sumados a la mayor exposición externa de los sistemas productivos locales provoca una fuerte reestructuración de estos sistemas locales, demandando una nueva forma de gestión pública, nuevas formas de regulación y también la reorganización del sistema productivo local.*

Así, de una estrategia sostenida en el crecimiento cuantitativo, se pasa a modelo, más *territorializado*, con movilización del capital endógeno cuyas características se resumen.

	PLANTEO TRADICIONAL	PLANTEO INNOVADOR
Estrategia dominante	▪ desarrollo polarizado ▪ (visión funcional)	▪ desarrollo difuso (visión territorial)
Objetivos	▪ crecimiento cuantitativo ▪ grandes proyectos	▪ innovación, calidad y ▪ flexibilidad ▪ numerosos proyectos
Mecanismos	▪ redistribución y movilidad del capital y el trabajo	▪ movilización del ▪ potencial endógeno ▪ utilización de los ▪ recursos locales y externos
Organización	▪ gestión centralizada ▪ administración central de ▪ los recursos	▪ gestión local del ▪ desarrollo ▪ creación concertada de ▪ organizaciones ▪ intermedias
Agentes	▪ estado central ▪ grandes empresas	▪ administraciones publicas ▪ territoriales ▪ estado central ▪ PyMES y microempresas ▪ actores sociales locales ▪ organismos intermedios ▪ entes supranacionales ▪ de integración económica

Alburquerque Francisco (1999); Desarrollo económico local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.

[23] *Alburquerque, Francisco (1999). Ídem.*

Estos cambios pertenecen a un *nuevo tipo de competitividad de corte territorial, donde la gente, las empresas y los gobiernos locales tienen un nuevo rol a cumplir lo cual se asocia a otro tema temas de debate lo cual refiere a las formas de gobernabilidad del territorio.*

Esta lógica nos antepone la forma de gestionar la relación *local-global* con el territorio como eje a través de la articulación del estado, el mercado y voluntariado y comunidad.

De este modo se retoma el *welfare mix*, como paradigma de una gobernabilidad o de nuevas formas de «*gobernanza local*» cuyos desafíos implican: aceptar la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías y nuevas formas de liderazgo sustentado en la influencia y la relación. Para un propósito de tal naturaleza debe pensarse en un criterio de valoración que responda eficazmente a las necesidades comunitarias, de las familias y de la gente. Una participación más activa y una gestión que parafraseando a Carlos Mattus[24] necesitan de «*tres cinturones*». El primero es el *proyecto de gobierno*: el dirigente ofrece una empresa de realización y acciones que tendrán beneficios y costos potenciales, se expresa en la *selección del problema* y un conjunto de operaciones para enfrentarlos. El segundo trata la *gobernabilidad del sistema*: es la relación entre el peso de las variables que se pueden controlar o no durante la gestión. Depende de la influencia que el actor de gobierno pueda tener sobre ellas y la síntesis es que cuanto más variables se puedan controlar más la libertad de acción. La gobernabilidad es relativa al actor y a su proyecto. El tercer cinturón, se manifiesta en la *capacidad del gobierno*, o la capacidad de liderazgo, el cual se expresa en las cualidades de conducción, en el equipo de gobierno y en la organización que dirige. *Capacidad de gobierno* es sinónimo de pericia para realizar un proyecto.

1. VII.- POLÍTICAS DETERMINANTES, ACTORES Y PLANIFICACIÓN EN EL DESARROLLO LOCAL.

1- Mercado de Trabajo y Desarrollo local.

Nuestros países poseen importantes diferencias en cuanto a las situaciones de empleo, por lo cual un plano de decisión en el marco de políticas de empleo a nivel local exige inevitablemente coordinar en forma armónica e integral, las políticas económicas y las sociales.

[24] Mattus, Carlos (2007). «Los tres cinturones del gobierno»; UNLaM/Fundación CIGOB/Fundación Altadir. Buenos Aires.

Hay que admitir que las intervenciones económicas y sociales, han estado siempre separadas. Actualmente las experiencias en marcha a través del Plan Más y Mejor Trabajo, implementado desde el Ministerio de Trabajo Seguridad Social y Empleo en coordinación con los Municipios, da cuenta de las dificultades en torno de pensar en un modelo integral. Las políticas se llevan adelante con una impronta sectorial (especializada, donde las agencias respectivas del gobierno central asume una competencia exclusiva en el tema) y vertical (desde los organismos centrales a los municipios). La transformación a una cultura de acción horizontal (de construcción de redes de múltiples actores afines a la temática) y territorial (reconociendo las diferencias y especificidades locales) está en ciernes, al menos para buena parte de los municipios del conurbano bonaerense.

Ello involucra a quienes se configuran como oferentes de trabajo. El sector productivo aparece en nuestra opinión desdoblado. Por un lado, la importante composición de empresas, recordando que este sector fue factor de producción y de suma relevancia para el PBI nacional. Su colapso, como fuera dicho, dejó devastado el núcleo fuerte del mercado laboral, especialmente el metal mecánico y manufacturero. De todas formas el perfil de este empresariado no solo regional, sino visto en el contexto mayor, tiene debilidades respecto de destacar un liderazgo endógeno con suficiencia. Además de la necesidad de producir transformaciones que orienten procesos innovadores en términos de responsabilidad social.

Al carecerse de un planeamiento estratégico, la posibilidad de concretarlo necesita de una dinámica compuesta de tres esferas: una acción económica competitiva en vinculación con el proceso de globalización; un proceso de transformación socio ambiental a fin de dar protección al espacio de emplazamiento y generar un proceso creativo y participativo de los actores del entorno y, en tercer lugar, un involucramiento intersectorial económico y social en el que el empleo es el factor decisivo para el cambio.

Aunque inquietante, el escenario socio productivo de la región, y puesta la atención en cámaras empresarias y de comerciantes se distinguen los grupos de mayor expansión y resonancia económica con limitada capacidad de ensamble en la extensa red de medianos y pequeños emprendimientos. A ello se agrega la particularidad respecto de condiciones específicas que presentan aquellos para su desarrollo en torno de reales competencias. En la región Oeste, sigue teniendo puntaje a favor por poseer la mayor densidad industrial en términos de locales por KM2, tal como lo registra el Observatorio PYME Regional[25]; Morón está indicado como el Distrito de

[25] Donato, Vicente (2007). Observatorio PyME Regional. Bononiae Libris/UNLaM, Bs. As.

mejor promedio: 18.6 locales industriales por KM 2 cada mil habitantes. Los valores que se siguen exponiendo marcan las luces y sombras del sector. A las cifras satisfactorias, según la misma fuente, se contrapone una notable caída. Aparece una media de 7 ocupados por local industrial y algunos partidos se ubican por debajo. Es el caso de Ituzaingó (igual que José C. Paz y Moreno) el cual está por debajo de los 4 ocupados, La Matanza, 7.3; Merlo 5.2 y Morón 9.5. El sector alimentos y productos de metal-excepto maquinaria y equipo- sigue siendo importante. A su vez, maquinaria y equipo y caucho y plástico reúnen el 52% de los ocupados industriales.

Asimismo, en comparación con otras regiones del conurbano, se encuentra un equipamiento moderno; el 73.5% de las empresas tienen maquinarias en óptimas condiciones, pero no es así en lo que hace al cumplimiento de las normas ISO, sobre lo cual se registra solo un 20%. Este detalle no es menor porque implica el gran tema de este tiempo: la responsabilidad social empresaria sobre la cual hay mucha tela para cortar.

Al mismo tiempo, de la amplia franja de población que quedara desocupada, actualmente un alto porcentaje es receptora de programas de empleo y se encuentran condicionados en sus niveles de capacitación. La capacitación, en general, es una de las debilidades más sentidas. Las PYME son en ese aspecto las más afectadas junto con la disponibilidad de créditos. Son, indudablemente, más numerosas, pero tienen escaso desarrollo. Cifras oficiales de reciente publicación[26] indican que del total presupuestado en la SUPYME (Subsecretaría Pequeña y Mediana Empresa) $233.051.000, solo fue ejecutado el 8.02% ($18.708.000). De las 213.000 empresas PYMES que se registran en la Argentina, las de corte familiar son las recurrentes, reuniendo entre 4 a 6 empleados aproximadamente. Anualmente surgen alrededor de 50.000 nuevas empresas pero solo prospera una quinta parte. ¿Qué sucede con el resto? Mala administración, ausencia de capacitación y de recursos crediticios son, entre tantas, las conjeturas. Lo cierto es que si se quiere revertir este diagnóstico el apoyo al sector implica responsabilidades de gobierno compartidas entre jurisdicciones y entre sectores. Para el caso, las grandes empresas no pueden desprenderse de esta obligación y, a su vez, el compromiso a involucrar desocupados debe efectivizarse. Una de las razones cuando se indaga a referentes empresariales sobre las posibilidades de que hagan lugar a quienes por ejemplo, proceden el Plan Jefas/Jefes, los motivos son los de siempre: *no saben trabajar, no les interesa, no están preparados.*[27]

---

[26] Diario Clarín. Sección *Zona. En 2008, el gobierno no usó los subsidios que tenía para pymes.* P.20. 1 /02/09.

[27] Respuestas obtenidas en el trabajo *Diagnóstico Territorial y Líneas de Acción en Hurlingham.* Entrevistas a representantes de Cámaras Empresarias. Observatorio Social. UNLaM. 2008.

Por otra parte, los programas de microemprendimientos u otros semejantes no pueden descuidar el fortalecimiento intensivo en el nuevo manejo de negocios y de las responsabilidades sociales empresarias que se relacionan con la calidad de vida de los trabajadores y condiciones ambientales del entorno donde se localizan. Un dato incuestionable que se suma a las debilidades es la ausencia de coordinación, entre jurisdicciones, alimentando la carga burocrática. Según capacidades de gestión en algunos lugares esta es más pesada.

Volviendo a Galliccio (Op. cit. 2001)[28] su visión sobre las políticas de empleo puede ser considerada en el esquema siguiente

La política de empleo como «política social local». *Se trata de la conformación de una «red» en torno a la temática del empleo, desde una lógica horizontal y territorial. Ello debe inducir a la búsqueda de nuevos recursos. Naturalmente la presencia o ausencia de inversiones en un territorio es determinante, pero posibilita la creación de un «entorno local» que implique proyecto local, innovación, formación de recursos humanos, seguridad, etc.* ***Pactos Territoriales por el Empleo***. *Las redes entre los actores, pueden llevar a acuerdos de más larga duración. Una visión común del hacia donde ir, un «diagnóstico estratégico» de las potencialidades, fortalezas, amenazas y debilidades locales puede generar condiciones para que los actores locales hagan algo más que contactos y, por tanto, generen acuerdos de larga duración.* ***La investigación sobre el mercado de trabajo local***. *Lo primero que se tiene que conocer es el mercado de trabajo como aspecto instrumental básico para la intervención. Esta práctica indica que de los estudios realizados sobre los mercados de trabajo locales, es mucho más relevante el contacto permanente y sistemático con los actores que disponer de muy buena información cuantitativa. Lo importante a nivel local es prospectar escenarios «deseables» mucho más que convencer que hay que asumir escenarios «tendenciales».* ***El apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas***. *Los programas de apoyo en materia de crédito y de capacitación también han sido abundantes. Y sin embargo, persiste la idea de un sector estancado. Sobre el particular, está demostrado que un alto porcentaje aquellas carece de sustentabilidad en el tiempo, por la limitación de sus recursos económicos, humanos y muy probablemente, por las limitaciones en torno a sus capacidades de gestión y articulación entre sí y con el mercado.* ***Formación***

[28] Gallicchio, Enrique (2001); «Red de Observatorios Locales de Mercado de Trabajo en Uruguay» Trabajo Final del Curso del DENET. Inédito en Gallicchio, E.; (Op cit).

profesional o de fortalecimiento institucional. *Finalmente, la propia formación profesional a nivel local, respecto de que la formación es condición necesaria, pero no suficiente para obtener un empleo. Para obtenerlo se necesita mucho más que la formación, básicamente se requiere de apoyo en materia de orientación laboral y estructuras de acompañamiento al ingreso o reingreso al mercado de trabajo.*

En la Argentina el desafío de los nuevos proyectos Plan Más y Mejor Trabajo o Empleo Joven merecen la oportunidad de llevarse adelante con la condición de reconocer las especificidades territoriales y el «saber» y el «hacer» local. A este último hay que inyectarle oxigeno con posturas claras en términos de derivación de recursos y a quienes los reciben el cumplimiento en resultados concretos sin derivación de los fondos en lo que no es de competencia.

2.- LOS ACTORES QUE IMPULSAN EL DESARROLLO LOCAL.

En vinculación con la relevancia que tiene para el DL «el rol de los *agentes de cambio* encargados de impulsar procesos exitosos, *son tanto públicos como privados, y se resumen básicamente en las autoridades locales, universidades, cámaras empresarias, centros de formación, agencias de desarrollo local, y otras, que es importante que transiten por estos procesos de generación de confianza que potenciaran su accionar*». (Silva Lira; 2003; Op.cit.).

La presencia de algún actor local es relevante para dar impulso y activar el potencial de recursos del territorio. Por supuesto se requiere de una voluntad de gestión asociativa entre representantes públicos y privados. Esto incluye a autoridades públicas locales y supralocales, empresas, centros de formación y asociaciones diversas. A partir de estas reflexiones se presenta una serie de disparadores que pueden servir para motivar otras disquisiciones:

- Actores y sectores más dinámicos o aquéllos que tienen mayores posibilidades de desarrollo ¿son los más estratégicos o los que pueden realizar un aporte sustantivo al DL?
- Organizaciones de desocupados que en el territorio trabajan fuertemente vinculadas al ejecutivo local, ¿se pueden considerar actores locales estratégicos?

- Gobierno Provincial y Nacional con injerencia en procesos de DL municipal o regional ¿son actores relevantes?
- ¿Es el Estado un actor relevante por su potencial catalizador y armonizador de las distintas prácticas?
- ¿Son indispensables los acuerdos territoriales institucionalizados a nivel local para promover complementación de esfuerzos?
- ¿Cuál es la posición de los diferentes actores tanto del partido como de la Provincia y la Nación respecto del los desafíos mas importantes para el DL?

Arriesgando algunas generalidades, puede advertirse que la tendencia es considerar como actores más dinámicos en términos de aportes al sector productivo, por ejemplo empresarios, pequeños y medianos productores, la respuesta es dudosa. Los primeros tienen que hacer más evidentes sus responsabilidades sociales, incluirse entre los segundos y tener una actitud más asociativa y emprendedora.

Por su lado, las organizaciones de desocupados trabajan fuertemente. No siempre vinculados a los ejecutivos provinciales y/o municipales. Su postura es estratégica en términos de dar una impronta sobre limitaciones y fortalezas por cuanto el mercado por sí solo no es suficiente para lograr los mismos fines. Las posturas actuales indican un mix en donde se acepte que no será absolutamente el estado el único actor, ni el mercado. Ambos se necesitan. Así y todo, el caso de las casi 4.000 fábricas recuperadas en La Matanza da una perspectiva del dinamismo y vigor con el que se actuó. Pero queda pendiente saber cuán participativo estuvieron los niveles de gestión, incluso de apoyo económico mediante créditos y/o subsidios para abastecerlos. Importa mencionar las vinculaciones de sindicatos con Universidades: el caso de la Universidad de Quilmes y la UOM que establecieron convenios en relación a programas de capacitación a obreros desocupados y el Observatorio Pyme de la UNLaM con Cámaras empresariales e industriales del Partido. Si se alude a la jurisdicción de competencia, cualquiera sea ésta, su presencia es trascendente para el proceso del DL. Al actor gobierno, le quedan temas pendientes: la principal es contar con los recursos apropiados y una real integración ínter jurisdiccional e intersectorial. Los municipios generalmente son el último eslabón de la cadena decisional, y como ya fue dicho repetidamente, los de la provincia de Buenos Aires, que tienen ante sí grandes responsabilidades, no cuentan todavía con los instrumentos jurídicos adecuados.

No hay programa de descentralización sin tener el centro como eje de su desarrollo. Se trata de esgrimir una política con tres esferas de diseño y

actuación: lo global, lo local y lo cotidiano. Cada distrito luego tendrá su propia dinámica y empeño sobre el desarrollo que quiere y puede.

De igual modo, son obviamente necesarios, respecto de acuerdos entre actores institucionalizados. Concretarlos y generar su viabilidad es lo que conduce a tener más atención en su importancia ya que son caminos de una mejor participación en el desarrollo. Además, lo que puede ser válido para reforzar las prácticas comunitarias, tendrá un beneficio para el contexto regional y hará relevante, incluso, otros actores: partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales. El ejemplo, incipiente todavía en su desarrollo, de las *agencias de desarrollo local* permite ensambles territoriales locales con el ejecutivo provincial. El cambio en culturas organizativas no puede ir muy lejos si no existe la voluntad política para llevarlo a cabo y, de hecho, en un proyecto de gobernabilidad local los actores mencionados no pueden estar ausentes.

En el plano concreto de las unidades de análisis estudiadas las respuestas a las siguientes afirmaciones arrojaron:

La convocatoria a proyectos de participación multiactoral debilita el papel del gobierno municipal en el diseño e implementación de las políticas del Distrito.

	Acuerdo	Desacuerdo
HURLINGHAM	9,09	54,55
ITUZAINGÓ	20,00	80,00
LA MATANZA	29,41	70,59
MORÓN	0,00	94,12

La tendencia por el **desacuerdo** a cualquier presunción de limitación multiactoral es evidente. Los desacuerdos, conforme la dinámica del instrumento aplicado, es el lado «positivo» de la respuesta. Pero no se pueden obviar los acuerdos. Independientemente de los respondentes, aparece como poco confiable la participación en cuestión. De lo dicho se infiere sobre la calidad de las condiciones de *multiactoralidad* cuando los que allí están involucrado no tienen claro los roles a jugar.

El municipio no muestra interés en incrementar el capital social por cuanto: carece de participación, es limitada la reciprocidad y confianza entre

vecinos, no ofrece apoyo a las iniciativas vecinales, los vínculos comunitarios son débiles, no cumple con los plazos de ejecución de los proyectos y resiente la confianza de los vecinos.

	Carece de participación ciudadana	Es limitada la reciprocidad y confianza entre vecinos	No ofrece apoyo a las iniciativas vecinales	Los vínculos comunitarios son débiles	No cumple con los plazos de ejecución de proyectos y resiente la confianza de los vecinos
HURLINGHAM	81%	36 %	81 %	63 %	100 %
ITUZAINGÓ	60 %	40 %	60 %	40 %	60 %
LA MATANZA	82 %	64%	76 %	64 %	70 %
MORÓN	94%	82 %	88 %	76%	64 %

El *capital social* es piedra basal a cualquier escenario de participación con DL. Actores como vecinos y miembros de la comunidad son centrales y los funcionarios lo tienen presente. Podrán verse arriba los porcentajes de desacuerdos por cada afirmación y distrito. Esto indicaría una tendencia positiva en la actitud de los municipios por incrementar el capital social. Se niega que no exista participación, que los vecinos no tengan reciprocidad y confianza entre sí, etc. De todas formas es una respuesta unilateral porque no se ha medido la contraparte. La investigación Políticas Públicas y Gestión Local (2001)[29] ante la pregunta a los vecinos acerca de si encuentra espacios de participación y niveles de confianza el resultado es contrario y precisamente tiene un alto porcentaje de desacuerdo la actuación de políticos y funcionarios. Además sobresale el alto nivel de desconocimiento que se tiene de los mismos, con excepción de los Intendentes. Se acepta que el momento de hacer el trabajo no era propicio respecto que se atravesaba una severa crisis institucional. Pero el ejercicio de memorizar el dato sirve para tenerlo entre las lecciones de experiencia.

Para resumir, el análisis demuestra que desde el punto de vista del DL, lo mejor que se puede lograr es el diálogo. Es un desafío para todo actor comunitario y obtenerlo es tener visión del impacto en las capacidades políticas de los participantes especialmente en el capital social, la confianza institucional y la disposición a deliberar.

[29] UNLaM. *Políticas Públicas y Gestión Local* (2001). Investigación acreditada A091, Programa de Incentivos para Docentes Investigadores.

3.- EL PLANEAMIENTO COMO HERRAMIENTA DEL DESARROLLO LOCAL.

El diagnóstico adelantando afianza las singularidades regionales. De hecho estamos ante una región cuyas desigualdades internas no son menores. Las fortalezas de La Matanza, en su primer cordón, respecto del tercero; las debilidades en la infraestructura económica social (falta de agua potable y desagües cloacales, entre otras); el conjunto de villas y asentamientos carentes de todo proceso de urbanización, desequilibrios productivos, etc., y otras situaciones, dan lugar a mix desordenado que a todas luce reclama de la previsión y provisión de una estrategia regional. Ésta en algunos Distritos, puede considerarse encaminada, aunque ello no tenga correspondencia interdistrital, siendo una profunda limitación, por cuanto una franja urbano espacial difusa y desequilibrada, ocasiona más problemas en la gestión y en el cambio hacia mejores niveles de vida. Las desmesuradas diferencias que posee el conurbano, y en el sus regiones, unas más que otras: el peso relativo del PBI, diversificaciones económicas, atractivas para la provisión de empleo, pero con insuficiencias, ausencia de planes reguladores, etc. Todo ello dio por resultado lo que ya es sabido, déficit de servicios, con las consecuencias sanitarias, notables desniveles en las condiciones de vida, incluso hacia el interior de los propios distritos. Ya se ha abundado en este campo de información, sobre la cual se retomará más adelante, pero se quiere dar fundamento a ese mix espacial que no puede mantenerse en esas condiciones.

A modo de presunción, ¿qué se necesita para involucrar a organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, empresas, sindicatos en un proyecto de desenvolvimiento regional? En primer lugar una fuerte relación entre organizaciones socio-económica territorial. La impronta la otorga la densidad entre relaciones de los cuadros responsables y de la pertinencia con la que se interactúe. La promoción de políticas está centrada en una lógica de aprendizaje orientado a la innovación y al saber local. Dellabrida (2006)[30], remarca estos conceptos fundamentando la importancia de obtener un proceso *interactivo de aprendizaje colectivo*. Las innovaciones territoriales son el resultado de la intensidad con la que los actores locales den soporte a la competitividad. Es el caso de los centros de estudios, universidades, para generar territorios innovadores. *La innovación es un elemento esencial para la competencia territorial entendido*

[30] Dallabrida, Valdir et alt (Orgs; 2006); «Planejamento Estratégico Territorial.Relatórios de pesquisa».Unijuí.Ijuí.

como las capacidades socioterritoriales de construir soluciones creativas en cada momento de la historia. Para lograrlo son cinco los pilares: *una gestión concertada; protagonismo autónomo; estructuras innovadoras en redes socio culturales, tecnológicas y económicas; producciones territoriales en forma de clusters y aportar valor agregado a los servicios locales.*

Para el planeamiento territorial se espera un enfoque abierto, creatividad aplicada, con líderes locales en la formulación de las políticas colocando las técnicas al servicio de la emancipación de las personas y comunidades para lograr de éstas la mayor viabilidad. Se alude aquí a los tres capitales: social, sinérgico, de gobernanza. En otras palabras se impone socializar una política de desenvolvimiento, con nuevas ideologías y combinaciones, que en palabras de Alburquerque (en Dellabrida, 2006; Op.cit)[31] se trata de una concertación institucionalizada entre actores públicos, privados y de la comunidad ensamblados en una estrategia común. Situarnos en un modelo de desarrollo local integrado con planificación concertada nos debe movilizar a no separarnos de las grandes metas que en el territorio nacional se deben impulsar en términos de un «modelo deseado». En este punto se incluyen las ideas rectoras que involucran un esquema organizacional en este campo conforme el Plan Estratégico Territorial del Poder Ejecutivo Nacional[32]:

a) *esquema integrado nacional e internacional*: El cambio de paradigma de centro periferia es rotado la relación local-global. El Mercosur viabiliza apertura y creación de nuevos corredores integrados por áreas geográficas que se caracterizan por su rol de articuladoras entre territorios;
b) *esquema de fortalecimiento y/o reconversión productiva*: Revalorizar nuevos núcleos productivos en las áreas menos desarrolladas, rescatando sus potencialidades y sus capacidades humanas a través de planes y programas de desarrollo local y regional;
c) *esquema de conectividad interna*: mediante nuevos ejes de articulación junto con corredores radiocéntricos históricos y a los incipientes corredores bioceánicos posibilitan consolidan la conectividad productiva y el flujo de personas y servicios. La economía local tendrá salidas de sus productos a otras regiones.

[31] Alburquerque, F. (2004). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*; en Dellabrida, V. (op. cit.).
[32] Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios. PEN. «1816-2016Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial». Avance 2008.

d) *esquema policéntrico de ciudades*: la consolidación de nuevos núcleos productivos y la reformulación del sistema de transporte, dinamiza ciertos centros de servicios locales. Esto, con intervenciones dirigidas a la calificación de redes de servicios, equipamiento habitacional, etc., y asociadas a la generación de condiciones económicas, configurará un sistema policéntrico con núcleos urbanos en una malla interconectada que favorecerán el desarrollo local equilibrando oferta de servicios y condiciones para la mejor calidad de vida de sus hábitantes.

BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA.

Abeledo Anahí (2008)en ABECEB.COM; *Ciudades y Desarrollo Económico*; Diario Clarín; Sección *iECO*.

Alburquerque Francisco (1999); «Desarrollo Económico local en Europa y América Latina». Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.

Amaral, Samuel y Stokes, Susan; Comp.; (2005); Democracia Local. EDUNTREF. Buenos Aires.

Arroyo, Daniel (2006); *Los ejes del Desarrollo Local en Argentina* en, «El Desarrollo Local en el eje de la Políticas Social». Ministerio de Desarrollo Social. PNUD. AECI. Buenos Aires.

Bervejillo, Federico (1999); *Reinvención del Territorio. Los Agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo*. En Desarrollo Local en la Globalización. CLAEH. Montevideo, Uruguay.

Bernazza Claudia (2006); *Concepciones en torno al Estado Municipal*. FLACSO. Seminario virtual, Formato PDF.

Enríquez, Alberto (2003); «*Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano*». Alternativas para el Desarrollo N° 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador.

Cafiero, Ana (2007); *La cooperación descentralizada en la Argentina*, en «Anuario de La cooperación descentralizada».Observatorio de Cooperación Descentralizada. Unión Europea. América Latina. Diputación de Barcelona. Montevideo de todos. Fundapen. URB-AL.

Carrión Mena, Fernando (2009); *La Descentralización como geometría variable*; en Revista Actualidad Local. Formato Pdf. extraído de www.actualidadlocal.blogspot.com

Dallabrida, Valdir y Büttenbender,Pedro Luís; (Organizadores; 2006);»Planejamento Estratégico Territorial.Relatórios de pesquisa.Unijuí.Ijuí

CEPAL.(1998); «Cincuenta Años. Reflexiones sobre América Latina y el Caribe».
Enríquez, Alberto y Gallicchio, Enrique (2003); *Gobernanza y Desarrollo Local*. Documento presentado en la Escuela de Verano MOST-UNESCO, organizado por CLAEH y Universidad Católica del Uruguay. Punta del Este, Uruguay.
Donato, Vicente (2007); Observatorio PyME Regional. Bononiae Libris/ UNLaM. Buenos Aires.
Gallicchio, Enrique (2003); *Los desafíos de la cooperación para el desarrollo local en América Latina*». Ponencia presentada al Seminario del mismo nombre. La Paz, Bolivia, Octubre de 2003. www.riadel.cl.
_____ (2003); *El Desarrollo Económico Local en el marco de una estrategia de desarrollo integral. Reflexiones acerca del caso uruguayo*. En Cuadernos del CLAEH No. 86/87. Montevideo.
_____(2002); *La experiencia del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en la construcción de alianzas para el desarrollo local. Análisis de tres experiencias*. Conferencia en Asamblea General de ALOP. Antigua Guatemala.
Herrera Gómez, M. y Castón Boyer, Pedro. (2003). «Políticas Sociales en Sociedades Complejas». Barcelona. Ariel Sociología.
Herrera Gómez, M.: Castillo Jaime, (2004); «Sociedades Complejas»; Barcelona. Ariel Sociología.
Laville, Jean-Louis (2004); «Economía Social y Solidaria. Una visión europea». Fundación OSDE/Universidad General Sarmiento/ALTAMIRA. Buenos Aires.
Marsiglia, Javier y Pintos, Graciela (1999); *El desarrollo local como desafío metodológico* en «Desarrollo Local en la Globalización». CLAEH. Montevideo, Uruguay.
Mattus, Carlos; (2007); «Los tres cinturones del gobierno»; UNLaM/Fundación CIGOB/ Fundación Altadir. Buenos Aires.
Mendicoa, Gloria (2006) «Evaluación Social. La Fase ausente de la agenda Pública». Espacio Editorial.
Mendicoa, Gloria E.; Comp. (2007); «Fronteras Abiertas para el Mercosur. Hacia una gobernanza con sentido estratégico y equidad social». Espacio Editorial. Buenos Aires.
Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios. (Avance 2008) «1816-2016.Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial».
Pérez Sánchez; Margarita (2005); Análisis de Políticas Públicas; Universidad de Granada.
Padillas Sánchez, Yuderquis (2003) «*La dirección estratégica. Problema de la práctica, la ciencia y la Docencia*». Universidad de Cienfuegos. Cuba.

Silva Lira, Iván; (2003); *Metodología para la elaboración de estratégias de desarrollo local*. ILPES/CEPAL. Cuadernos de Gestión Pública N° 42.

Subirats Joan (2006); *España como sistema de multinivel de gobierno: logros y frustraciones: notas para un balance de 25 años*, en Post Data; Revista de Reflexión y Análisis Político. N° 12. Agosto, 2007, (ISSN 1515-209 X)

Tomic, Blas (1986); *Participación Popular y Desarrollo en la Base* en Buscando la Equidad, PREALC/OIT. Santiago de Chile.

UNLaM. *Políticas Públicas y Gestión Local* (2001). Investigación acreditada A091, Programa de Incentivos para Docentes Investigadores.

Vázquez Barquero, A. (1997); *¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?* Cuadernos del CLAEH, op.cit. Uruguay.

Recursos electrónicos

Centro Latinoamericano de Economía Humana. Montevideo, Uruguay. Disponible en: < http://www.claeh.org.uy >

Revista Actualidad Local. Editor: José Luis Furlan [Fecha de inicio: 30/08/2005] Disponible en: < www.actualidadlocal.blogspot.com >