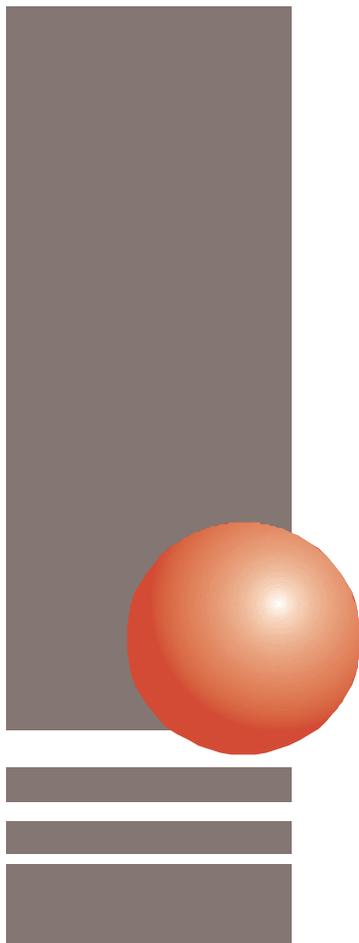


- **Desarrollo local como estrategia en un mundo global.**

Octubre de 2007



- **Los planteos de desarrollo local y la modificación en las agendas políticas son cuestiones que deben afrontar hoy las corporaciones municipales. Estas nuevas competencias determinan la necesidad de reformular sistemas de gestión basadas principalmente en la participación organizada de la sociedad civil. Un nuevo rol, un enfoque distinto en la definición de política pública que requiere de la incorporación activa del ciudadano en el proceso de gestión.**

Los problemas ecológicos derivados de nuevos sistemas de integración de la producción se reflejan en las pasteras y la lucha de Gualaguaychú, los cambios en los sistemas de producción en la población de Zapla, Basalbilvaso o Santa Elena, la extranjerización de factores de producción en la venta de nuestros campos, el Íbera o las minas de carbón, los nuevos paradigmas y cambios culturales impuestos por la TV en los crecientes casos de bulimia, anorexia, droga y el consecuente incremento de suicidios de jóvenes que experimenta Federación ó Chajarí. Las consecuencias negativas del nuevo contexto emergen en lo local.

El desarrollo, entendido como el proceso de transformación de una sociedad, conjugando aspectos económicos como la expansión de la capacidad productiva, la mejor productividad del trabajador, la redistribución del ingresos, movilidad social y mejoras en la calidad de vida; con la necesarias reformas en las estructuras políticas y de poder y transformaciones culturales y de valores que permita la igualdad de las oportunidades sociales, políticas y económicas, todo lo cual conduce a una elevación en el estándar medio de vida, es un concepto relativamente reciente. Abordado recién a mediados del siglo pasado, tiene en sus primeros conceptos un enfoque enmarcado en aspectos económicos. Medido por indicadores del PBI, como reflejo de la producción y circulación de bienes y servicios concluía en una ecuación primaria: "desarrollo igual crecimiento".

Esta perspectiva reducía la discusión a la discrepancia: desarrollo – subdesarrollo. No comprendía esta variable cambios cualitativos de importancia equivalentes al bienestar humano y la justicia social. Fue necesario plantear un cambio de estrategia introduciendo el concepto de desarrollo integral, enfoque que promueve la conciliación de objetivos económicos de crecimiento con aspectos sociales que disminuyan las enormes disparidades y que reflejen en indicadores que evidencian

una adecuada integración social como: nivel educativo, tasa de ocupación, calidad de infraestructura habitacional, eficiencia en los servicios públicos, nivel de mortalidad infantil entre otros.

Al referir a la "génesis de la noción del desarrollo" – Arocena sostiene que en el "orden mundial" posterior a la II Guerra Mundial, en que las naciones beligerantes debieron iniciar su "proceso de reconstrucción" el mundo se divide en occidental o capitalista y oriental o socialista, quedando excluida gran parte de la humanidad a la que llamaron Tercer Mundo.¹ Más allá de las denominaciones y la actual desaparición del segundo mundo, en este sector del planeta no se empleó la palabra construcción o reconstrucción, sino desarrollo, development ó développement, según el idioma del país, que resumía la idea de recorrer un camino predeterminado, no un proceso construido, sino un proceso natural en que se debe seguir la línea evolutiva con un punto de llegada: la sociedad industrial.

A los 30 años de óptimo crecimiento, en etapa de posguerra, en las maduras economías occidentales lo sigue la crisis que se inicia en los "70, cuando la construcción o reconstrucción toca sus límites y comienza a disminuir el poder adquisitivo, retroceden las inversiones, aumenta la desocupación y surgen fuertes problemas de integración social. También aquellos que alcanzaron la madurez industrial debieron discutir sobre el desarrollo, en otras palabras, los países centrales de alguna manera volvían a ser países en vías de desarrollo. Es en este contexto de crisis que se comenzó a hablar de desarrollo local, como discurso que se centraba en la iniciativa local.

"Una pregunta ha sido insistentemente formulada en los países industrializados: ¿Cuál es el efecto desarrollo de las iniciativas locales? Una forma de responderla es recordar que, así como la noción de desarrollo tuvo un contenido mítico que permitió dinamizar las sociedades del Tercer Mundo, el desarrollo local sirvió para movilizar las poblaciones marginadas por la crisis de países industrializados..."

El fomento de la pequeña empresa, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresa, las políticas de formación para el empleo, las iniciativas de las instituciones locales en materia socioeconómica... etc. son expresiones de estos esfuerzos por movilizar recursos humanos en períodos de crisis." ²

¹ AROCENA José – El desarrollo contemporáneo – Editorial Taurus – Capítulo 1 – Pág. 15 y sub.

² AROCENA José – Ob. Cit. – Pág. 20

Esta es la respuesta de localidades y regiones a un desafío de carácter global que surge en la década del '80, como una salida a la crisis de Europa, que se traduce en la coexistencia de regiones deprimidas con otras muy industrializadas dentro de un mismo país, la caída en la inversión y sus secuelas en el mercado laboral. Determinó que gobiernos locales buscaran estrategias para superar sus consecuencias.

Es una estrategia que toma como mecanismo dinamizador los procesos de desarrollo endógeno, esto es, el impulso de la capacidad emprendedora local, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresas, las políticas de formación para el empleo, las iniciativas de instituciones locales en materia socioeconómica, los llamados polos de reconversión a través de una cooperación entre los agentes públicos y privados.³

Arocena sostiene que lo local cobra un sentido particular a partir de la negativa a aceptar la desaparición o muerte de una comunidad determinada, la identidad local se rebela y descubre que la única posibilidad de supervivencia es impulsar procesos locales de desarrollo. La vía que el autor llama "de lo cultural a lo económico".⁴

En Argentina, al igual que en todos los países de América Latina, existieron procesos de ajuste estructural. En general, pese a algunos vaivenes, se alcanzó una estabilidad macroeconómica y sostenidos índices de crecimiento, pero para nada se corrigieron los índices de desocupación y/o distribución equitativa del ingreso. Crecimiento económico pero no desarrollo.

En este orden, Bernardo Kliksberg⁵ sostiene que el escenario social latinoamericano presenta profundos contrastes: los avances tecnológicos y de los procesos de democratización conviven con exclusión, desnutrición, desempleo, inequidad y polarización social. Este autor, (i) cuestiona el modelo de derrame, (el crecimiento económico por su simple dinámica alcanzará a todos los sectores); (ii) revaloriza el capital humano y capital social como factores claves para el desarrollo y (iii) pone énfasis en la necesidad de articular desarrollo económico y desarrollo social.

³ DI PIETRO PAOLO, Luís José – mencionado a Vázquez Barquero en su artículo: Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local – Desarrollo local – David Burin y Ana Inés Heras (compiladores) – Ediciones Ciccus – Buenos Aires 2001 – Pág. 13/14

⁴ AROCENA José – Ob. Cit. – Pág 20

⁵ KLISBERG Bernardo, INDES Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – BID – página <http://indes.iadb.org>

Antonio Vásquez Barquero⁶, al referir a las transformaciones globales y su incidencia sobre instituciones y políticas de desarrollo local, sostiene que "un nuevo paradigma recorre el mundo": la globalización de la economía y la sociedad.

En lo económico, generalmente se describe a través de indicadores que reflejan el crecimiento de la economía global, la internacionalización del sistema productivo y de los mercados, la reducción del papel del Estado en la economía y el creciente protagonismo de las empresas multinacionales.

La globalización como contexto, fue posible a partir del cambio de relaciones en las coordenadas de tiempo y espacio producidas con los avances tecnológicos iniciados en la modernidad y potenciadas en los últimos cinco lustros en una espiral de crecimiento geométrico. El espacio se reduce a una aldea global de telecomunicaciones y los horizontes temporales se acortan al punto de convertir todo a tiempo presente. "Las instituciones modernas pueden aunar lo local con lo global en formas que hubieran resultado impensables en sociedades más tradicionales y al hacerlo así, normalmente, influyen en la vida de millones de seres humanos." ⁷

Aldo Ferrer⁸, al asociarla con los intercambios internacionales de bienes y servicios y la internacionalización del capital y de la producción, la considera como un fenómeno antiguo, pero el rasgo que caracteriza la forma que toma actualmente esta ligada a la información, mejor dicho a los avances en los sistemas de información y la utilización de nuevas tecnologías con el fortalecimiento del proceso a partir de nuevos métodos de organización de la producción: formación y desarrollo de sistemas de empresas y de las alianzas estratégicas internacionales, lo que permite crear redes, cada vez más con una dimensión global.

Este marco da lugar a un nuevo orden internacional y una nueva división internacional del trabajo. La política y la economía se desenganchan de su territorio. Se considerara a la macroeconomía como dimensión relevante y a las "leyes de mercado" como único regulador de las relaciones sociales. El mundo es hoy interdependiente en política, comercio y finanzas, estadio que disminuye

⁶ VAZQUEZ BARQUERO, Antonio – Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local – Desarrollo endógeno y globalización – Homo Sapiens Ediciones – Pág. 77 y sub.

⁷ Giddens Anthony - Consecuencias de la modernidad - Sección I - Modernidad Tiempo y Espacio - Desanclaje Paginas 15 a 59

⁸ Ferrer Aldo – Historia de la Globalización – Fondo de Cultura Económica – Buenos Aires - 1996

notablemente las autonomías locales. Como sostiene Vazquez Barquero: "la globalización, por lo tanto, es una cuestión que condiciona la dinámica económica de las ciudades y regiones y que, a su vez, se ve afectada por el comportamiento de los actores locales"⁹

El escenario cambia tan rápidamente que a muchos nos cuesta entenderlo y aceptarlo. Si este proceso es por cierto inevitable, también es una verdad palpable que no brinda crecimientos armónicos y justos. La globalización es hoy un proceso inevitable. Podemos aceptarla, pero no podemos ser pasivos espectadores ante sus negativas consecuencias. La economía global, así planteada, es fuertemente asimétrica. Es a nivel local donde de una manera más clara se expresan los problemas que de ella se derivan.

Es en lo **local** donde:

- los problemas ecológicos y de sustentabilidad del planeta derivados de los nuevos sistemas de producción *se hacen palpable en el deterioro de su ambiente y perdida de calidad de vida - (Gualeguaychu)*
- la mala distribución del ingreso y la diferencia entre pobres y ricos, *reflejan en la exclusión de la vida social de nuestros padres, hijos, hermanos o vecinos – (Concordia como tanto otros pueblos)*
- los cambios en los sistemas de producción determina *el cierre de nuestras fábricas y la perdida real de puestos de trabajo (Zapla – Basabilbaso – Santa Elena)*
- el desempleo *es un amigo desempleado o subempleado*
- la formación y desarrollo de nuevos sistemas empresariales *se manifiestan en la extranjerización de nuestros factores de producción (Venta de los campos del Íbera o las minas de carbón)*
- la esfera audiovisual como nuevo paradigma que reorganiza la cultura, los valores y la vida ciudadana *se hacen notar en los programas y mensajes que a diario escuchamos (TV basura – nuevos valores culturales)*
- los cambios culturales provocados por la mundialización *se exteriorizan en la cambios de hábitos de consumo, de comportamiento, de cultura y efectos no deseados: droga – anorexia – bulimia o lo que es peor, que la familia y la escuela dejen de ser ámbitos naturales de socialización (Chajarí tiene un alarmante índice de suicidios de jóvenes)*

⁹ VAZQUEZ BARQUERO Antonio – Ob. Cit. – Pág. 79

- la nueva división internacional del trabajo *toma forma de maxi kioscos, remises, moto mandados o planes trabajar.*

Se plantea una modificación en la orientación, con la resignificación del rol local como punto de partida de procesos de desarrollo endógeno. Este enfoque se basa en la planificación y gestión desde cada unidad territorial con capacidad de decisión para fijar sus propios rumbos. Supone la necesidad de invertir el punto de vista y mirar los mecanismos de generación de capacidades endógenas, en otras palabras, preguntarse como un territorio puede generar riquezas a partir de sus recursos y fortalezas. Juegan un papel preponderante los valores e identidad cultural regional, como conceptos únicos e irremplazables que nos permitan modificar políticas tradicionales, construyendo poder local donde predomina lo global.

Esta nueva orientación, que define un giro total en el proceso de construcción, plantea el desarrollo como resultado de una decisión que ha tomado la sociedad en su conjunto, con una planificación de abajo hacia arriba para contrarrestar las influencias globales a partir de fortalecer las capacidades locales.

Toda estrategia de desarrollo local requiere del diálogo, de la concertación de todos los actores políticos y la colaboración de los distintos niveles de la administración pública, de un trabajo conjunto del sector público con el privado. Exige un enfoque integral e interdisciplinar, la atención de aspectos urbanísticos, económicos y culturales y el diseño de procesos democráticos para las definiciones de políticas y servicios públicos.

- **El rol actual de los municipios**

En este marco surge como interrogante: ¿Cuál es el rol de los municipios?

Lo que da origen a los procesos de desarrollo local, al decir de Di Pietro Paolo, se identifica con tres factores preponderantes:

- el contexto que plantea la globalización y la dinámica financiera y económica que conducen a la búsqueda de alternativas regionales y locales de desarrollo, estimulando las energías y recursos endógenos, los sistemas locales de empresas, el fomento de la capacidad empresarial y el crecimiento del empleo local

- la insuficiencia de los modelos tradicionales de desarrollo que ha impulsado la exploración de nuevas vías y enfoques más cualitativos, más integrales y armónicos
- los procesos de reforma del Estado y descentralización de las políticas públicas que han puesto en un primer plano a instancias regionales (provincias) y locales (municipios); que han recibido del nivel central, la administración y ejecución de nuevas competencias y servicios sociales, obligándoles a modificar el sentido y la modalidad de gestión, incorporar tecnología, desarrollar liderazgos innovadores, racionalizar la planta de agentes públicos y capacitar sus recursos humanos.¹⁰

Desde esta perspectiva nadie duda que el rol de los municipios haya variado. Históricamente prestaban servicios coyunturales. Es el modelo tradicional ABL: alumbrado, barrido y limpieza. En gran parte este modelo tradicional se ha reconvertido, pasando a ser un gestor de negocios y de emprendimientos productivos. Como sostiene Laura Alessandro: "la era de la globalización plantea la necesidad de incrementar las identidades ciudadanas y el fortalecimiento de gobiernos locales como forma de anclaje a lo propio: la globalización, vista como oportunidad, nos invita a reforzar a la sociedad y todas sus instituciones"¹¹

El Municipio constituye un espacio territorial, social y político en el que se puede diseñar políticas de transformación más justas y democráticas en pos de elevar la calidad de vida de sus habitantes. Esto presupone un nuevo abordaje del desarrollo social, económico y político del municipio. Adoptar este camino requiere de *un nuevo diseño en estructuras del estado y metodología de gestión*.

En comparación con niveles de decisión central, las autoridades comunales, por la cercanía administrador - administrados conocen la problemática de cerca, responden con mayor flexibilidad a las oportunidades, comprenden mejor las necesidades locales y sin lugar dudas articulan más efectivamente las acciones de diferentes instituciones. Esto determinó que el "gobierno local municipal" asuma un creciente número de funciones, constituyéndose, indudablemente, en pionero del proceso de las necesarias reformas.

¹⁰ DI PIETRO PAOLO Luís José – Ob. cit. Pág. 20

¹¹ ALESSANDRO Laura – Municipios Saludables: una opción de política pública – Grafica LAF SRL – Argentina – 2003 – Pág. 31

Las nuevas competencias obligaron a modificar objetivos y estrategias, por cuanto las agendas de los gobiernos incluyen hoy:

- la eficiente administración de los recursos
- diseño de políticas que apunten a la disminución de la pobreza,
- la preocupación por preservar el medio ambiente y mejorar la calidad de vida de los habitantes
- la promoción y la planificación indicativa para el desarrollo económico y social del distrito, con el objeto de potenciar la localización de inversiones en áreas/sectores perfectamente identificadas
- la atención de la problemática de las actividades productiva y empresariales locales, en especial las PYMES y las microempresas y el despliegue de una capacidad operativa flexible y concertada con los diferentes actores sociales territoriales.

Los gobiernos locales deben apuntar a favorecer la creación de entornos territoriales innovadores que contribuyan al progreso de empresas y actividades productivas dinámicas y la instalación de una cultura local de desarrollo superando su rol tradicional. En otras palabras, contar con infraestructura y prestación de servicios públicos a satisfacción de los ciudadanos, pero además atractivos para que potenciales empresas y/o emprendedores instalen o inviertan en la ciudad. Crear ventajas competitivas frente a otros municipios.

Se menciona, como los más importantes, a seis factores que facilitan el desarrollo local:

- (i) **Soporte físico:** como una adecuada distribución de infraestructura básica – (agua, tratamiento de efluentes, red vial y de comunicaciones); posibilidades de acceder a vivienda, hospedaje, parques o áreas industriales y una buena oferta para el tiempo libre.
- (ii) **Gestión:** incorporación en el ámbito del gobierno de áreas municipales de apoyo al desarrollo local y que cuente con un nivel de información de la región y las posibilidades de comercialización a nivel global que permita realizar adecuados diagnósticos para aquellos ya instalados como para nuevos emprendedores.
- (iii) **Promoción económica:** en la elaboración de estrategias de desarrollo productivo, la promoción de oferta territorial, asociación intermunicipal para el desarrollo regional entre otras

- (iv) **Información y asesoramiento:** como un servicio municipal que atienda al fomento productivo, asesoría técnica para los proyectos, acceso a redes y bases de datos, información de mercado.
- (v) **Recursos humanos:** propiciando la formación de un mercado laboral capacitado, mejorar la oferta educativa y fomentar la capacitación empresarial - tecnológica.
- (vi) **Financiación:** a partir de incentivos para la instalación de empresas, la incorporación de programas provinciales o nacionales de promoción del desarrollo local, gestión ante entidades financieras y de créditos.

En este sentido, tal como se señala, uno de los principales problemas que deben enfrentar hoy los municipios, para el logro de estos objetivos, es la posibilidad de alcanzar niveles de autonomía y decisión para diseñar y crear propuestas integrales de desarrollo que abarcan áreas como:

- **Financiera:** generación de recursos propios, genuinos, incorporación de programas nacionales o provinciales, redefinición de los términos de coparticipación, municipalización de la inversión social de gobiernos centrales.
- **Institucional:** modernización de la gestión municipal; incorporación del modelo gerencial (Kliksberg) o (descentralización en lo) político gubernativo (García Delgado); participación organizada de la sociedad civil en la gestión municipal; existencia en áreas integradas de desarrollo social y económico.
- **Administrativa:** capacitación de los recursos humanos del municipio; incorporación de recursos técnicos; existencia de plantas municipales racionalizadas.¹²

Este nuevo rol requiere, de la necesaria reforma institucional. Contar con estructuras eficaces que promuevan el desarrollo local en un marco de permanentes procesos de cambio e incertidumbre, por un lado y una mayor participación de la sociedad en la delineación de políticas y control de gestión, por otro. Una nueva orientación, que define un giro total en el proceso de construcción, plantea el desarrollo como resultado de una decisión que ha tomado la sociedad en su conjunto, con una planificación de abajo hacia arriba para contrarrestar las influencias globales a partir de fortalecer las capacidades locales.

¹² DI PIETRO PAOLO, Luís José – Ob. Cit. Pág. 34/35

• **BIBLIOGRAFIA**

- a) ALESSANDRO Laura – Municipios Saludables: una opción de política pública – Gráfica LAF SRL – Argentina 2003
- b) AROCENA José – El desarrollo contemporáneo – Editorial Taurus
- c) BOULLON Roberto C. Los Municipios turísticos – Ediciones Trillas _ Mexico 1990
- d) DI PIETRO PAOLO Luís José – Desarrollo local – Ediciones Ciccus – Buenos Aires 2001
- e) FERRER Aldo – Historia de la Globalización – Fondo de la cultura económica – Buenos Aires 1996
- f) GUIDDENS Anthony – Consecuencias de la modernidad – Modernidad tiempo y espacio
- g) KLISBERG Bernardo – Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - Página www.ides.org –
- h) LEVY Alberto R – WILENSKY Alberto L – Cambio – Estrategias para crear valor económico – Editorial Tesis – Buenos Aires 1988
- i) VAZQUEZ BARQUERO Antonio – Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local – Desarrollo endógeno y globalización – Homo Sapiens Ediciones
- j) RICO Rubén Roberto – Calidad Estratégica Total – Total Quality Management Ediciones Macchi – Buenos Aires 1998