

APORTES DEL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL A UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO.¹

BÁRBARA ALTSCHULER Y ALEJANDRO CASALIS

Los enfoques del desarrollo local y la economía social se han tomado generalmente en forma separada, como caminos paralelos. Especialmente en la actualidad y en países como el nuestro, con altos niveles de informalidad y pobreza, entendemos que ambas visiones y las prácticas que les corresponden pueden y deben ser, fuertemente convergentes. Tanto las estrategias de desarrollo local como de economía social tienen como objetivos principales la generación de fuentes de trabajo e ingresos, la distribución de beneficios y excedentes, la satisfacción de necesidades individuales y colectivas, tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Ambas poseen además como premisas el equilibrio ambiental; la sustentabilidad cultural, en tanto procesos basados en la identidad de la población y el territorio; la sustentabilidad política, es decir, la legitimidad de los procesos democráticos en la toma de decisiones; y la sustentabilidad social, basada en la idea de inclusión.

Estos objetivos convergentes no los colocan en posición de equivalentes. La economía social debe entenderse como una estrategia al interior de los procesos de desarrollo local y regional. Mientras que la economía social hace más hincapié en el asociativismo de las formas de trabajo y en la distribución de excedentes, el desarrollo local pone el acento en el aprovechamiento del potencial de un territorio, lo cual puede realizarse a través de empresas tradicionales, pequeñas o medianas, o de empresas sociales. En este sentido, la economía social es una herramienta válida en el marco de una estrategia más general de desarrollo de un territorio. La fragmentación de nuestras economías y de nuestra sociedad, conllevan la necesidad de darse diversas políticas de promoción para diferentes sectores u oportunidades productivas. Para una gran porción de la población sumergida en la pobreza o en la economía informal, las estrategias de la economía social, a través de grupos productivos, cooperativas, empresas mixtas, constituyen una posibilidad de generar trabajo e ingresos. Estas iniciativas pueden converger con el desarrollo local si a su vez se enmarcan en un proyecto territorial, aunque está claro que el potencial del territorio no puede desenvolverse exclusivamente desde

¹ Citar este artículo del siguiente modo: Altschuler, Bárbara y Alejandro Casalis (2006) “Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo”, en: García Delgado, Daniel y Luciano Nosetto, (comps.) (2006) *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Colección Transformaciones, CICCUS-FLACSO, Buenos Aires.

la economía social, dado que algunos proyectos requerirán fuertes inversiones, serán intensivos en capital o tendrán un importante componente técnico.

En este camino se presentan diversos obstáculos, tanto por las estructuras institucionales y económicas de los municipios como por algunas de sus prácticas y modelos de gobierno. La descentralización sin recursos, las grandes heterogeneidades en la distribución poblacional y económica del territorio nacional, entre otros elementos, debilitan la capacidad de los gobiernos locales como actor protagónico del desarrollo local y la economía social. Por su parte, el componente político partidario, la falta de mecanismos de participación social y las prácticas clientelares no facilitan la coordinación de las acciones de los actores locales, las cuales son muchas veces de oposición y enfrentamiento. La relación territorial entre la acción de los gobiernos locales y los movimientos populares y actores de la economía social no siempre es convergente, lo cual dificulta la obtención de resultados en términos de desarrollo, dado que ambos se manejan, salvando las distancias, con recursos escasos.

A su vez, consideramos que tanto las experiencias y procesos de desarrollo local como de economía social constituyen o pueden constituir una estrategia en el marco de procesos mayores de desarrollo, por ejemplo para una región inter o intra provincial, en el ámbito nacional e incluso en el internacional, en el marco de los procesos de integración regional como el MERCOSUR, fomentando la cooperación e intercambio de estas experiencia entre países latinoamericanos.

Las ideas del desarrollo local plantean un nuevo enfoque a las teorías del desarrollo. Ya no se puede pensar al desarrollo de manera centralizada, ni planificarse de “arriba hacia abajo” haciendo abstracción de las diferencias económicas, culturales, políticas y sociales del territorio y de los actores que las encarnan. Especialmente en nuestro país, donde existen grandes desequilibrios poblacionales y de recursos de distinto tipo, donde unas pocas provincias concentran el grueso de la población y la actividad económica, dejando bastos territorios en situación de abandono o rezagados. En este sentido, el desarrollo cada vez más debe entenderse como un proceso integral, de equilibrio tanto en términos sociales como territoriales; como un proceso de concertación de actores, con fuerte articulación vertical y horizontal, pero pensado y gestionado “desde abajo”, es decir, a partir del fortalecimiento y protagonismo de los actores del territorio.

El objetivo de esta investigación es realizar una caracterización general de las teorías y procesos de desarrollo local, a fin de echar luz sobre algunas tensiones y resultados obtenidos, luego de una década de surgimiento de la temática en nuestro país. Nos planteamos

especialmente como objetivo el análisis de la contribución actual y potencial del desarrollo local y la economía social a un proyecto de desarrollo nacional y del rol que estos procesos pueden jugar en el concierto de una estrategia integral de desarrollo.

Dentro del marco teórico realizamos una ubicación temporal del surgimiento del fenómeno del desarrollo local, su contextualización en el marco de los procesos de descentralización y globalización; revisamos las diversas conceptualizaciones sobre desarrollo local que existen o se fueron sucediendo en diversos períodos y planteamos una posición propia al respecto. En un segundo momento nos proponemos analizar la situación actual del Desarrollo Local y la Economía Social en la Argentina, para lo cual analizamos las políticas públicas *postdefault*, especialmente a partir del Plan Nacional de Desarrollo local y Economía Social Manos a la Obra; las relaciones interjurisdiccionales entre nación- provincia y municipio; la situación actual de los gobiernos locales en la Argentina, desarrollo institucional y perfiles productivos para la promoción del desarrollo local y la economía social; y finalmente planteamos la situación actual de las microrregiones y el potencial de las mismas, en tanto instancias territoriales intermedias de concertación entre actores, como estrategias de desarrollo a nivel territorial.

1. MARCO TEÓRICO Y CONTEXTO HISTÓRICO

1.1. EL SURGIMIENTO DE LAS TEORÍAS SOBRE DESARROLLO LOCAL

En los años ´60 y ´70, la política de desarrollo económico de los países latinoamericanos estaba guiada por una industrialización dirigista, orientada a la sustitución de importaciones en mercados altamente protegidos y poco competitivos. El Estado nación ocupaba un lugar preponderante en el proceso económico y era el promotor del desarrollo.

La activa intervención del Estado en la economía se sostenía en el estructuralismo económico y el desarrollismo de la CEPAL. Esta concepción sostiene que el proceso de desarrollo en los países periféricos no sigue los mismos patrones que en los países centrales. Debido a condiciones estructurales, los Estados latinoamericanos deben intervenir para generar procesos de desarrollo. En este sentido y como señala José Luis Coraggio (1999), durante los ´60 se institucionalizó de manera generalizada la *planificación* en América Latina.

Durante todo el período comprendido entre 1950 y 1980, el desarrollo fue “desde arriba”, dirigido y planificado por el Estado nación. Dentro de éste modelo, la planificación del *desarrollo regional* era significativa y estaba asociada a la industrialización sustitutiva de importaciones y a la producción para abastecer al mercado interno. Omar de León (2000)

señala que hasta los años '80, "desarrollo" en América Latina era igual a industrialización, esto implicaba, de acuerdo al paradigma productivo dominante, grandes empresas, grandes instalaciones, grandes polos tecnológicos, lo cual implicó la concentración territorial de inversiones y la construcción de una infraestructura de apoyo e interconexión también centralizada.

Dentro de este modelo de desarrollo, no había espacios para pensar en el desarrollo local. La relación existente entre desarrollo y territorio implicaba a este último como un mero escenario donde se desplegaba la planificación centralista del Estado. El desarrollo era "exógeno" al escenario local y concebido e implementado "desde arriba", donde el municipio era considerado como una instancia de carácter meramente administrativa. Incluso desde la academia, los estudios sobre los municipios se abordaban desde lo jurídico, sin indagar en la dimensión política y social de los mismos (García Delgado y Garay, 1989)

Con la crisis del modelo industrialista y la apertura económica hacia fines de los '70, unida a la crisis de la deuda en los países latinoamericanos en los años '80, comienzan a aplicarse las políticas neoliberales. La reducción del papel y presencia del Estado que produjeron tales políticas implicó un proceso de desindustrialización, desestructuración regional y un retroceso en las políticas sociales, afectando fuertemente a las comunidades locales. Junto con la redefinición del Estado perdieron significación la planificación en general y la territorial en particular, en pos del libre juego del mercado (Coraggio, 1999).

Sin embargo, en la década de los '80, mientras en los países latinoamericanos se dejaba de lado el interés por lo regional, este empezaba a resurgir en los países centrales. Se comenzaban a observar casos regionales exitosos cuyos agentes no eran las grandes empresas y el Estado nación sino un "entorno innovador" creado a partir de la interrelación entre pequeñas y medianas empresas (PyMes) y otras instituciones sociales locales, capaces de crear procesos de desarrollo endógeno sostenibles fuera de las grandes metrópolis (Albuquerque y Vázquez Barquero, 1999).

¿Cuándo y por qué motivos comienza a hablarse de desarrollo local en Europa? Las políticas de desarrollo local datan, especialmente en Italia y España, de principios de los años '80. Éstas surgen como una respuesta de carácter cultural y económico al avance de un proceso homogeneizador y a la desestructuración productiva y regional de amplias zonas de Europa. Este proceso tiene sus orígenes a mediados de los '70, con la crisis del petróleo, la aparición de nuevas tecnologías y el quiebre del paradigma de producción fordista.

La revalorización que se estaba produciendo hacia políticas regionales y locales de "economía difusa" sería resultado entonces por un lado, del quiebre del paradigma fordista y

sus efectos en las reestructuraciones a nivel micro económico; un cambio en el nivel meso, en cuanto a los marcos de regulación y la gestión pública, que tienden a la descentralización, la concertación entre sectores públicos y privados y la revalorización de la gestión local; y el nivel macro, signado por los procesos de globalización. Esta última implica básicamente una mayor exposición externa de los sistemas productivos locales, y por lo tanto, una mayor exigencia de competitividad entre ciudades y territorios (Alburquerque, 1999).

Daniel García Delgado (1997: 16) sostiene respecto de la globalización que “los estados nacionales pierden capacidad de regulación y de soberanía. Tampoco cumplen ya la función de árbitros entre el capital y el trabajo, sino que comienzan a competir entre sí para hacerse atractivos a las firmas, por flexibilizar y reducir impuestos. Pero no sólo los estados nacionales compiten, sino también los provinciales y municipales”

A su vez, desde lo cultural, las tendencias homogeneizantes de la globalización implican la uniformidad de los estilos de vida pero también dan lugar a la búsqueda de la identidad y la revalorización de lo espacial (Petrella, 1996).

Se presenta en verdad una relación compleja entre “lo local y lo global”. “La globalización genera lógicas que tienden a disminuir las autonomías, a aumentar la interdependencia, a acrecentar la fragmentación de las unidades territoriales, a producir marginación de algunas zonas” (Arocena, 1997: 44). En éste escenario ¿cómo hablar de desarrollo local, cuáles son los enfoques o concepciones que se tiene de lo local? Arocena identifica tres maneras de abordar lo local respecto de lo global.

La primera de ellas, tomando a Carlos De Mattos (1994) sostiene que la globalización es un proceso avasallante y que hace imposible cualquier planteo de desarrollo local dentro del actual modelo de acumulación porque desde el punto de vista tecnológico y económico da lugar a la desterritorialización del capital. Por ello, para esta visión no existen actores locales o regionales que se puedan oponer al efecto global ya que el modelo de acumulación reproduce a nivel local las macrotendencias.

La segunda visión sostiene que “lo local” es una alternativa al avasallante proceso globalizador. Plantea una posición rupturista propiciando un movimiento antiglobal que les permita a los actores locales construir democracias verdaderas. Este enfoque le otorga a la dimensión local los aspectos positivos amenazados por la globalización.

La tercera visión analiza la complejidad de las sociedades actuales. En términos socio-políticos, pretende superar la tensión local-global en cuanto a oportunidades y desafíos.

Como vimos, existen enfoques más optimistas y más pesimistas al respecto, en nuestra opinión, la alternativa del desarrollo local no se opone a la globalización de la economía pero

implica un *intento de ejercer un mayor control* sobre sus efectos menos deseados. En efecto, la economía local debe comprenderse dentro del contexto global. Es decir, se debe poner en contacto la situación macro-económica con la realidad local, a fin de que se puedan producir adaptaciones creativas que permitan al ámbito local ser menos vulnerable al impacto de los ajustes macro-estructurales.

El *desarrollo local en el subdesarrollo* y en el contexto global se presenta no como algo comprobado, pero al menos como realidad potencial, como horizonte deseado, como un camino a recorrer, pero su materialización tropieza con limitaciones estructurales y conlleva importantes desafíos y dificultades, como veremos más adelante.

1.2. EL DESARROLLO LOCAL EN EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN

En el marco del proceso de Reforma del Estado iniciado a partir de 1990, la descentralización de funciones y tareas del Estado a niveles inferiores de gobierno (en primer lugar hacia las provincias y de éstas hacia los municipios y comunas) supuso un cambio en el rol y en la relación de los gobiernos locales con la comunidad.

La descentralización se llevó a cabo siguiendo criterios fiscalistas que buscaban equilibrar las cuentas públicas, distribuir los costos del ajuste y atender la cuestión social desde una realidad más cercana. De esta manera, en palabras de Daniel Arroyo (2001), el Estado-Nación “municipaliza la crisis” obligando a los gobiernos locales a hacerse cargo de situaciones no previstas en el modelo burocrático de gestión.

El municipio pasó, de ocuparse del tradicional ABL (alumbrado, barrido y limpieza) y de llevar a cabo una gestión “casi administrativista” de la ciudad a asumir en rol activo para responder a las demandas de salud, educación, vivienda, asistencia social focalizada, promoción económica y del empleo.

El nuevo rol que el municipio debía asumir se sustentaba en los principios de eficiencia, efectividad y participación de la población en los asuntos municipales a partir de la mayor cercanía de los clientes-usuarios con la problemática local. Sin embargo, la descentralización, durante los '90, fue sólo de funciones¹ sin la correspondiente transferencia de recursos humanos, materiales y técnicos. De éste modo, se sobrecargó de responsabilidades a los municipios profundizándose y trasladándose el conflicto “hacia abajo”.

Lo relevante del proceso de descentralización desde el punto de vista municipal, no fue sólo la transferencia de nuevas funciones, sino fundamentalmente la transferencia del

conflicto social, es decir, de nuevas demandas que en el modelo anterior del Estado Social se resolvían en instancias superiores, y en las cuales el municipio no tenía competencia ni responsabilidad. A partir de 1990, se invirtió el orden y el municipio pasó a ser el primer “filtro” del conflicto. Más aún, el conflicto, que se originaba fruto de políticas públicas que se tomaban en instancias superiores de gobierno (ya sea nacional y/o provincial), repercutían a nivel local, teniendo este nivel del Estado que atender las demandas.

Hoy, más allá del aumento en las competencias municipales establecidas en las normativas vigentes, se produjo una descentralización *de hecho*, ante la irregularidad o ausencia de cumplimiento por parte de los niveles superiores de gobierno (Cravacuore, Ilari, Villar, 2004). Es decir que la agenda local se ha ampliado y los municipios han tenido que asumir nuevas funciones, independientemente de la capacidad de gestión. Las demandas ciudadanas se han diversificado y direccionado hacia instancias gubernativas más próximas, reclamando soluciones concretas aún cuando éstas estén fuera de las competencias locales. Este proceso insta a los municipios a asumir un rol más activo en cuanto a la gestión local y a instaurar mecanismos que permitan detectar y tratar de satisfacer las nuevas demandas. De este modo, lleva a establecer instancias formales e informales de transferencia de recursos y capacidades de gestión con el gobierno nacional y con los gobiernos provinciales a partir de establecer aquellas actividades que los municipios pueden efectivamente hacer mejor, ya sea porque conocen a la población beneficiaria, a los contribuyentes o porque disponen de una red de promotores por donde canalizar la acción.

Pero por otra parte, dado que los municipios están imposibilitados para crear impuestos², una discusión consensuada sobre la adopción de nuevas competencias podría convertirse, para aquellos municipios con mejores capacidades de gestión, en una forma novedosa de capturar recursos adicionales para destinar a la atención de las nuevas demandas de la ciudadanía que lejos están de ser satisfechas con el actual sistema de coparticipación y con la capacidad que tienen los municipios para generar ingresos propios.

1.3. EL MUNICIPIO Y SUS DIVERSAS CONCEPTUALIZACIONES EN LA ARGENTINA

Hasta principios de la década del '80, los estudios municipales partían generalmente de enfoques jurídicos e históricos, que analizaban la institución municipal, sus funciones, composición y organización interna como una instancia jurídica administrativa, dentro del ordenamiento federal argentino. Según Daniel Arroyo (2004) a partir de la apertura

democrática comienzan a sucederse diversas conceptualizaciones sobre el desarrollo local, ligadas al momento histórico y los procesos sociales. Más allá de la gran heterogeneidad existente entre municipios, en términos generales se podría establecer la siguiente clasificación temporal y conceptual respecto del desarrollo local.

El municipio como el espacio para la participación: a partir de 1983 se produce una recuperación del interés por los estudios municipales, no ya desde enfoques jurídicos sino incorporando la dimensión de la sociedad civil y el surgimiento de movimientos sociales que cuestionaban los resabios autoritarios del período anterior (García Delgado, y Garay, 1989). Comienza a considerarse a lo local como un espacio positivo, asociado fundamentalmente con la posibilidad de permitir y propiciar la participación social, donde el vecino es considerado como un ciudadano portador de derechos. A partir de 1985 y especialmente a partir de los primeros desencantos con los resultados económicos alcanzados durante los primeros años de democracia, comienza a difundirse la idea de que en lo local es donde puede producirse una democracia más participativa. Esta concepción se ve plasmada en la mayoría de las reformas constitucionales de la década del '80, donde se les asigna mayor relevancia dentro del esquema provincial, e incluso en algunos casos también se dota a los municipios de mayor autonomía.

El municipio como empresa social de servicios: durante los primeros años de la década del '90, en el contexto de la crisis del Estado social, con la incorporación del *management* privado a la gestión y la privatización de los servicios públicos, comienza a asociarse lo local con la prestación de servicios (Pírez, 2001). El municipio asume el rol de empresa prestadora de servicios públicos y las demandas de los vecinos se centran sobre la calidad y cobertura de los mismos. Ya no se los considera al municipio como el ámbito de la participación sino como el ámbito de gestión y provisión de servicios de calidad. El intendente es aquella persona que sabe gerenciar, lo cual se traduce en muchos casos en el ingreso a la política de personas exitosas en el ámbito privado. También se produce un cambio en la concepción del vecino, que pasa de ejercer un rol de ciudadano portador de derechos a asumir un rol más cercano al de cliente-usuario.

El desarrollo como crecimiento y la promoción productiva: del mismo modo que se instala una concepción gerentista del municipio, desde principios de los '90 también se establece una concepción que asocia desarrollo con crecimiento económico, modernización del Estado y reformas estructurales, haciendo referencia de algún modo a la “teoría del derrame”³. En el marco de la apertura comercial y la liberalización financiera, el concepto de desarrollo se reduce a crecimiento económico. Entonces, bajo esta formulación, el desarrollo es considerado exógeno ya que provendría de la inversión externa. A partir de ello y debido al

aumento del desempleo y la descentralización “de hecho”, se impone a los municipios asumir la promoción productiva como nuevo rol, para paliar el proceso de exclusión y dar respuesta a las demandas locales. En muchos casos se crean las áreas de producción, el municipio comienza a implementar acciones orientadas al desarrollo productivo y se instalan numerosos parques industriales.

Algunos de los municipios de más de 50.000 habitantes y con cierto grado de desarrollo de la infraestructura y de los sectores productivos, en especial los de la región centro, se asumen en esta etapa como polos de inversiones, comienzan a desarrollar infraestructura y “competir” entre ciudades para atraer capitales. Un caso modelo que expone este proceso es el municipio de Balcarce (Provincia de Buenos Aires), que sustentó en este período su proceso de desarrollo a partir de la instalación de una planta elaboradora de alimentos de capitales multinacionales y la organización de los productores de papas en torno de la misma. Un caso fallido fueron por ejemplo las fuertes inversiones que realizó el municipio de San Francisco (Córdoba) para lograr la instalación de una empresa alemana fabricante de autopartes que finalmente nunca se instaló, ya que las condiciones macroeconómicas de Brasil eran más convenientes. En algunos casos, como en éste último, los municipios destinaron sus recursos escasos, o contrajeron deudas, para realizar inversiones en infraestructura y servicios, otorgando a las empresas beneficios y exenciones tales como reducción de tasas y controles, generando una situación poco sustentable en el mediano plazo. Al igual que a escala nacional, los municipios actuaron dando “señales” a los inversores y al mercado.

Sin embargo, el estímulo a la promoción industrial en esta etapa también dio lugar en otros municipios a procesos de desarrollo de carácter más endógeno, es decir, movilizándolo los recursos y el ahorro local, en algunos casos en articulación con los recursos exógenos y los niveles de gobierno superiores, pero siempre sobre la base de los recursos, cuestiones identitarias y valores arraigados localmente. De todos modos, una de las mayores dificultades que debieron enfrentar en esta etapa las iniciativas de desarrollo local fue la existencia de un contexto nacional adverso que iba desindustrializando y reprimarizando su economía.

Por último, en la actualidad y especialmente a partir de la crisis y de la instalación desde 2003 de las actuales configuraciones de políticas sociales en la Argentina, surge una nueva concepción del desarrollo local vinculada a la idea de la economía social, que básicamente intenta darse una estrategia para el 50 por ciento de la población excluida, trabajando desde el sector informal en el fomento de la economía social, pero intentado

insertar estos fenómenos aislados en el marco de procesos de planificación y desarrollo territorial.

1.4. HACIA UNA DEFINICIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL Y SU POTENCIAL

Desde fines de los '90, los organismos internacionales como el BM y el BID impulsan una perspectiva de desarrollo conocida como desarrollo social, y que se vincula con la idea del desarrollo humano elaborado por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). Esta perspectiva neoinstitucional critica tanto la concepción de desarrollo asociada a crecimiento, más vinculada a las Reformas Estructurales planteadas por el Consenso de Washington, como también las teorías desarrollistas o neodesarrollistas que ponen el acento en la industrialización y el desarrollo tecnológico. Define al desarrollo en términos de libertad y mejoramiento de las capacidades individuales y considera que el Estado debe generar las condiciones para que los ciudadanos desarrollen esas capacidades⁴.

En cuanto al desarrollo local, los lineamientos de esta concepción se traducen en que el municipio debe adoptar un rol más activo en la generación de políticas públicas en lo que refiere a salud, educación, medio ambiente, como una forma de generar un desarrollo sostenido y autosustentable, haciendo hincapié en el capital social y humano de la población. Como advierte Di Pietro Paolo (2001), esta concepción pone el acento en cuestiones como la eficiencia y la transparencia de la gestión, la despolitización de la gestión, la independencia de los poderes, la lucha contra la corrupción y una mayor cooperación entre fuerzas políticas en lugar de revertir las condiciones estructurales que determinan el desarrollo.

Desde nuestra perspectiva, sostenemos que el planteo de desarrollo humano como el aquí expuesto considera el desarrollo en términos individuales, no incorpora cuestiones estructurales, desvinculando la producción y el empleo, y por ende, no da lugar a la construcción de un modelo nacional de desarrollo, sino que reduce el papel del estado a garantizar las libertades individuales y el “clima de negocios”, más que a generar los lineamientos para un desarrollo sustentable y consensuado con la sociedad civil y el sector privado.

Por el contrario, entendemos el desarrollo local desde una *perspectiva integral* basada en procesos colectivos inclusivos a partir de la utilización y articulación de los recursos y capacidades locales pero con una perspectiva de inserción mundial. En ese sentido, se podría entender al desarrollo local como la construcción de un proyecto colectivo de una comunidad

tendiente a mejorar la calidad de vida de la población a partir de la utilización y potenciación de los recursos y capacidades locales. Las posibilidades de éxito y sostenibilidad implican además la construcción democrática, la participación de la comunidad, la generación de un proceso económico inclusivo, generador de empleo, respetuoso del medio ambiente y de la identidad local.

Además de los requisitos anteriores, un proceso de desarrollo local ya no puede quedar circunscripto al espacio territorial geográficamente determinado sino que debe trascender las fronteras locales porque actualmente las estrategias nacionales de desarrollo se definen en el marco regional y en el contexto de la globalización. De este modo, para que el desarrollo local se traduzca en aportes concretos al desarrollo, se torna necesaria la vinculación del municipio con los niveles provinciales y central en el marco de una estrategia nacional de desarrollo, que contemple una perspectiva de inserción regional y mundial.

En éste proceso, el municipio se convierte en un actor fundamental dado que, en el territorio es donde se generan los empleos, las posibilidades de inversión y donde los activos intangibles como los saberes aprehendidos, la cultura y la tradición de la población se traducen en insumos para un proceso endógeno. El municipio debe asumir el “rol de facilitador y articulador” de acciones e intereses para el desarrollo, generando condiciones para la participación del sector privado, articulando los recursos locales con los recursos exógenos y estimulando la reinversión del ahorro local.

Consideramos sin embargo que el potencial del desarrollo local y la economía social, planteado desde los gobiernos locales, implica sin embargo la reconversión de los mismos y sus estructuras en verdaderos líderes productivos y comunitarios, facilitadores, potenciadores y articuladores de las iniciativas locales. Diversos obstáculos se presentan dado que el componente político partidario, las prácticas clientelares, las relaciones de poder y los intereses existentes, así como la falta de recursos técnicos y estructuras municipales adecuadas, entre otros elementos, no facilitan el surgimiento y sostenimiento de iniciativas.

Por su parte, los fenómenos que pueden englobarse dentro de la economía social, cooperativas y mutuales, asociaciones de pequeños productores, clubes de trueque y ferias, fábricas recuperadas o autogestionadas, proyectos productivos, comunitarios y de ayuda mutua de movimientos de desempleados u otras organizaciones sociales, son complejos y heterogéneos, con diversos orígenes históricos e influencias socio políticas, alcances y objetivos. Es ya un acuerdo general en la literatura la distinción entre la *economía social fundacional*, que estaría compuesta principalmente por las cooperativas y mutuales históricas, respecto de la denominada *nueva economía social*, término que se utiliza para señalar a

iniciativas surgidas en los últimos años, que comprende al resto de los fenómenos señalados y se asocia mayormente a los sectores excluidos.

Los fenómenos englobados en la nueva economía social, poseen, a pesar de su heterogeneidad, algunos denominadores comunes que nos permiten analizarlos como una unidad: surgen como *respuesta a la crisis* que se desató en nuestro país en los últimos años; surgen *a la sombra de las políticas* económicas neoliberales y asistencialistas focalizadas, por fuera del Estado, los partidos mayoritarios, los sindicatos y las grandes esferas de poder económico; y que constituyen una vía alternativa e innovadora de acción, producción, reproducción y representación colectiva, ante la crisis de la sociedad salarial, el cambio en los procesos de trabajo y producción, el retiro del Estado en las últimas décadas y la exclusión social. En este sentido, la novedad y potencialidad de los fenómenos de la nueva economía social reside en su doble capacidad, de resolver algunas necesidades básicas de los sectores excluidos y proveer a estos de un medio de vida, a la vez que implican nuevas formas de acción colectiva, representación social o política, aprendizaje, toma de conciencia y resocialización.

“A partir de estas puede entenderse a la economía social como un subsistema económico compuesto por un conjunto de organizaciones y empresas que tiene por finalidad servir a sus miembros o a la colectividad más que simplemente generar beneficios u orientarse al rendimiento financiero; tiene autonomía de gestión con relación al Estado; integra en su estatuto y en sus formas de hacer un proceso de decisión democrático que implica usuarios y trabajadores; define la primacía de las personas y el trabajo sobre el capital en el reparto de sus excedentes e ingresos; funda sus actividades en los principios de participación, del hacerse cargo y de la responsabilidad individual y colectiva” (Elgue, 2003).

Para una definición positiva y operativa de la economía social y su alcance, tanto para la fundacional como para la nueva economía social, deberían tenerse en cuenta a nuestro entender los siguientes elementos: a) la forma en que se realiza la producción y organización del trabajo, es decir, las relaciones sociales que se establecen, ya sea para subsistencia o con excedente, b) la forma en que la producción y el excedente se distribuye entre los miembros del emprendimiento c) el modo en que se toman las decisiones al interior de la organización, d) los efectos que este posea en el conjunto de la sociedad, respecto por ejemplo del medio

ambiente, la distribución territorial, el aporte al desarrollo económico y social de la localidad, entre otros.

Consideramos a la economía social como una estrategia al interior de los procesos de desarrollo local, la cual se constituye en una fuente de trabajo e ingresos, especialmente, aunque no exclusivamente para los sectores populares. Pero también la economía social implica una nueva forma de acción colectiva y de organización de las relaciones de trabajo y producción. Tanto en la vertiente tradicional de cooperativas y mutuales como en las experiencias de los emprendimientos de la nueva economía social, ésta puede constituirse en un importante aporte para el desarrollo si se generan políticas públicas que favorezcan al sector.

Como señala Luciano Noretto (2003), dentro de la economía social, tal vez uno de los sectores con mayores posibilidades de realizar aportes al desarrollo local sea el *cooperativismo de servicios*. Este alcanzó un gran desarrollo y penetración en nuestro país y cuenta con una larga experiencia en la prestación de servicios públicos –telefonía, electricidad, agua, gas y otros como servicios de ambulancia, sepelios, etc⁵. La tendencia a la modernización, capitalización y el doble carácter de las cooperativas de servicios públicos, en tanto experiencias asociativas y empresas en el marco de un mercado capitalista, llevó a algunas cooperativas a entrar en conflicto o flexibilizar los principios cooperativos de participación democrática en los procesos decisorios, difusión de la información, reinversión o distribución transparente de los excedentes y activo compromiso con la comunidad (Noretto, 2003).

De todas formas, por la trayectoria, penetración territorial y actividad que realizan, las cooperativas de servicios públicos son actores con gran potencial para el desarrollo local. Por un lado, por la prestación de servicios locales y la contribución a la calidad de vida que realizan en la comunidad. También, dado el nivel de profesionalización que alcanzaron en los últimos años pueden desempeñar un rol muy valioso en la planificación del desarrollo junto a los municipios como también en la gestión de políticas productivas asociadas a la evaluación y acompañamiento de proyectos, al crédito y microcrédito, el desarrollo de proveedores, los encadenamientos productivos, entre otros. Así mismo, por lo general son actores económicos que diversifican y/o reinvierten el ahorro local en la misma comunidad. En este sentido, el *cooperativismo de crédito* es otro sector relevante para el desarrollo local puesto que podría convertirse en una fuente de financiamiento para aquellos emprendimientos que no califican como sujetos de crédito pese a que poseen proyectos viables. Su función sería captar el ahorro que produce el sector rural, las economías regionales orientadas a la exportación, la

industrialización sustitutiva de importaciones y el turismo y reorientarlo hacia las actividades productivas locales o, por ejemplo, hacia la construcción de viviendas. De ese modo, se reinvierte el ahorro local en el territorio, se fortalecen los emprendimientos de la economía social y el sector PyME, a la vez que se produce una redemocratización del poder y una mayor desconcentración del capital.

Otra función importante que podría asumir la economía social tradicional es tender lazos que la vinculen con las experiencias de la nueva economía social. La economía social tradicional y los sectores de la nueva economía social todavía no han logrado generar vínculos que les permitan transferirse conocimientos, experiencias y fundamentalmente articularse de modo tal de fortalecer al sector y convertirse en un actor más visible dentro de un proyecto nacional de desarrollo.

La relevancia de la economía social y solidaria como subsector y los aportes de la misma al desarrollo local está dada, como plantea Héctor Angélico (2005), porque las “formas asociativas se constituyen en un medio para la inclusión, integración y generación de ingresos; el trabajo como un valor socialmente compartido da sentido a la vida de las personas y estructura la sociedad; la integración es una función clave para la supervivencia del Estado-Nación, como aseguradora del lazo social y, la economía social imbuida de valores de cooperación, solidaridad y participación democrática, conlleva en su dinámica una fuerza que es promotora de democracia social y económica proyectándola a la sociedad”. De este modo, remarcamos la importancia estratégica de que la economía social y solidaria abandone el rol de política de *contención social* y asuma un rol más activo, en cuanto al *desarrollo local y nacional*, contribuyendo a una distribución más justa del ingreso y a una mayor democratización del poder.

La constitución de la economía social y solidaria como subsector junto a la economía pública y la economía privada no sólo implica el fortalecimiento de un actor económico sino también la apuesta política por la generación de un actor social relevante, capaz de permitir la satisfacción de necesidades, generar sentidos e introducir valores y principios para la definición de un modelo económico y social más democrático, equitativo y solidario.

2. LA SITUACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL HOY EN LA ARGENTINA

2.1. LOS NIVELES JURISDICCIONALES

El planteo del desarrollo local y endógeno, la movilización de recursos y capacidades propias y la ampliación de estas capacidades y recursos, son elementos fundamentales para el logro de los objetivos de una comunidad o territorio. Son condiciones necesarias, pero no suficientes. La macroeconomía, los marcos regulatorios y jurídicos vigentes, así como las políticas sectoriales o de promoción, nacional y provinciales, constituyen a nuestro entender, una *condición de posibilidad* fundamental para el éxito de una estrategia de desarrollo local o regional en el mediano- largo plazo. Es decir, que ningún municipio o región puede ignorar que se encuentra dentro de las fronteras nacionales, para bien o para mal.

En este sentido, entendemos que el desarrollo local -y dentro de éste, la economía social- deben inscribirse en el marco de un *proyecto o modelo* de desarrollo sustentable, regional y nacional. En la actualidad, la falta de perspectivas claras sobre un proyecto de desarrollo nacional limita la sustentabilidad de las estrategias locales por ejemplo, para la definición del rumbo o *perfil de desarrollo*⁶. Sin una estrategia nacional, las experiencias locales o microrregionales de desarrollo, como sucedió durante la década del '90, no pueden ser más que casos aislados, más o menos exitosos, mientras que su sostenimiento en el tiempo se ve seriamente limitado.

Ahora bien, la definición de una estrategia de desarrollo nacional ya no puede hacerse en forma verticalista y centralizada, sino que implica un proceso de ida y vuelta, de articulación y retroalimentación entre los diversos niveles jurisdiccionales. El impacto final que una política o proyecto tenga en el territorio no se debe solamente a las acciones, u omisiones, de un nivel de gobierno sino que cada vez importa más, y esto es un fenómeno mundial, la articulación de diversos niveles de gobierno, en lo que se llama *gobierno multinivel* (Quetglas, 2005).

En la práctica, las relaciones nación- provincia- municipio distan mucho de ser armónicas y articuladas. Tanto desde las estructuras jurídicas y presupuestarias, en cuanto a distribución de competencias y recursos, como desde las prácticas e intereses político-partidarios, estas relaciones carecen de coordinación, son altamente desequilibradas y en muchos casos conflictivas. Esta realidad -que se verifica igualmente a nivel horizontal entre las diversas áreas de cada nivel de gobierno- puede entenderse en gran parte como resultado del *desguace*, achicamiento y destrucción del aparato estatal que se dio en las últimas décadas y que resulta en un Estado poco inteligente, lento y carente de visión estratégica. Lejos de coordinar y cooperar entre diversos niveles de gobierno, se verifican prácticas de competencia y rivalidad, entre provincias y nación o entre provincias y municipios, en términos de

intereses tanto políticos y partidarios como de personalismos, que obstaculizan el despliegue y la continuidad de iniciativas de desarrollo en los territorios.

De todos modos, en la actualidad resulta auspicioso el hecho de que comienza a verificarse en ciertas experiencias regionales y provinciales, así como entre algunos organismos y Ministerios nacionales, e incluso desde iniciativas de la sociedad civil y el tercer sector, cierto lenguaje común, esfuerzos de coordinación y convergencia de objetivos y acciones, orientados al desarrollo local y la asistencia a municipios, así como la planificación estratégica y la definición de un proyecto de desarrollo, aunque esto dista de ser una modalidad institucionalizada y sistemática⁷.

Sin embargo, mas allá de las iniciativas antes señaladas, existen condicionantes estructurales que dificultan una relación mas equilibrada entre niveles jurisdiccionales. Actualmente, y como resultado del tipo de descentralización que se dio en nuestro país y al que hicimos referencia, existe una fuerte *dependencia de los gobiernos locales* respecto de los niveles provinciales y nacional, tanto en el aspecto financiero como de las capacidades técnicas e institucionales. El hecho de que los 2.200 municipios de nuestro país sólo ejecuten el 8% del gasto total gubernamental, correspondiendo alrededor de un 36% a las provincias y un 52% a la nación⁸, explica la fuerte dependencia antes señalada. Esta situación conlleva además una *discrecionalidad en el uso de recursos* ya que, en lugar de realizarse una reestructuración del gasto y del sistema de coparticipación, éste se sostiene vía transferencias, aportes del Tesoro Nacional y provincial (ATN y ATP), subsidio de obras y proyectos -lo cual se traduce en discrecionalidad política en muchos casos-, no permitiendo una planificación del gasto, ni una autonomía de la inversión en el orden local.

Para una estrategia de desarrollo nacional con anclaje en las regiones y municipios del país, es necesario entonces repensar y reestructurar la interrelación y articulación de proyectos y estrategias entre los diversos niveles de gobierno y territorios, así como la distribución de poder y recursos entre los mismos.

2.2. LA SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En las estrategias de desarrollo local juega un papel central el gobierno local, como actor político fundamental, en la medida en que encarna el rol de promotor y concertador de ideas, intereses y acciones. Es por ello que nos preguntamos por la situación actual de los mismos en nuestro país para encarar y promover este tipo de procesos. Para analizar este

apartado y el siguiente realizaremos una síntesis del estudio realizado sobre un total de 215 municipios, cuyos datos fueron recolectados por el “Relevamiento Diagnóstico Productivo Municipal”, del Programa de Desarrollo Productivo Local (PROLOCAL) que se implementó entre 2002 y 2003 en el marco del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), Ministerio del Interior⁹, así como algunas reflexiones teóricas vinculadas a los datos.

En primer lugar, detectamos que existe una relación directamente proporcional entre el tamaño poblacional del municipio y el grado de desarrollo institucional en el área productiva o de desarrollo local. La existencia de un gran porcentaje de gobiernos locales muy pequeños (el 50% tiene menos de 2.000 habitantes y el 80% menos de 10.000)¹⁰ hace casi imposible la creación de áreas de producción o desarrollo en cada uno de ellos. A su vez verificamos que cuando éstas existen, poseen muy poco personal (inferior al 3% del total de personal municipal para el 75% de los casos) y, menos aun, técnicos capacitados y calificados para promover procesos de desarrollo local.

En segundo lugar, se comprueba a su vez a partir de los datos, que el desarrollo institucional del municipio tiene una incidencia significativa en el desarrollo de planes estratégicos, proyectos productivos, realización de estudios, vinculación con organismos nacionales y provinciales, entre otros. En este sentido, se destaca la región Centro con una mejor situación relativa, encontrándose en una situación inversa la región del NOA, con menor desarrollo institucional, menos experiencias de planificación estratégica, menor vinculación con organismos nacionales y provinciales. La región Patagónica, por su parte, se destaca en cuanto a la realización de estudios económicos o sectoriales y en la formulación de planes estratégicos, algunos de los cuales se desarrollaron a partir de convenios con Universidades y cooperación internacional.

La reflexión que debe realizarse aquí se orienta a la centralidad de las instituciones y de los aspectos culturales en los procesos de desarrollo. Estos, no se producen en el vacío sino que encuentran sus raíces profundas en las características de la sociedad, la cultura y las instituciones de que se trate. El “entorno” institucional, cultural y de relaciones sociales es un factor clave que condiciona las posibilidades de desarrollo de los territorios y es fuente de la competitividad de los mismos en el contexto de la globalización, como señala Vázquez Barquero (1999: 243)¹¹, quien sostiene que el desarrollo económico toma fuerza en aquellos territorios que tienen un sistema institucional evolucionado y complejo. Tal es la situación de los países europeos, con instituciones tradicionales forjadas a través de largos procesos históricos y culturales y donde, a diferencia de los países latinoamericanos, los procesos de

desarrollo endógeno en las últimas décadas han sido posibilitados por el mejoramiento y articulación de redes y la reorganización del Estado hacia modelos de gestión más descentralizados, con fuerte apoyo del gobierno central. Por el contrario, las barreras al desarrollo aparecen, generalmente, como consecuencia de las carencias y mal funcionamiento de la red institucional y en las dificultades encontradas en los procesos de descentralización en cuanto al “reparto del poder” entre los diversos niveles de gobierno, lo cual como ya señalamos, se adapta fuertemente al caso argentino.

En este sentido, la situación de los gobiernos locales en la Argentina es, en general, de gran *debilidad y vulnerabilidad*, dada sus características estructurales y la carencia de recursos de diverso tipo que poseen. Esta situación se ve agravada por la crisis generalizada que atravesó el país, y que representó una fuerte presión y demanda de la población hacia los mismos. Al mismo tiempo, esta debilidad se deriva de la poca tradición de los municipios en las nuevas funciones de promoción, desarrollo económico y procesos de gestión, dada la relativa novedad de las políticas de desarrollo local para los municipios, y el proceso de ampliación de sus funciones, que se dio, de modo genérico, desde mediados de la década del '90.

En tercer lugar, verificamos una baja y deficiente articulación de los municipios con el orden nacional, y con los recursos que este posee a través de distintos organismos y programas. Al menos el 50% de los gobiernos locales no se encuentra vinculado a ningún organismo nacional entre 2002 y mediados del 2003. Sin embargo, es interesante señalar que el porcentaje de municipios vinculados aumenta desde mediados de 2003 a la actualidad (Gráfico 1), coincidente con el surgimiento del Plan Manos a la Obra¹². A partir de entonces se verifica una mayor vinculación de municipios, especialmente con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, pero también con organismos como el INTA y Universidades.

Insertar Gráfico 1

Algo similar sucede a nivel de la vinculación de municipios con el gobierno provincial, lo cual refuerza la tendencia antes señalada en cuanto a una convergencia creciente entre niveles de gobierno, organismos y programas.

Cabe destacar de todos modos que esta tendencia dista aun de convertirse en una política de Estado, es decir, en una política deliberada y sustentable en el largo plazo, como los procesos de cambio cultural y desarrollo lo requieren. En general, los programas e instrumentos existentes poseen buenas intenciones, acordes a las mejores prácticas

internacionales, como son el fomento del asociativismo, la formación de redes, la capacitación y fortalecimiento de las capacidades propias locales y regionales, el fomento y apoyo a las PyMEs. Sin embargo, las falencias se detectan en la implementación, cobertura y alcance de los programas, la falta de articulación y continuidad en el tiempo de los mismos, derivadas de los ciclos políticos y los intereses partidarios lo cual no permite una estrategia conjunta de fuerte impacto que favorezca las iniciativas de desarrollo local y economía social existentes.

En cuanto a la *articulación y concertación de actores* como condición y factor clave en las iniciativas y experiencias de desarrollo local y endógeno, la situación no es muy diferente. Respecto por ejemplo del *desarrollo de planes estratégicos*, encontramos que un 15% de los municipios consultados señala que posee un plan estratégico terminado y un 38% que el mismo se encuentra en elaboración, dentro de los cuales la mayoría apenas llegó a la etapa de diagnóstico. Si bien existen casos de aplicación progresista de la metodología y se considera a la misma como una vía importante hacia una mayor concertación, encontramos que la mayoría de ellos no fueron realizados en forma realmente participativa o representativa y muchos además no llegaron a implementarse¹³, lo cual ha llevado a un descrédito y desuso creciente de esta metodología, en lo cual influyó además fuertemente las discontinuidades políticas y la urgencia de las medidas que la crisis impuso.

El nivel de participación de la sociedad civil en las políticas e iniciativas locales puede analizarse, según los diversos *modelos de gestión local*. Daniel Arroyo (2001) afirma que estos pueden clasificarse en tres grandes grupos según sean: a) centralizados, el gobierno diseña y ejecuta solo, b) descentralizado, el gobierno local delega en organizaciones sociales el diseño y ejecución de políticas y programas y c) de gestión asociada, donde el municipio y las organizaciones sociales planifican y ejecutan en forma conjunta. Según los resultados obtenidos sobre *experiencias asociativas y cooperativas*, existiría una mayoría de municipios cuya gestión es totalmente centralizada, en el sentido de que no incorporan organizaciones sociales y económicas locales en la gestión del desarrollo productivo (un 57% de los municipios no posee vinculación con ningún organismo local) y sólo algunas experiencias del segundo y tercer tipo, en las que se da cierta vinculación y cooperación público-privada, pero de un modo por lo general, bastante asistemático e incipiente.

Estas últimas reflexiones nos llevan a sostener que una de las principales limitaciones para el diseño e implementación de estrategias y procesos de desarrollo local en la Argentina es la gran dificultad existente para la concertación de actores, la búsqueda de consensos y visiones compartidas de desarrollo local, regional y nacional. Esto se debe, por un lado, a la falta de tradición y experiencia al respecto, pero también a una estructura histórica muy

desigual y heterogénea en lo territorial y económico- social que ha llevado a la maximización del conflicto entre las partes y a la contraposición de intereses. Lamentablemente no parece revertirse esta situación en la actualidad, ya que los últimos indicadores socio- económicos a nivel país indican que la brecha social sigue aumentando¹⁴.

Por último, queremos resaltar que más allá de las dificultades y limitaciones de diverso tipo hasta aquí señaladas, consideramos que existe una conciencia y esfuerzos crecientes en muchos gobiernos locales, organizaciones sociales y centros académicos por incorporar la visión del desarrollo de sus territorios, la revalorización de las identidades locales y regionales, el aprovechamiento y cuidado de los recursos endógenos, la participación y consulta social- ciudadana. En suma, la necesidad de cambiar una actitud pasiva, asociada tanto a la *ilusión del desarrollo* exógeno de otrora, la subsidiariedad y verticalismo del gobierno nacional, por una actitud y gestión activa, que se plantea la reconstrucción de los lazos sociales, la legitimidad política, la reactivación y desarrollo económico desde abajo, a partir de las propias fuerzas y recursos. Esto se deriva por un lado, de la situación de *necesidad ante la crisis* y el abandono durante largo tiempo de los gobiernos provinciales y nacional, pero también a la difusión cada vez mayor de las teorías y prácticas del desarrollo local, en lo que puede entenderse como el “cumplimiento” de una primera *etapa de sensibilización* sobre la temática, que conlleva a sí mismo la necesidad de avanzar hacia un mayor conocimiento de las técnicas concretas de implementación, asociadas a la obtención de resultados y al impacto real de las iniciativas en el territorio.

2.3. EL DESARROLLO PRODUCTIVO LOCAL: ANÁLISIS DE PERFILES Y CASOS

Uno de los elementos fundamentales en las políticas y estrategias de desarrollo económico local, tal como señala Daniel Arroyo (2002), es la definición del perfil de desarrollo del municipio o territorio en cuestión. El perfil, es aquella actividad económica o conjunto de actividades, que motoriza el crecimiento económico del lugar con distribución del ingreso y mejora en las condiciones sociales y de vida. Arroyo diferencia al respecto tres tipos de situaciones: a) Las localidades o municipios que tienen un perfil definido, que saben hacia donde van, b) Municipios y localidades con un perfil en crisis, ya sea abrupta, por el cierre o quiebra de una actividad principal o empresa que representaba el motor de la localidad, o paulatina, por la crisis de sectores tradicionales que fueron perdiendo peso en el contexto nacional o internacional, básicamente ligados a la producción primaria, c) Por último,

encontramos municipios sin un perfil definido, al menos para el desarrollo local. En este último grupo se ubican aquellos municipios, que no poseen una estrategia o definición clara para el desarrollo de sus localidades.

Como antes señalamos, existe en la actualidad una presión creciente desde diversas políticas nacionales¹⁵ para que los territorios definan su perfil, como condicionante para el otorgamiento de préstamos, subsidios y aprobación de proyectos. Esto ha llevado a instalar un nivel de conocimiento y sensibilización sobre la necesidad de definición del mismo en el marco de los diagnósticos locales, sin embargo, es poco lo que metodológicamente se ha avanzado para su correcta realización. Por otra parte, como ya señalamos, la falta de definición estratégica del desarrollo a nivel regional y nacional dificulta la toma de decisiones en el orden local.

En los casos de crisis del perfil, especialmente en aquellos pueblos en que la crisis fue abrupta, no casualmente fue donde se originaron las modalidades de cortes de ruta por los desocupados, a partir de 1996 (Cutral-Có, General Moscón, Tartagal). Claramente la crisis paulatina, se dio durante los años 90, en el caso de numerosas localidades agrícolas de la provincia de Buenos Aires y de muchísimos municipios del noreste y noroeste del país, a partir de la crisis de las economías regionales tradicionales como es el caso del cultivo del algodón, el azúcar, la citricultura, entre otros.

La situación de crisis del perfil planteada describe la realidad de una gran mayoría de municipios y localidades del país y representa además, en muchos casos, el punto de partida para el replanteo, por parte de los gobiernos locales de la necesidad de tomar acciones e iniciativas de fomento y desarrollo endógeno, a partir de la diversificación, el aprovechamiento de recursos inexplorados, la búsqueda de alternativas o la diversificación. Un claro ejemplo de este tipo es el caso del Municipio de Malargüe, en Mendoza.

“Por muchas décadas, el Departamento estuvo dependiendo de recursos naturales no renovables, que fue lo que dio trabajo y crecimiento. En una época fue el carbón, en otras fue el uranio y por último el petróleo... En el año 1995, comienza a darse un gran desempleo de características inusuales, porque sumado al decaimiento de la actividad petrolera se produce el cierre del ferrocarril... también cierran otras actividades industriales como la siderurgia...y los que tenían calificación profesional emigraron... A esto hay que sumarle que en nuestro departamento nunca se fijaron

metas estratégicas, nunca tuvo definido hacia donde quería ir... Actualmente, a partir de nuestro plan estratégico, surgió que la principal actividad debía ser el turismo... y nos propusimos un desarrollo armónico de nuestro departamento para evitar despoblar nuestro campo” (Cuadernos del IFAM N° 4, 1997: 38)¹⁶.

Encontramos infinidad de casos de situaciones de crisis, relacionadas a la pérdida de competitividad y rentabilidad de sectores tradicionales por el quiebre de las economías regionales durante los ´90, como las actividades agrícola- ganaderas en la Pampa Húmeda; el algodón, tabaco, te, yerba mate en la región del NEA; la caña de azúcar, la citricultura y otros en el NOA. También inciden en ello la privatización y el cierre de empresas públicas y fábricas industriales que motorizaban a la localidad, como es el caso prototípico del ferrocarril, YPF, YCF, SOMISA, etc.

En la etapa postdefault, dada la nueva macro economía, muchos de estos sectores retoman un fuerte impulso, y vuelven a convertirse en el “motor” de la localidad o región, pero claramente se da aquí un crecimiento económico que no derrama en desarrollo local, especialmente en los sectores ganaderos y agrícolas que han experimentado una fuerte expansión y dentro de este el sector de granos y de la soja en particular. La estructura de estos sectores, con una fuerte monopolización en pocas empresas de las actividades de acopio, procesamiento, comercialización y exportación de estos productos, frente a la realidad de pequeños productores individuales y dispersos, sin ninguna capacidad de fijación de precios ni condiciones laborales y de pago, con lo que el grueso del excedente agrícola, ganadero y agroindustrial producido queda concentrado en pocas manos. En algunos casos las actividades tradicionales se han reconvertido y modernizado, convirtiéndose en verdaderas islas y “enclaves” económicos de alta tecnología y rentabilidad, pero sin representar procesos de desarrollo económico local.

Esta estructura económica ha llevado a una situación de pobreza creciente, y el hambre surge como novedad en el sector rural, donde coexisten grandes extensiones de tierra y explotaciones agropecuarias en pocas manos con una tendencia al minifundio por la subdivisión familiar de la tierra, lo que está llevando progresivamente a la descolonización y despoblación del campo. Ello a su vez redundando en los niveles de marginalidad y pobreza de las áreas urbanas y especialmente metropolitanas. Tal es el caso por ejemplo del

engrosamiento de los cordones de pobreza del Gran Buenos Aires, Gran Rosario, Santa Fe, Mendoza, etc.

Una amenaza actual, en relación a la crisis de los productores medianos y pequeños y de los sectores agropecuarios tradicionales es el espectacular avance de la soja en los cultivos de gran parte de los territorios del norte y centro del país. El salto en la producción de la soja es del 12% en la campaña 2003/2004 respecto de la anterior, cuando ya ocupaba el primer lugar dentro las exportaciones agroindustriales, las que constituyen el rubro más importante del comercio exterior argentino. El área sembrada será record en esta campaña, alcanzando a 14,2 millones de hectáreas contra 12,6 de la campaña 2002/2003¹⁷. Individualmente la reconversión de campos hacia la soja, generalmente de tipo transgénica, constituye un importante aumento de la rentabilidad en el corto plazo, pero una gran insustentabilidad del modelo productivo y social que ésta representa para la localidad en el mediano y largo plazo. El modelo socio productivo de la soja transgénica, con vistas a la exportación, implica una fuerte dependencia del productor para la obtención de la semilla y los agroquímicos, requiere una importante dotación de capital y un muy bajo nivel de utilización de fuerza de trabajo. Conlleva además una fuerte tendencia monoprodutiva, ya que arrasa con muchos otros cultivos y actividades, como el algodón y el sector tambero (cuya producción viene disminuyendo sistemáticamente, pasando de 10.329 millones de litros en 1999 a 7.051 en 2003), disminuyendo la ya de por sí escasa diversificación agropecuaria. La utilización de mano de obra para la soja es mínima en relación por ejemplo al cultivo y cosecha del algodón, tabaco o el sector tambero, la fruticultura y otros sectores desplazados por la soja. Además, de no tomarse acciones correctivas, el cultivo intensivo de la soja produce un empobrecimiento y consiguiente desvalorización de la tierra en el mediano plazo.

El avance descontrolado de la soja, a partir de su alta rentabilidad actual, es un claro ejemplo de no planificación de la economía y la producción local en vistas de un modelo económico, social y ecológico sustentable en el largo plazo. Como señalaba un intendente de Santa Fe, “la soja mata a los pueblos”¹⁸, lo cual sintetiza un fenómeno tan preocupante como actual.

En diversos municipios, se ha intentado compensar el monocultivo de la soja o de otros productos con el desarrollo y fomento de micro emprendimientos que tiendan a diversificar la producción local y ocupar mano de obra. En este sentido, es creciente la existencia en los municipios de proyectos de desarrollo productivo, impulsados por el mismo municipio, el 70% posee algún proyecto productivo en la actualidad. Estos se dirigen en la

mayoría de los casos al sector primario de la economía (61%), pero con una intención de diversificar la base productiva existente introduciendo productos agropecuarios alternativos o no tradicionales tales como la cría de cerdos, conejos, caracoles, ñandúes, apicultura, cultivo de plantas aromáticas y medicinales, etc. La advertencia fundamental en relación a ello se asocia a la sustentabilidad de estos emprendimientos y sectores alternativos, dado que en muchos casos se realizan en forma imitativa y discontinua (típicamente ha sucedido con la cría de conejos o caracoles), sin una estrategia clara de comercialización y sin relación con el perfil de desarrollo local.

En otros casos y en menor medida las estrategias se orientan al desarrollo del sector servicios, especialmente asociado al turismo, al agregado de valor a la producción primaria y a la organización y asociación de productores en huertas y granjas comunitarias. Por último, en algunos casos se realizan proyectos de incubadoras de micro empresas y fomento de parques industriales y tecnológicos.

Según el estudio realizado (IFAM, 2002-2003), los funcionarios municipales señalan como oportunidades productivas más importantes el potencial de agregar valor a la producción local, que principalmente refiere a realizar algunos procesos básicos de clasificación, fraccionamiento, manufactura e industrialización de los sectores primarios: secado y fraccionado del te y la yerba mate, clasificación del tabaco, elaboración de harina y alimentos de soja, instalación de mataderos y frigoríficos en la ganadería, aserraderos en los sectores madereros y diversas actividades que tienden a avanzar en la cadena de valor a nivel local, especialmente asociados a la agroindustria.

Sin embargo, las acciones emprendidas desde los gobiernos locales, a través de programas y proyectos productivos o de empleo, no son suficientes para contrarrestar las fuertes tendencias económicas y de la estructura productiva. En Argentina, el grueso de las localidades está en situación de crisis del perfil o con un perfil no definido para el desarrollo económico local, existiendo según algunas estimaciones solamente alrededor de un 5% de los municipios del país que poseen un perfil de desarrollo definido.

Con las consideraciones realizadas queremos destacar que si bien entendemos que el desarrollo local representa en la actualidad para muchas localidades y territorios del país, una vía posible, un camino potencial y una oportunidad hacia el desarrollo, éste no se produce en forma espontánea y menos en un caso como el Argentino, con las fuertes heterogeneidades y desigualdades de diverso tipo que presenta: económicas, sociales, poblacionales, territoriales,

etc. Para lograrlo, son fundamentales la planificación y regulación de la economía, la participación y orientación del Estado, la coordinación de éste entre las diversas instancias nacionales, provinciales y locales, la participación de los actores territoriales, en suma, la fuerte decisión y convicción política y de las organizaciones sociales y económicas locales de encararlo y sostenerlo en el mediano y largo plazo, a partir del aprovechamiento y potenciación de los conocimientos, saberes y recursos locales y regionales.

2.4. POSIBLES SECTORES A PROMOVER DESDE EL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL

Para una estrategia de desarrollo nacional es necesario definir cuáles serían los sectores que Argentina podría impulsar para generar distintos polos de desarrollo en el interior del país, que se convirtieran en centros dinámicos regionales de modo de generar condiciones de trabajo para la población regional a la vez que atraer población concentrada en los grandes centros urbanos.

Enrique Martínez (INTI, Saber Cómo, 2004), identifica siete cadenas de valor plausibles de promoverse en este sentido, señalando algunas actividades como la industria de la madera, la construcción de viviendas populares, la industria de la pesca, etc. En cuanto a la cadena de valor de la industria del mueble, Argentina cuenta con superficies aptas para plantación de especies para ser utilizadas en la industria de la madera. Se podrían forestar miles de hectáreas en el NOA, Norte de Santa Fe y Santiago del Estero y crear varios polos regionales de desarrollo que trabajen la madera. Según proyecciones del INTI (2004) se podrían forestar 400.000 hectáreas anuales en lugar de las 80.000 a 100.000 hectáreas que se forestan actualmente hasta llegar a las 5.000.000 de has. y mantenerlas en el tiempo. Esto generaría 160.000 nuevos puestos de trabajo en total en plantaciones.

A su vez, utilizando los recursos forestales actuales de manera sustentable se podría ir desarrollando la cadena de valor del mueble mediante la fabricación de amoblamiento económico pero de buena calidad y con atractivo diseño para oficinas y viviendas populares y de clase media. Por otra parte, también se puede desarrollar la línea de la celulosa y el papel de modo de encadenar los distintos eslabones de la cadena, desde la etapa de la generación de plantines y la forestación -donde intervendrían las universidades y centros tecnológicos transfiriendo tecnologías y cuidando el ambiente-, pasando por el eslabón de la tala y los aserraderos, la producción destinada a la industria celulosa y el papel y el sector de fábricas de

muebles y los eslabones de la cadena que prestan servicios a la producción. Según estimaciones del INTI, en toda la cadena de valor, incluyendo la plantación se podrían crear 950.000 puestos de trabajo.

Dentro de las teorías de cadenas de valor, no sólo es importante articular los distintos eslabones -vertical u horizontalmente- al interior de la cadena, sino también generar vinculaciones virtuosas entre las cadenas, de modo tal que el desarrollo de una cadena estimule el desarrollo de las otras cadenas de valor. En ese sentido, la cadena de valor de la madera y del mueble debería vincularse con la cadena de valor de la industria de la construcción a través de un Plan de viviendas populares que cumpliera con el objetivo no sólo de generar empleo y movilizar los distintos sectores vinculados a la industria de la construcción, sino también de satisfacer una demanda social como es el acceso a la primera vivienda tan instalada en el imaginario argentino.

Se trata de un Plan Nacional de construcción de 200.000 viviendas populares de buena calidad, diseño y funcionales construidas por cooperativas de vivienda, financiada por el sistema bancario y donde el Estado aporte el subsidio de tasas de interés a compradores en condiciones de pagar una cuota de \$300 aproximadamente por mes. De este modo, se generarían aproximadamente 900.000 puestos de trabajo permanentes (INTI, 2004).

La modalidad de construcción de viviendas bajo el modelo cooperativo daría un importante impulso a la economía social puesto que la organizaría como un subsector de la economía con mayor formalidad, y vía transferencia de fondos, el Estado podría brindar al sector cobertura social y previsional como forma de garantizar los derechos laborales y mejorar el salario de manera indirecta.

El desarrollo de la industria de la pesca y los eslabones de esa cadena por parte de los actores de la economía social y solidaria y el sector privado también podrían constituirse en un importante aporte para el desarrollo local y la generación de polos regionales de desarrollo.

La Argentina cuenta con ventajas naturales como una extensa costa y abundante fauna itícola que podría aprovecharse para el desarrollo de la pesca artesanal (pesca en pequeños barcos) y la posterior industrialización y envasado en conserva. A su vez, dado el carácter artesanal de la misma, ésta dinamizaría la industria de barcos y mantenimiento de las pequeñas embarcaciones generando nuevos encadenamientos productivos.

La actividad pesquera en la Argentina se encuentra altamente concentrada y requiere de mucha inversión. Para aumentar los volúmenes de venta y el margen de ganancia de los emprendimientos de la economía social y solidaria se debería industrializar la producción más que venderla en fresco. Una de las principales limitaciones que encontrarían estos

emprendimientos se encuentran en la capitalización inicial que se requiere para la industrialización del pescado. El municipio de Mar del Tuyú en la provincia de Buenos Aires está realizando una experiencia con jóvenes de una cooperativa de trabajo a los cuales le brindó capacitación por medio de la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Por otra parte, esta cooperativa está recibiendo asesoramiento por parte del INTI y de manera conjunta están desarrollando una cámara frigorífica y mejorando los procesos industriales.

Como vemos, identificamos tres cadenas productivas –seguramente haya muchas más– que se que podrían constituirse en perfiles de desarrollo convirtiendo a algunos municipios y regiones del país en polos de desarrollo. Esta sería una interesante estrategia para generar empleo con derechos, reducir la pobreza y poner en marcha procesos de desarrollo local y microrregional. A su vez, con la articulación del Estado a través de las agencias del gobierno nacional y provincial y de los municipios, el sector de la economía social y solidaria podría incorporarse activamente y ser un actor del desarrollo local.

2.5. LAS MICRORREGIONES

Las microrregiones en la Argentina surgen como espacios flexibles y amplios de articulación. Algunas poseen objetivos específicos, como la conformación de consorcios camineros, entes turísticos, corredores productivos para la promoción de un sector económico en particular, otras poseen un objetivo más integral y abarcador, asociado al desarrollo de sus localidades y territorios y la articulación de estrategias y visiones de futuro comunes para lograrlo. Generalmente se definen como ejes importantes de asociación una historia o característica geográfica común, la continuidad territorial, los lazos de pertenencia e identificación sociocultural, los cuales la definen como comarca o comunidad “natural”, y la homogeneidad o complementariedad económico- productiva, a partir de una planificación estratégica común en vistas al desarrollo económico. No obstante, la asociación intermunicipal puede superar en ciertas circunstancias los límites estrictos del territorio intermunicipal acordado e involucrar proyectos concretos de municipios más apartados que entren en sintonía con alguna de las problemáticas microrregionales.

Podemos definir el objetivo genérico para la constitución de microrregiones del siguiente modo: constituir instancias de desarrollo, concertación y articulación a nivel intermunicipal, a fin de incrementar la capacidad institucional de cada uno de los gobiernos locales y el potencial productivo del territorio, a través de la promoción de oportunidades

existentes en la región que sólo pueden ser aprovechables a partir del abordaje conjunto y la asociatividad municipal.

El surgimiento de microrregiones responde a diversas situaciones según los casos. En algunos surgen, al igual que las iniciativas de desarrollo local, más por la necesidad que por la lógica o la razón, es decir que los une “el espanto más que el amor”. También surgen por la necesidad de aprovechar una ventaja específica, concreta, coyuntural, ya sea de parte del mercado como de la oferta de recursos públicos, a partir de diversos programas nacionales que fomentan o fomentaron en el pasado las asociaciones de municipios y otorgan a las mismas, créditos u otros beneficios. O bien por una política del Estado provincial -desde arriba- que divide la totalidad de su territorio en asociaciones o microrregiones. De todos modos, los casos más exitosos y sustentables, son aquellos que surgen de una iniciativa desde abajo, con una fuerte convicción y convencimiento de los mismos intendentes y actores locales de las ventajas de asociarse y buscar estrategias comunes frente a la adversidad que enfrentan.

Según datos del IFAM¹⁹, existen alrededor de 50 Microrregiones, de las cuales 38 pertenecen a una misma provincia mientras que 12 son interprovinciales. En estas microrregiones intervienen 398 municipios de todo el país pertenecientes a 20 provincias. El porcentaje de municipios asociados en microrregiones asciende al 18% sobre un total de 2.169 gobiernos locales. Según los datos del Censo 2001 del INDEC, la población total de Argentina es de 36.224.127 y la población que concentran las Microrregiones es de 6.499.605, lo que equivale también a un 18% de la población.

Existe una gran heterogeneidad también en cuanto a la situación de funcionamiento y formalización jurídica de cada microrregión. La mayoría de estas se encuentra en funcionamiento y consolidadas, es decir, que poseen cierta trayectoria, continuidad y un funcionamiento mas o menos aceptado, independientemente del grado de formalización legal. Sin embargo muchas otras se encuentran recién en formación y algunas están inactivas o comenzando a reactivarse. En cuanto al nivel de institucionalización y formalización jurídica existen diversas figuras, consorcios, asociaciones civiles, entes, corredores, entre otras. Sin embargo, una gran mayoría de las microrregiones funciona de hecho, sin una figura jurídica y una institucionalidad afianzada, lo cual representa una de las principales dificultades para el reconocimiento formal y legal de estas asociaciones y la actuación de las mismas como entes intermedios ante los gobiernos provinciales, nacional e incluso con el exterior. Si bien la mayoría de las constituciones provinciales permite, o al menos no prohíbe la conformación de

asociaciones entre municipios, tal legislación no establece pautas claras y dista de ser homogénea para las distintas provincias²⁰.

Es interesante señalar que existen además algunas experiencias importantes, aunque incipientes, de cooperación entre municipios a escala internacional, a partir de la cercanía con municipios de países limítrofes, especialmente en el caso del NEA con Brasil y de Cuyo o Patagonia con Chile. En este sentido, las microrregiones pueden convertirse además en actores importantes en los procesos de integración regional como el MERCOSUR.

Ahora bien, podemos enumerar las principales debilidades y dificultades detectadas en los procesos de asociación de municipios, las cuales consideramos que se asocian principalmente a la misma debilidad y vulnerabilidad de los gobiernos locales señalada, su heterogeneidad, y la del territorio nacional en general, en cuanto a la distribución de la población y los recursos económicos, la relativa novedad de los procesos de asociación y de políticas de desarrollo local y la crisis profunda que atraviesa el país. Identificamos las siguientes debilidades:

- Los procesos de asociación entre municipios requieren de un tiempo, esfuerzo y recursos extras por parte de los municipios y sus estructuras, que muchas veces no poseen.
- Generalmente la participación queda restringida a la actuación del poder ejecutivo, existiendo poca difusión y conciencia de pertenencia a una instancia mayor en las comunidades y organizaciones locales.
- No logran una verdadera integración de las estructuras locales, limitándose generalmente a la implementación de uno o más proyectos comunes.
- En muchos casos presentan dificultades para la obtención de consensos internos debido a problemas partidarios, de personalismo y liderazgo.
- Una de las principales dificultades para su formalización es el marco jurídico y la adopción de una figura legal, dada la escasez de antecedentes jurídicos, tal situación se agrava cuando la microrregión es interprovincial, ya que se encuentran regulados por legislaciones diversas.
- Requieren procesos largos de integración, búsqueda de consensos y planificación estratégica microrregional que no concuerdan con las demandas y necesidades de la sociedad en el corto plazo.

- Presentan alta vulnerabilidad ante los procesos de crisis y los cambios institucionales a nivel local, provincial y nacional, que representan discontinuidades en cuanto al apoyo técnico y financiero que reciben.

Sin embargo, a pesar de las tensiones y dificultades podemos resaltar también la importancia que estas instancias intermedias representan como oportunidad potencial para el desarrollo del territorio en las siguientes ventajas y objetivos de las asociaciones de municipios:

- Promueven una integración social y económica más equilibrada y planificada del territorio.
- Construyen consensos territoriales y promueven el ejercicio democrático ya que fomentan no sólo la asociación entre gobiernos sino que incluyen también a organizaciones sociales y económicas (ONG, Universidades, asociaciones de productores, profesionales, juveniles, vecinales, etc.) y los niveles de gobierno provincial y nacional.
- Promueven la cooperación interna, la comunicación y los procesos de enseñanza aprendizaje entre gobiernos locales e intentan generar cambios a nivel de pautas y valores (cooperación, capacidad emprendedora, desarrollo de identidades colectivas).
- Optimizan los recursos de gestión que existen a nivel local, provincial y nacional compensando la debilidad de la gran mayoría de los gobiernos locales.
- Aumentan la escala de producción y del mercado para el desarrollo de estrategias productivas.
- Fomentan la calidad, diversificación y gerenciamiento a nivel productivo a través de la vinculación entre el sistema de ciencia y tecnología nacional y el entorno local.
- A través de la planificación microrregional promueven el desarrollo de estrategias para el territorio a mediano y largo plazo, superando la coyuntura y obteniendo continuidad más allá de los períodos de gobierno y los diversos partidos políticos.
- Implican el desarrollo de una identidad territorial que se diferencia tanto de la generalización indiferenciada del territorio nacional como de la atomización y heterogeneidad extrema de los más de 2.000 gobiernos locales existentes.

A partir de lo hasta aquí señalado, podemos decir que el asociativismo intermunicipal y la conformación de microrregiones entre gobiernos locales puede constituir una herramienta, a la vez que un proceso y una experiencia válidas para el desarrollo local en la Argentina, ya que, además de las ventajas en el plano instrumental, ayuda a contrarrestar la

debilidad de los gobiernos locales y la falta de tradición en cooperación, concertación de actores y búsqueda de consensos. Es decir, conlleva una estrategia que intenta superar el “sálvese quien pueda” en vistas de una mayor cooperación y comprensión de la competitividad sistémica de los territorios y regiones y el desarrollo más equilibrado y armónico de los mismos.

Existen de hecho, diversos grados de asociatividad y niveles de integración posibles. Lo importante es destacar que la misma implica la creación de sinergias y no sólo la sumatoria de las partes que la conforman. En este sentido, consideramos que las microrregiones en la Argentina, se encuentran generalmente en niveles muy iniciales de cooperación y asociatividad. Con la continuidad en el tiempo y el apoyo necesarios desde otras instancias de gobierno, pueden constituir una herramienta válida para el desarrollo local de sus propios territorios, pero también para mejorar la performance del conjunto del territorio nacional, a partir de la mayor coordinación, planificación y concertación de estrategias y proyectos regionales.

Uno de los elementos que nos planteamos como condicionantes para el desarrollo local tal como señalamos en la introducción, es la necesidad de democratizar a los gobiernos locales, de remplazar las prácticas clientelares por otras más transparentes y participativas, las políticas verticalistas por otras más horizontales y basadas en la construcción de consensos. En este sentido, la política de configuración de microrregiones debe ser una política orientada a profundizar la democracia y el desarrollo institucional.

El éxito de esta estrategia de promoción integral de zonas tradicionalmente postergadas a través del asociativismo, que apunta a la constitución de nuevos sujetos territoriales requerirá, además de una férrea voluntad política, el aprovechamiento y potenciación de recursos y capacidades ociosas o subutilizadas, la diversificación de la producción local, la participación activa de la sociedad civil y de entidades intermedias, la integración de la diversidad socio cultural y la concurrencia de esfuerzos locales, provinciales y regionales en pos de la gestión estratégica del territorio.

Lo que surge con fuerza de las experiencias estudiadas es que, en primer lugar, si el proceso de planificación es complejo, más aun lo son los procesos de implementación de las políticas en el territorio. Los procesos de asociatividad requieren tiempo y esfuerzo, por lo cual pueden considerarse como una verdadera inversión. Por ello, ninguna experiencia de desarrollo local y de asociación o cooperación intermunicipal que no surja realmente “desde

abajo”, con el convencimiento y esfuerzo de los actores locales podrá convertirse en exitosa y perdurar en el tiempo. Las estrategias asociativas siempre implican en el corto y mediano plazo esfuerzos y niveles de conciencia extras, ya que implican la necesidad de la comunicación, el consenso, la participación, el equilibrio y la armonización de posiciones y situaciones heterogéneas. Sin embargo, en un sentido estratégico, en el largo plazo, son estas experiencias las que poseen mayor potencial y viabilidad frente a las fuerzas desestructuradoras del mercado y la globalización, en vistas del desarrollo local y regional.

2.6. EL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL POST DEFAULT: POLÍTICAS PÚBLICAS

La crisis de 2001 elevó los índices de pobreza e indigencia al 54,3% y al 24,7% respectivamente. Estos niveles inéditos para Argentina desnudaron el grave problema de exclusión social que el modelo neoliberal generó. A su vez, la profundidad de la crisis implicó una nueva preocupación por parte de muchos actores sociales, políticos y económicos por repensar el rumbo, por buscar una salida a la crisis que no sólo contenga a la población excluida sino que además se plantee un nuevo modelo o proyecto inclusivo de desarrollo.

Pasado el período inicial de emergencia, muchos gobiernos locales comenzaron a replantearse acciones tendientes a fomentar el desarrollo productivo, articular estrategias con el sector privado, como también a financiar las actividades de microemprendedores y estimular la conformación de cooperativas. Con la urgencia de que “*algo había que hacer*”, los municipios y comunas desplegaron sus capacidades para obtener recursos nacionales y provinciales destinados a financiar proyectos de economía social a fin de generar algunos ingresos y empleos para las familias, así como a la gestión de los subsidios de desempleo que se habían masificado a partir del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

En agosto de 2003 se lanzó el *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”* del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que, por su vinculación con los municipios, instaló en la agenda del gobierno local la idea del desarrollo local y la economía social. Este Plan se propuso articular la política social con la política económica dando lugar a las “políticas socio- productivas”, con el objeto de generar ingresos en los hogares en el marco de proyectos de desarrollo local. Así mismo, se planteó el fortalecimiento de las organizaciones públicas y privadas, como también los espacios asociativos “multiactorales”, con vistas a generar una mayor participación de la sociedad civil.

El desarrollo local y la economía social se instalaron como política pública. Dentro de los aspectos positivos del Plan podemos destacar el intento de superación de la política social asistencial mediante el financiamiento, la capacitación y la asistencia técnica para desarrollar emprendimientos productivos.

Por otra parte, el *Manos a la Obra* se propuso fortalecer a los actores locales, por ello priorizó la conformación de espacios participativos como los Consejos Consultivos Locales. A pesar de las dificultades que enfrentaron, éstos tenían la función de direccionar las acciones, evaluar las iniciativas, hacer el seguimiento de los proyectos y controlar el uso transparente de los recursos. Se estableció que los Consejos Consultivos estuvieran integrados por los actores sociales y económicos más representativos de la localidad.

Desde el punto de vista de los gobiernos locales, el Plan permitió inyectar recursos directos y adicionales a los municipios, por fuera del canal de coparticipación nacional y provincial. De todas formas, esta mayor afluencia de recursos hacia los mismos no soluciona las dificultades financieras que poseen. Para que los municipios se conviertan en verdaderos actores y escenarios del desarrollo, sería necesario, como ya se señaló, redefinir la estructura de gastos entre los niveles jurisdiccionales.

Según datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2005), hasta diciembre de 2004, el *Plan Manos a la Obra* financió 33.861 proyectos, que involucran a 425.670 personas, por un monto de \$164.120.933. Si analizamos el tipo de proyectos al que se destinaron los recursos, se observa que estos fueron destinados a actividades productivas de muy heterogénea capacidad para dinamizar la economía local y adquirir mayor escala para el desarrollo. El 39% de los 33.861 proyectos correspondió a agricultura y ganadería, el 30% a manufacturas de origen industrial (básicamente destinadas al mercado interno como textiles, calzado, muebles y herrería), el 13% a artesanías, el 9% a manufacturas de origen agrícola ganadero, el 5% a servicios y el 4% de los fondos fue destinado a actividades comerciales.

Por otra parte, si se analiza el tipo de línea de financiamiento aplicada, veremos que el 27,33% de los 33.861 proyectos financiados recibieron subsidios (dinero no reintegrable) mientras que el 72,67% de los emprendimientos recibieron fondos bajo la modalidad de crédito y microcrédito. Según estos datos, el gran número de emprendimientos a financiar a través de créditos y microcréditos supondría el análisis de cierta sustentabilidad de los proyectos y alguna perspectiva de devolución del préstamo en el futuro.

En el último trimestre de 2004, dada la existencia de muchos emprendimientos aislados y de pequeña envergadura, el Plan se propuso como objetivo comenzar a vincular a los emprendedores entre sí y armar redes de apoyo e inversión que movilicen a la economía

local y se vinculen al perfil de desarrollo. Para ello fue lanzada una línea para la creación de proyectos de mayor envergadura y carácter estratégico, como el financiamiento de cadenas de valor²¹ y de servicios a la producción. Para diciembre de 2004 se habían financiado 17 cadenas de valor y 18 proyectos de asistencia a la producción por un total de \$12.799.516, beneficiando a 3686 personas según datos del Ministerio de Desarrollo Social (2005).

Por último, reconociendo la necesidad de la asistencia técnica además del financiamiento para la sostenibilidad de los emprendimientos, el Plan se propuso lograr el apoyo para la formulación y seguimiento de proyectos por parte del sector científico tecnológico, especialmente de las Universidades, el INTI y el INTA.

En cuanto a la evaluación del impacto del plan, de acuerdo a los informes del Ministerio de Desarrollo (2005) si bien el desarrollo de proyectos implicó un componente en términos de la mejora en la autoestima y contención de los beneficiarios, si se mira desde las posibilidades de ingreso, sólo el 40% de los mismos manifestó que mejoró su nivel de ingreso mensual. En términos generales, podemos decir que el Plan cumplió con la etapa de la *sensibilización*, logró instalar el tema del desarrollo local y la economía social entre los distintos actores locales, pero no logró hasta la actualidad ser un verdadero dinamizador del desarrollo y de la economía local. En primer lugar, porque si se desagregan los 33.861 proyectos financiados, se podrá observar que la mayoría son proyectos de carácter alimentario que incorporan poco valor agregado o directamente no incorporan valor, lo que dificulta una estrategia para dinamizar la economía local. Por otra parte, el financiamiento de cadenas de valor y servicios a la producción, es una línea relativamente reciente y requiere de mucha articulación entre el Municipio, los emprendedores, las instituciones del conocimiento y las empresas locales para que se brinde a los productores asistencia técnica, se los acompañe en el proceso productivo y, cuando éstos alcancen parámetros de calidad y continuidad en la producción, se los incorpore como proveedores.

En segundo lugar, se detectan problemas operativos y de gestión en cuanto a la capacidad de las unidades para solicitar el Plan. En ese sentido, se observan inconvenientes para formular el proyecto y presentarlo como también demoras por parte del Ministerio para realizar la evaluación de los mismos. Otro problema de gestión tiene que ver con que las estructuras de la mayoría de los organismos públicos abocados a la política social, en especial el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y sus funcionarios y empleados no estaban preparados para desplegar una política de promoción como el *Manos a la Obra*.

En tercer lugar, el Plan “Manos a la Obra” asignó a los Consejos Consultivos Locales la función de ser promotores del desarrollo local, mediante la tarea de evaluar y avalar los

proyectos. Sin embargo, su funcionamiento fue muy dispar debido al surgimiento de conflictos con el ejecutivo municipal, a los bajos niveles de representatividad de los Consejos y a la carencia de recursos económicos y capacidades técnicas para formular y asistir a los proyectos locales que se presentaban (Villar y Altschuler 2003). Por otra parte, las funciones operativas asignadas a los CCL fueron asumidas, en la mayoría de los casos por el municipio. En sus orígenes, los CCL fueron pensados como ámbitos participativos y representativos del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo se registró una participación mayoritaria de los funcionarios municipales, menor participación de los representantes de las organizaciones sociedad civil y prácticamente ausencia del sector privado (Arroyo, 2003).

El cuarto inconveniente se encuentra en relación a los beneficiarios del Plan. El plan fue pensado para incorporar a la mayoría de los casi 3.000.000 de pobres que dejaron las Reformas Estructurales de los '90 y los casi 60 meses de crisis interrumpida desde mediados de 1998 hasta mayo de 2003. Muchos beneficiarios del Plan ingresaron al mismo porque encontraron en él una fuente de ingresos, ante la imposibilidad de reingresar al mercado laboral. Por lo tanto, no existe en ellos un espíritu emprendedor ni las condiciones para dirigir su propio emprendimiento, y mucho menos un convencimiento sobre las ventajas del asociativismo y la economía social como una forma de vida y de distribución de la riqueza de manera más justa, sino que mas bien muchos desean volver a ser asalariados. Esto constituye una limitación en cuanto a la sostenibilidad y consolidación de la economía social como una estrategia de desarrollo al interior de un proceso de desarrollo local.

Por último y fundamentalmente, más allá de las limitaciones antes mencionadas y de los esfuerzos realizados en algunas dependencias del Estado nacional y provincial, creemos que el desarrollo local y la economía social como políticas públicas capaces de contribuir a revertir las brechas sociales, espaciales y temporales no son temas prioritarios dentro de la actual agenda de gobierno. Lo cierto es que el nivel municipal sigue siendo un nivel de gobierno relegado. Tampoco se observan por parte de los municipios grandes innovaciones en la gestión, modificación en el tipo de liderazgos o nuevas formas de articular las iniciativas público-privadas más allá de algunos casos aislados exitosos y novedosos pero que se diluyen en el conjunto.

Del mismo modo ocurre con la economía social, tampoco podemos decir que sea un tema priorizado en la agenda pública o que se considere como una estrategia promovida decididamente por el Estado y acompañada con un conjunto de medidas concretas que le den dinamismo y la hagan más atractiva para quienes están en ella y para quienes deseen

incorporarse. Señales concretas como una ley de expropiación para fábricas recuperadas y el financiamiento a través de las cajas de crédito cooperativo esperan ser sancionadas y reglamentadas respectivamente. Por otra parte, un régimen estatal que brinde cobertura previsional y de salud a los miembros de la economía social o que el Estado financie la registración laboral de las personas que se incorporen a la nueva economía social provocaría una mejora en la calidad del trabajo y de vida de la población. Para esto se necesita voluntad política para generar ciertas condiciones de posibilidad que permitan desplegar políticas públicas que contribuyan a consolidar a la economía social como subsector.

Actualmente, los emprendimientos de la economía social presentan algunos inconvenientes comunes que requieren que el Estado instrumente políticas públicas que fortalezcan al sector para que éste pueda contribuir más activamente al desarrollo local. Para ello, se requiere un sistema de financiamiento que convierta a la empresa social en sujeto de crédito y la creación de un sistema tributario y previsional que contemple las particularidades del sector. También, se necesita que los municipios adecuen la normativa respecto de habilitaciones, tasas, higiene y seguridad y la definición, por parte de éstos y de los actores locales, del perfil de desarrollo y la orientación de los emprendimientos de la economía social y solidaria hacia dicho perfil.

Algunos elementos de la agenda pendiente en este sentido serían los siguientes:

Sistema financiero: se requiere la modificación de las reglamentaciones del Banco Central para que les permitan a los actores de la economía social ser sujeto de crédito y la adaptación de los bancos comerciales para mirar más la viabilidad de los proyectos que garantías de los clientes. Además, se debería crear una banca nacional de desarrollo o líneas de créditos masivas para atender las demandas del sector. Por otra parte, es necesario modificar la reglamentación del Banco Central que limita el funcionamiento de las Cajas de Crédito cooperativo y cuyo cumplimiento eleva los costos administrativos y operativos de la misma. Se requiere reducir el capital mínimo exigido para permitir la existencia de entidades en las localidades pequeñas; habilitación para tomar depósitos; capacidad de otorgar préstamos a la producción y no solo al consumo; posibilidad de endoso y cámaras compensadoras para lograr alcance nacional.

Ley de expropiación para fábricas autogestionadas por los trabajadores: se necesita generar una ley que preserve la fuente de trabajo y otorgue la propiedad definitiva a los trabajadores cuando se produce vaciamiento o quiebra fraudulenta de la empresa. De este modo, se permitiría que los trabajadores se organicen en cooperativa logren con el

financiamiento de proveedores y clientes la puesta en marcha de la empresa y la paulatina capitalización si estar a la merced de la buena voluntad de la justicia.

Sistema tributario: se requiere un sistema tributario que exima o reduzca el gravamen impositivo para las empresas y actividades del sector de la economía social y solidaria de acuerdo a la importancia social de la empresa y la capacidad contributiva para permitirle el crecimiento y el ingreso al sector formal una vez que haya logrado adecuada escala, calidad y productividad.

Sistema previsional y seguridad social: es necesario incorporar a los trabajadores de la economía social y solidaria a un sistema integral que brinde cobertura previsional, laboral y de salud al sector. Por otra parte, se requiere instrumentar formas de asociación gremial para los trabajadores de la economía social y solidaria y generar vinculaciones con el sindicalismo de modo de aumentar su capacidad de negociación.

3. CONCLUSIONES: LOS DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL EN EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO

La definición de un modelo de desarrollo sustentable en lo social, político, económico y ambiental que permita establecer un horizonte de sentidos y valores compartidos como sociedad con perspectiva de mediano y largo plazo es un proceso complejo que requiere múltiples abordajes y la generación de espacios de concertación con amplios sectores de la sociedad. A su vez, es un proceso conflictivo, porque la definición de un modelo de desarrollo nacional implica la puja entre sectores e intereses contrapuestos, donde se juega el grado de inclusión y el real alcance de los derechos de la población, por la definición del perfil de desarrollo y especialización a adoptar y el tipo de inserción regional y mundial del país.

En ese sentido, el ámbito local, en tanto dimensión espacial en la que también se juega la definición del modelo de desarrollo; y, en tanto entramado de actores que da sustancia al modelo a través de la apertura, participación en el debate y democratización del poder, constituye un escenario revalorizado y relevante para la definición del rumbo. Es aquí donde el desarrollo local cobra relevancia y se presenta como un proceso capaz de realizar aportes sustantivos al desarrollo; del mismo modo, la economía social, presentada como una estrategia al interior de los procesos de desarrollo local, podría introducir aportes sustantivos al debate sobre el desarrollo.

¿Cuáles son los desafíos del Desarrollo Local y la Economía Social para contribuir al nuevo modelo de desarrollo? Consideramos que el Desarrollo Local y la Economía Social

podrían contribuir al desarrollo y generar impacto, pero se necesitaría para ello el replanteo de su dimensión y alcance, no ya como procesos *microsituados* y aislados sino integrados a procesos de alcance nacional y regional. De éste modo, la viabilidad del desarrollo económico local y endógeno depende, en parte, de la articulación de una estrategia y proyecto de desarrollo nacional (ya sea de abajo hacia arriba o en forma simultánea) que constituya un marco de referencia básico para las estrategias locales, microrregionales y regionales interprovinciales.

Este planteo supone asumir ciertas definiciones: El poder social requerido para el desarrollo local y de los territorios parece difícil que se forje por la mera agregación de actores sociales y políticos debilitados y fragmentados. En este sentido, el desarrollo local, regional y nacional, aparecen no como opciones excluyentes sino como mutuamente necesarias. En un sentido más profundo, entendemos además que existen restricciones importantes y estructurales para la verdadera participación popular en la planificación y gestión del territorio, y en la búsqueda de consensos, por un lado, dada la existencia de al menos una mitad de la población nacional que en la actualidad vive bajo condiciones de pobreza y por otro, dada la ausencia de un proyecto que permita vislumbrar un horizonte común, policlasista, polisectorial.

Por otra parte, cabe señalar que la debilidad institucional para promover procesos de desarrollo local y economía social, es en verdad una característica que puede extenderse no sólo a gobiernos locales, sino también al conjunto de organizaciones e instituciones sociales que se plantean como nuevos actores de las iniciativas de desarrollo local: las ONG, cooperativas, organizaciones vecinales, PyMEs, Universidades e instituciones de educación e investigación, entre otras. Esto sucede porque de lo que se trata en verdad -y lo que el desarrollo local y la economía social plantean- es un *cambio de paradigma*, que abarca una nueva concepción de las relaciones sociales, una nueva forma de planificar y gestionar políticas y proyectos, de pensar el territorio y el desarrollo. Una nueva forma, en suma, de construcción política y social, tendiente al trabajo en red, la coordinación y articulación de actores, la cooperación, vertical, horizontal y público- privada (más que la competencia), la participación y la cogestión de proyectos y políticas. Los actores sociales, económicos, políticos e institucionales que conocemos hasta aquí evidentemente no están formados en este paradigma, de ahí su dificultad de implementación y sostenimiento, y el desafío de su construcción, dado que, si no hay “formadores de formadores”, requiere innovación e imaginación en todos los órdenes.

Es necesario un mayor protagonismo del municipio como “promotor y facilitador del desarrollo” en tanto adopción de un rol más activo en lo referente, por un lado a la instalación en la agenda pública provincial y nacional de la problemática municipal, y por otro, a la adecuación de la gestión a los requerimientos de mayor autonomía tanto política, administrativa como económica financiera para satisfacer las demandas locales. Es decir, que se requiere un doble protagonismo del municipio tanto “hacia fuera” -articulación con el gobierno nacional y provincial, participación en foro de intendentes y vinculaciones en el plano microrregional, nacional y global- como también “hacia adentro” -modernización de la gestión, gestión asociada con el sector social, articulación público- privada, definición del perfil de desarrollo, promoción de la economía social.

En cuanto a la instalación en la agenda pública de la problemática municipal, los municipios necesitan implementar acciones tendientes a lograr que se reconozca la relevancia de los aportes locales para la generación de empleos y la definición de un modelo de desarrollo. Instalar las cuestiones municipales como política de Estado implicaría, entre otras cosas: elevar el actual nivel de coparticipación; aumentar la capacidad de generar ingresos locales propios mediante la aplicación de tasas a los sectores que obtienen rentas extraordinarias de los sectores concentrados del agro, el sector minería e hidrocarburos y el turismo favorecidos por el nuevo contexto macroeconómico con el objetivo que la riqueza local quede y se reinvierta en el territorio y; establecer un sistema compensatorio que alivie el peso del endeudamiento municipal -deudas contraídas antes de 2002 en la mayoría de los casos dolarizadas.

Por otra parte, los gobiernos locales deberían asumir un rol más activo en cuanto a la gestión local superando -sin transgredir la ley- mediante mecanismos innovadores, aquellas limitaciones formales que establece el orden jurídico. De éste modo, se insta a los municipios a implicarse en instancias de negociación formales e informales²² con el gobierno nacional y en especial con los gobiernos provinciales para satisfacer las demandas locales. Esto se torna particularmente necesario para el fortalecimiento institucional del municipio con vistas a la definición del perfil de desarrollo y la generación de procesos de desarrollo local.

En ese sentido, también adquiere relevancia la cooperación intermunicipal y la conformación de microrregiones, en tanto aumentar la escala (en términos políticos, económicos, demográficos) implica la generación de un mayor espacio de poder y capacidad de negociación política en instancias provinciales y nacionales, pero a la vez, también supone la generación de sinergias y la articulación de los recursos y capacidades de los actores locales con el objetivo de generar empleo, movilizar la producción local y ganar nuevos mercados.

Por otra parte, la definición de los perfiles de desarrollo y la conformación de microrregiones permitiría la generación de *polos de desarrollo* en el interior del país que dinamizaría las economías regionales y podrían convertirse en una fuente de atracción para la población desocupada altamente concentrada en los grandes centros urbanos.

Asimismo, la Economía Social como una estrategia al interior de los procesos de Desarrollo Local también supone aportes para un nuevo modelo de desarrollo, en tanto constituye una forma de generar ingresos y una modalidad de organización y forma de vida para amplios sectores de la sociedad, algunos de ellos excluidos y en situación de pobreza.

Por su carácter policlasista y por las actividades y tipos de organizaciones y empresas que componen la economía social, ésta podría convertirse no sólo en una estrategia para pasar del asistencialismo y las políticas de contención a las políticas de promoción y generación de trabajo, sino fundamentalmente, la economía social podría realizar aportes más profundos a la definición de un modelo de desarrollo dado que contribuya a una mayor democratización de la economía y de la sociedad. Por otra parte, con la incorporación al trabajo de amplios sectores de la sociedad se recupera la autoestima de las personas, se mejoran las condiciones de vida de las familiar, se disminuyen las demandas sociales al Estado y fundamentalmente se rejerarquiza la política como actividad al servicio del bien común.

Ahora bien, el fortalecimiento de la economía social como estrategia al interior de procesos de desarrollo local implica la redistribución del poder y la incorporación al debate sobre el desarrollo de actores sociales, políticos y económicos más desconcentrados como el sector cooperativo de servicios públicos, de crédito, vivienda y producción, las mutuales, el movimiento de fábricas autogestionadas por los trabajadores, las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos de desocupados. A su vez, implica la generación de política públicas que fortalezcan económica y políticamente al sector promoviendo el asociativismo, el cooperativismo y la solidaridad con el objetivo de permitir la paulatina inserción de la producción de la economía social en la economía de mercado y procurando revertir el carácter de subsistencia que tienen la mayoría de las actividades de este tipo.

Así mismo, vimos los aportes que el sector del cooperativismo de servicios públicos y de crédito podrían hacer en cuanto a tomar, diversificar y reinvertir el ahorro local en la comunidad. Además por su grado de desarrollo y profesionalización podrían participar en la formulación de planes estratégicos y en el análisis de viabilidad y acompañamiento a los emprendimientos productivos de la economía social y solidaria. Además, existen sectores o actividades donde las cooperativas de trabajo podrían tener un rol relevante y contribuir activamente al desarrollo local como es en el tema de la vivienda y la extensión de las redes

de servicios públicos, dados los altos déficit que registra nuestro país en este sentido. También sería importante la ingerencia de la economía social en el sector industrial orientado al mercado interno que no requiera un alto grado de capitalización, inversión en tecnología o altos costos para la reconversión de los procesos productivos.

Sin embargo, constituir al sector de la economía social y solidaria en un subsistema en complementación con la economía capitalista y la economía pública implicaría el fortalecimiento del sector con medidas concretas que reconozcan sus particularidades y demandas introduciendo reformas legales y económicas que reconozcan la utilidad social y faciliten la puesta en práctica de sus emprendimientos productivos. Esto requeriría reformas al sistema financiero; la sanción de una ley de expropiación para fábricas autogestionadas por los trabajadores; la flexibilidad momentánea en las condiciones que hacen a la habilitación y calidad de los productos; valorización de la producción asistencia técnica y desarrollo de proveedores para la generación de cadenas de valor; reformas impositivas que faciliten la salida de la informalidad; la generación de un sistema de amplia cobertura en cuanto a derechos laborales, sociales y previsionales; estímulo al emprendedorismo mediante acceso al crédito y al microcrédito y fundamentalmente articular las actividades productivas y emprendimientos mediante la generación de lazos solidarios y asociativos con vistas a lograr un mayor reconocimiento y participación política en la discusión sobre el modelo de desarrollo.

Entendemos entonces que, como decíamos en la introducción, si bien las dificultades de implementación de procesos de desarrollo económico local y economía social en nuestro país son múltiples y multideterminadas, consideramos que este paradigma y su puesta en marcha constituyen una herramienta necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo de las economías y comunidades locales y regionales. En tal sentido, consideramos al desarrollo local más que como una realidad o verdad comprobada, como un concepto militante, una orientación, una estrategia para la acción.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2004) “Nuevas visiones para los Municipios”, en *Cuadernos del IFAM N° 4*, Iguazú.
- ALBURQUERQUE, F. (2004) *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- ALBURQUERQUE, F., LLORENS, J. L. y DEL CASTILLO, J (2004) *Estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina*, BID, Washington DC.

- FUNDACIÓN EL PROSUMIDOR (2001) *Estudio de impacto en la calidad de vida de los participantes del Club del Trueque. Estrategias de supervivencia y redes sociales*. Mendoza.
- ALTSCHULER, B. (2003) *Dificultades y oportunidades del desarrollo económico local en Argentina*. Tesis de Maestría. Universidad Internacional de Andalucía, España.
- ANGÉLICO, H. (2005) *Una estrategia nacional de desarrollo con equidad*, presentado en el segundo seminario del “Plan Fénix en vísperas del segundo centenario”. Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- AROCENA, J. (1997), “El desarrollo local frente a la globalización”, en GARCÍA DELGADO, D. (comp.) (1997) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina*. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.
- ARROYO, D. (2004) *Apuntes del curso Desarrollo local y economía social*, FLACSO, Buenos Aires.
- (Coord.) (2003) *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales*, FLACSO, (mimeo), Buenos Aires.
- (2002) *Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina*. Mimeo, material curso de postgrado, Desarrollo local y Economía social, FLACSO Buenos Aires.
- (2001) “Políticas sociales municipales y modelos de planificación en Argentina” en BURIN, D., Y HERAS, A., (Comps.) *Desarrollo local, una escala respuesta humana a la globalización*, Ciccus-La Crujía, Buenos Aires.
- (2000) “Estado y sociedad Civil en el proceso de descentralización” en *Modelos de Gestión regional y local*. Material Bibliográfico, Biblioteca de posgrado FLACSO-FIDIPS, U. N. Cuyo, Mendoza.
- (1997) “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en la Argentina”. en GARCÍA DELGADO, D. (comp.) (1997) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina*. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires.
- BOISIER, S. (1997) *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. ILPES, Santiago de Chile.
- CORAGGIO, J. L. (2002) *La economía social como vía para otro desarrollo social*. Apuntes del curso Desarrollo local y economía social, FLACSO, Buenos Aires.
- (1999) *Perspectiva de la planificación urbana en el contexto de la globalización*. Ponencia presentada al Congreso de Planificación Estratégica de la red de Merco ciudades”, Rosario.
- CRAVACUORE, D. (2001) “Análisis de gestión del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonaerense”, en VVAA *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Editorial Eudeba, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D., ILARI, A., VILLAR, A. (2004), *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.
- DE LEÓN NAVEIRO, O. (2000) “El desarrollo desde abajo: de la economía informal al desarrollo local” en HARTO DE VERA, F. (comp.), *América Latina: desarrollo, democracia, y globalización*, Editorial Trama, Madrid.
- DE MATTOS, C. (1994) *Capital, población y territorio en la América Austral, ¿dispersión o concentración?*, ponencia en el Seminario “Distribución y movilidad territorial de la población y desarrollo humano”, Bariloche.
- DI PIETRO PAOLO, J. L. (2001) “Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local” en BURIN, D., y HERAS, A. (comp.) *Desarrollo*

- Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, Ediciones Ciccus-La Crujia, Buenos Aires.
- ELGUE, M. (2003), *El sentido del desarrollo y la economía social*, bibliografía obligatoria del curso de postgrado “Gestión y control de políticas públicas”, FLACSO Argentina.
- GARCÍA DELGADO, D. (2003) *Estado-nación y crisis del modelo. El estrecho sendero*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- (1997) “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”. En *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad en la Argentina*. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- y GARAY, A. (1989) “El rol de los gobiernos locales sen la política argentina” en BORJA, J., CALDERÓN, F, GROSSA, M., PEÑALVA, S. (COMP.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina en CLACSO*, Sur, Ceumt-Barcelona, Chile.
- INSTITUTO FEDERAL DE ASUNTOS MUNICIPALES, (IFAM) (1999) *Cinco años de gestión, 1995-1999*, Ediciones IFAM, Buenos Aires.
- ITURBURU, M. (2001) “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino” en INAP (comp) *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, Editorial Eudeba, Buenos Aires.
- LEMOINE, G. y SARABIA, L. (2001) “Microrregiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional” en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 8, N° 18. Asociación de Administradores gubernamentales, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ, E. (2004) “Primero: todos trabajando” editorial publicada en *Saber cómo*, publicación mensual del INTI, n° 20, septiembre, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (2005) *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social*, Cuaderno n° 2, documento institucional, Buenos Aires
- PETRELLA, R., (1998) *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*, Universidad Nacional de Quilmes, Sudamericana, Quilmes.
- PÍREZ, P. (2001) “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la argentina” en VV.AA. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario.
- QUETGLAS, F. (2005) *Las Teorías del desarrollo local y endógeno en América Latina y Europa*”, Curso de postgrado en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, Argentina.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2000) *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. CEPAL, Santiago de Chile.
- (1999) *Desarrollo, redes e innovación*. Ediciones Pirámide, Madrid.
- VILLAR, A. (2005) *Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas*, en Boletín Electrónico Mundo Urbano, UNQ, n° 25, feb-marzo. (www.mundourbano.unq.edu.ar)
- (2002) “Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del caso del Banco de Experiencias Locales” en CRAVACUORE, D. (Comp.) *Innovación en la gestión municipal*, Ediciones Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios, Quilmes y Buenos Aires.
- y ALTSCHULER, B. (2003) *Contribuciones a una estrategia de Economía Social en la Argentina*, Convenio FONCAP- FLACSO, Buenos Aires.

FUENTES DE INFORMACIÓN

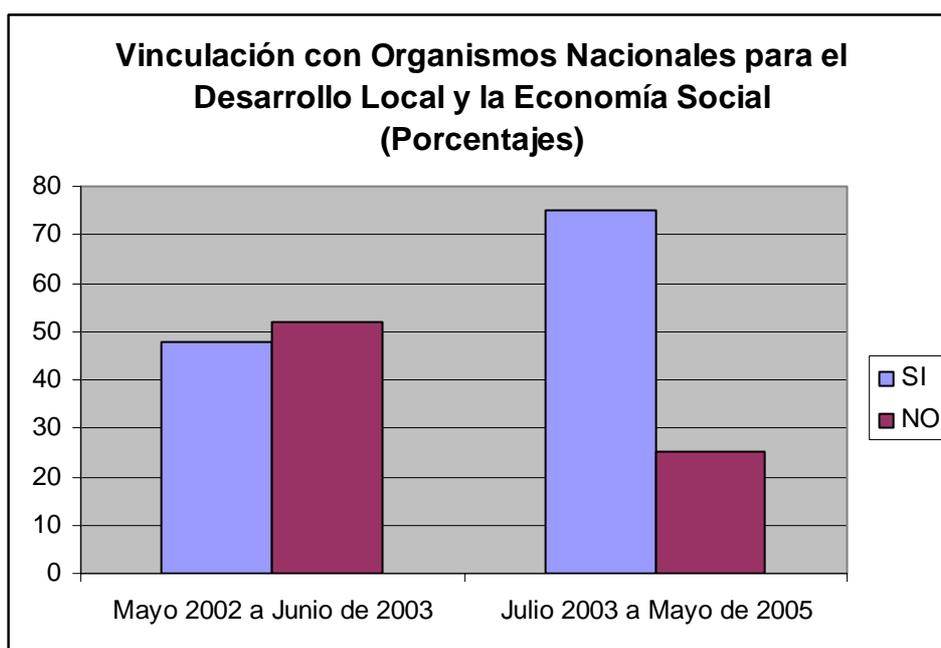
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuesta Industrial Anual, INDEC, 2001,

Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM). Banco de datos.

Programa de Desarrollo Productivo Local, IFAM. Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, “Relevamiento Diagnóstico Productivo Municipal”, 2003.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, Manos a la Obra”. Cuaderno 2, Documento Institucional, Buenos Aires, 2005.

GRAFICO 1:



Fuente: Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), Ministerio del Interior, 2005.

¹ Como sostiene VILLAR (2002) “Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del caso del Banco de Experiencias Locales” en CRAVACUORE, D. (Comp.) *Innovación en la gestión municipal*, Ediciones Universidad Nacional de Quilmes – Federación Argentina de Municipios, Quilmes y Buenos Aires, es pertinente establecer la distinción entre competencias municipales y funciones. Por competencia se entiende a aquellas tareas que las constituciones provinciales, leyes provinciales de municipios y eventualmente las cartas orgánicas municipales establecen. En cambio, funciones municipales refiere a las tareas que en el imaginario colectivo son atribuidas a los gobiernos locales. Debido al proceso de descentralización, en los últimos años, los gobiernos municipales vieron ampliadas sus funciones pero no así las competencias legalmente establecidas.

² Los municipios sólo están habilitados a establecer tasas y obligados a brindar un servicio a cambio de las mismas. La diferencia entre tasa e impuesto es que el último no requiere contraprestación.

³ La llamada “teoría del derrame” sostiene que la creciente desigualdad que generaban las reformas estructurales eran de carácter coyuntural y que serían revertidas a medida que la economía creciera y los beneficios de dicho crecimiento “derramara” sobre la población excluida.

⁴ Ver SEN, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Planeta, Buenos Aires. Amartya Sen dice: “El desarrollo puede concebirse, como sostenemos en este libro, como un proceso de expansión de las libertades reales de que

disfrutaban los individuos. El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social” (2000: 19).

⁵ Históricamente, las cooperativas surgieron en las ciudades y pueblos donde las grandes empresas privadas no prestaban servicio por razones de escala o lo hacían de manera deficitaria. Luego, con la instauración del Estado social las cooperativas atravesaron un período particular, en algunos casos de competencia con el Estado por la prestación del servicio en determinadas ciudades pero en otras oportunidades fueron particularmente estimuladas por éste para que proveyeran servicios públicos. Por último, a partir de la década de '90, si bien no se le permitió participar en el proceso de privatizaciones de las empresas públicas, las cooperativas de servicios públicos lograron capitalizarse, adquirir tecnología, diversificarse y mejorar la prestación de servicios en aquellas localidades donde no existían empresas privatizadas.

⁶ Incluso cuando desde diversos programas y organismos nacionales se requiere la definición de un perfil de desarrollo como condicionante para la financiación o aprobación de proyectos, especialmente desde los Ministerios de Desarrollo Social y Trabajo de la Nación.

⁷ En este sentido, consideramos que el aporte del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, Manos a la Obra, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha contribuido fuertemente a instalar el tema, cumpliendo una primera etapa básica de difusión y sensibilización. Comenzamos a encontrar objetivos y acciones, *convergentes* – aunque no siempre coordinadas- entre algunos programas de los Ministerios de Desarrollo, Trabajo, Educación y Economía. Así mismo, son interesantes las iniciativas de coordinación territorial como los esfuerzos realizados por la Región Centro, la ley de Regionalización de la Provincia de Córdoba y la Mesa de Coordinación de Políticas Provinciales de Entre Ríos. Por último parecen auspiciosos el sostenimiento de iniciativas como el Plan Fénix y el surgimiento de otras como el foro debate “Argentina: Estrategia- País”, en junio de 2005.

⁸ Gasto gubernamental por nivel de gobierno, 2003. Secretaría de Políticas Económicas, Ministerio de Economía. Otro 3% corresponde a la Ciudad de Buenos Aires.

⁹ El conjunto de municipios de la base no constituye una muestra probabilística, sin embargo, desde el punto de vista de la representatividad de los estratos de población, categoría de gobierno local, distribución territorial por provincias y regiones, la distribución de los casos es relativamente semejante a la del universo. Ver ALTSCHULER, B. (2003) *Dificultades y oportunidades del desarrollo económico local en Argentina*. Tesis de Maestría. Universidad Internacional de Andalucía, España.

¹⁰ Banco de datos del Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM), Ministerio del Interior, 2003.

¹¹ Como señala este autor “El nuevo pensamiento institucional argumenta que la relevancia estratégica de las instituciones en los procesos de desarrollo reside en que permite reducir los costes de transacción y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción”.

¹² Estos datos surgen de comparar el porcentaje de vinculación de la Base de IFAM, tomando como punto de inflexión junio de 2003. Los datos sugieren un fuerte impacto de esta política nacional en el ámbito local, especialmente a partir de la formación en los municipios de los Consejos Consultivos Municipales y del financiamiento de proyectos socio- productivos, aunque sería necesario un estudio de impacto del Plan mas completo, para confirmar esta tendencia.

¹³ Hasta la actualidad no existen estudios sistemáticos sobre los procesos de planificación realizados en nuestro país y menos aún estudios de impacto sobre los resultados de los mismos.

¹⁴ Según datos del INDEC, para el tercer trimestre de 2004, volvió a aumentar la distancia entre los ingresos de los más ricos y los más pobres. Cada integrante de las familias más ricas recibe 32.8 veces más que el de las familias más pobres. Así, la distribución de los ingresos se deteriora tanto respecto a la primera mitad de 2004 (31 veces) como respecto de fines de 2003 (32.1 veces).

¹⁵ Es el caso del ya citado Plan Manos a la Obra, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación o desde el Programa Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo, diagnósticos para Acuerdos Territoriales.

¹⁶ Celso Jaque, ex Intendente de Malargüe, Provincia de Mendoza.

¹⁷ INDEC y Ministerio de Economía y producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPYA) de la Nación.

¹⁸ Entrevista a Raúl Ramonda, Intendente de Ceres, Santa Fe, 2002. Dado que desaparecen por la gran pérdida de mano de obra que implica el cultivo de la soja.

¹⁹ Instituto Federal de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior. “Microrregiones”, 2003.

²⁰ Un análisis de las diversas legislaciones provinciales en cuanto a la asociación de municipios puede verse en ITURBURU, M. (2001) “Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino” en INAP (comp) *Cooperación Intermunicipal en Argentina*, Editorial Eudeba, Buenos Aires.

²¹ Según la letra del plan, las cadenas de valor se definen como un conjunto de emprendimientos que inciden en la terminación final de un producto. Las cadenas de valor se integran verticalmente, es decir uniendo distintos eslabones o fases que contribuyen a la terminación de un producto; o también se integran horizontalmente, a través de la asociación de distintos emprendedores de una misma fase de la producción para la obtención de mayores escalas de producción y para lograr un mejor posicionamiento en el mercado.

²² Por instancias informales entiéndase articulaciones, acuerdos, negociaciones entre el municipio y la nación o las provincias por fuera de los marcos legales administrativos formales pero sin que ello implique un acto jurídico nulo o una sanción administrativa para el municipio.