Foro Regional RedMuni 2010 “La agenda del Bicentenario”

Salta, 12 y 13 de agosto de 2010

Nombre de la ponencia: Desarrollo Local y Territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas

Autor: Alejandro Casalis

Institución de Pertenencia: Programa Estado y Políticas Públicas, FLACSO-Argentina

Dirección electrónica: acasalis@flacso.org.ar

Desarrollo Local y Territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas

Panelista: Alejandro Casalis¹

Introducción

En los últimos 15 años el desarrollo local ha ido adquiriendo mayor relevancia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas en Argentina. A partir de 2003, el gobierno nacional -y también los gobiernos provinciales- en articulación con los gobiernos locales implementan planes y programas destinados al desarrollo local, al aumento de las capacidades de gestión municipal, al fortalecimiento institucional de los actores local y a desplegar iniciativas público-privado con el objetivo de generar desarrollo productivo, empleo, puestos de trabajo e ingresos.

El principal objetivo de este artículo es reflexionar sobre algunos de los límites y los aportes que el desarrollo local realiza al desarrollo territorial y plantear algunos elementos metodológicos y teóricos para las políticas públicas. Entendemos por desarrollo territorial a un proceso político, social, económico e institucional que consiste en la reducción de los desequilibrios espaciales entre las regiones y que considera al territorio como una construcción social y un espacio de poder. Consideramos al desarrollo local como un proceso que surge de las mismas localidades y asume un carácter sistémico y multidimensional. Tiene como objetivo generar crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la población. En nuestra concepción lo

¹ Lic. En Ciencia Política. Maestreado en Diseño y gestión de programas y proyectos sociales, FLACSO. Coordinador técnico del Diploma Superior en Desarrollo Local y Economía Social-FLACSO acasalis@flacso.org.ar

local constituye una escala del desarrollo territorial y se articula con las políticas públicas.

En primer lugar, vamos a analizar las características del desarrollo local a partir de 2003. Luego, señalaremos los criterios centrales del enfoque del desarrollo local. A continuación identificaremos la presencia de esos criterios en las políticas nacionales y marcaremos los aportes y los límites que introducen para el desarrollo de los territorios. Por último, plantearemos lineamientos metodológicos, teóricos y políticas públicas para el desarrollo territorial con vistas reducir los desequilibrios espaciales, favorecer el desarrollo productivo y social y mejorar las condiciones de vida de la población.

1- Características del Desarrollo Local a partir de 2003

Numerosos autores, entre ellos García Delgado (1997), Arroyo (2003), Villar (2007) sostienen que las iniciativas de desarrollo locales que surgieron en Argentina en la década del '90 tuvieron como objetivo generar respuestas a las consecuencias socio-productivas derivadas de la aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington y el retraimiento del Estado de su rol planificador de las políticas públicas.

En un trabajo anterior (García Delgado y Casalis, 2006) señalábamos que en este período el desarrollo local intentó ser una respuesta eficaz para “planificar el desarrollo ‘desde abajo’ (endógeno) frente a la retirada del Estado nación, para limitar los efectos de la globalización sobre las estructuras productivas locales y, a la vez, permitir una adecuada inserción de las ciudades en la ‘Aldea global’”. El desarrollo local pretendió constituirse en una alternativa de las comunidades frente a los efectos del ajuste estructural, y las consecuencias en cuanto a pobreza, indigencia y desempleo.

No obstante los avances logrados en la década del '90, esta perspectiva mostró una visión excesivamente optimista en cuanto a las posibilidades concretas del desarrollo local, y por ende de inclusión social y de desarrollo productivo. ¿Por qué? Porque el contexto nacional de los '90 estaba caracterizado por la aplicación de políticas contrarias a las posibilidades de desarrollo, de industrialización y de generación de empleo; sino que favorecían el endeudamiento externo, la especulación, la concentración y la desestructuración de las tramas productivas. Por esto es posible afirmar que más que un contexto de desarrollo se trató de la “ilusión” del mismo.

Este primer enfoque del desarrollo local, si bien avanzó en iniciativas socio-económicas y productivas (agencias de desarrollo, parques industriales, incubadoras de empresas, microemprendimientos, emprendedorismo) asumió un carácter un tanto voluntarista, replegado al ámbito estrictamente local bajo la creencia de que en las pequeñas escalas era posible generar condiciones y mecanismos de inclusión para la población local. En realidad, ésta visión del desarrollo local se basó en los siguientes supuestos:

1. Suponer que en un **contexto nacional adverso** o ‘*de ilusión de desarrollo*’, el desarrollo local por sí solo podría dar respuesta efectiva a las demandas de la ciudadanía por generar empleo efectivo y mantener adecuados niveles de inclusión y calidad de vida.

2. Suponer que **la inserción de las ciudades en la globalización** iba a ser para las mismas un proceso lleno de oportunidades y exento de conflictos y tensiones implicaba desconocer los cambios profundos que se estaba produciendo en el sistema capitalista mundial y los efectos del proceso de globalización sobre los territorios.

3. Suponer que se podía asumir **una visión técnica del desarrollo local** sin tener en cuenta las limitaciones estructurales que existían para el desarrollo. Se pensaba que la metodología en sí misma (planificación estratégica, conformación de Consejos y Mesas de articulación, entre otros) sería suficiente para sostener procesos de desarrollo.

4. **Predominio de iniciativas que enfatizaban en la dimensión social** sin considerar adecuadamente los procesos económicos y sociales que ocurren en los territorios. Apoyo -casi exclusivo- de los gobiernos locales en organizaciones de la sociedad civil para implementar políticas destinadas al desarrollo local.

Asimismo, este enfoque de desarrollo local prácticamente no incorporaba cuestiones estructurales a tener en cuenta para un proceso de desarrollo como por ejemplo el grado de integración o de especialización de la estructura productiva local, el grado de homogeneidad y heterogeneidad del mercado de trabajo y los circuitos de acumulación y las posibilidades para el financiamiento, entre otros aspectos.

A partir de 2003, el desarrollo local ingresa en una nueva etapa. Se produce el pasaje de un modelo de apertura, de endeudamiento, de desestructuración del aparato productivo y de abandono de la idea de desarrollo característico de los '90 a un modelo productivista, generador de empleo, industrializador y con eje en el desarrollo (García Delgado y Nosetto, 2006).

Los cambios más significativos que influyen en el enfoque actual del desarrollo local son los siguientes:

1- **Cambio del modelo económico:** el pasaje a un modelo productivista, con énfasis en el empleo y en la producción resulta favorable para las políticas de desarrollo local porque genera recuperación económica e inclusión, aspectos centrales para el desarrollo de los territorios. El dinamismo de los territorios está impulsado por la demanda del mercado externo y por la sustitución de importaciones que se favorece por el tipo de cambio competitivo, como también por las inversiones en obra pública, las políticas sectoriales, y el sostenimiento del mercado interno (política salarial, previsional, y de ingresos a sectores vulnerables). Respecto del modelo neoliberal, en donde se implementaban políticas en un contexto de aumento de desempleo y reducción del gasto público, esto genera un piso para las políticas de desarrollo local.

2- **Una presencia más activa del Estado coloca al Desarrollo Local en la agenda de las políticas públicas.** La mayoría de los ministerios nacionales, agencias estatales y gobiernos provinciales desarrollan Planes y Programas que incorporan la dimensión local, territorial o regional en la política pública². Un rol destacado lo tuvo el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" en cuanto a la difusión de la política en los municipios, a la asistencia técnica y al financiamiento de

² Por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, de Trabajo, de Infraestructura, de Turismo, el INTI, el INTA, la SePyMe, la secretaria de Ambiente, los gobiernos provinciales y el CFI, entre otros.

proyectos. Se implementó en la gran mayoría de las localidades y fundamentalmente se capacitó a técnicos en desarrollo local y en economía social.

3- **Revalorización del territorio** como dimensión en los procesos de desarrollo local. El territorio comienza a ser considerado como algo más que un soporte físico:

a) un espacio de poder, socialmente construido a partir de las prácticas de los actores, en donde se producen y reproducen relaciones económicas, sociales y políticas, se generan conflictos y relaciones de poder. Como sostiene Manzanal (2007:33) “el territorio sintetiza relaciones de poder espacializadas, relaciones entre capacidades diferenciales para transformar, producir e imponer acciones y voluntades, sea bajo resistencia o no, bajo conflicto o no”.

b) el territorio como dimensión relevante en los procesos de planificación ya que incide transversalmente en las políticas, y por lo tanto, comienza a ser más tenido en cuenta en el diseño y en la implementación de las mismas.

A partir de la revalorización del territorio, las políticas públicas para el desarrollo local que se implementan desde el ámbito nacional y provincial van adquiriendo **un enfoque territorial**³. Algunas de las características que las políticas incorporan son la endogeneidad, la articulación entre actores, contemplar las particularidades locales, y la relación entre los aspectos productivos, sociales, políticos, ambientales, educativos y de infraestructura y las posibilidades de desarrollo del territorio.

4- **Tenue ampliación de la escalaridad:** el enfoque del desarrollo local comienza a reconocer que la escala⁴ exclusivamente local resulta inadecuada para desplegar procesos de desarrollo territorial debido a la complejidad de los procesos políticos, social y económicos que ocurren en los territorios y las dinámicas de poder existentes en los mismos. Esto supone entre otras cosas tener en cuenta dónde y cómo el modelo de acumulación reinvierte y distribuye la riqueza que se genera a nivel local (si lo hace en el lugar o si lo concentra en otras regiones), si esto genera despoblamiento en unas localidades y regiones y concentración de la población en otras, cuánto valor se agrega y cuál es el grado de concentración y de extranjerización a nivel local y cuáles son las condiciones de vida de la población, etc.

Entendemos por desarrollo territorial a un proceso político, social, económico e institucional que consiste en la reducción de los desequilibrios espaciales entre las regiones. Constituye un proceso multiescalar, interinstitucional y multiactoral. Tiene como objetivo favorecer el desarrollo productivo, la inclusión social y contribuir a revertir los problemas estructurales que afectan al desarrollo territorial por medio de

³ Por enfoque territorial de las políticas públicas podemos entender a una modalidad de planificación que considera tanto aspectos estructurales -los procesos económicos y sociales que operan en los territorios y las características socio-productivas que estos adquieren, entre otros- como aspectos institucionales -las capacidades los actores y de las organizaciones del territorio, la existencia de redes y de prácticas de cooperación y la endogeneidad de los procesos, etc.-. El enfoque territorial de las políticas públicas implica que el territorio, sus características y los procesos que en este ocurren sea tenido en cuenta para la implementación de políticas. La dimensión territorial no es ajena a la planificación y al desarrollo.

⁴ Fernández y Brandão (2010) consideran que las escalas son: dimensiones que conforman los procesos socio-espaciales; el resultado de una construcción social emergentes de redes y de representaciones en el marco de relaciones de poder; y una dimensión complementaria y no contrapuesta de otras dimensiones de la especialidad.

políticas públicas. Concibe al territorio como una construcción social y un espacio de poder.

Consideramos que lo local es una escala del desarrollo territorial -como también es lo microregional, provincial, lo regional y lo nacional- y que por lo tanto no puede plantearse de forma aislada o reclusa a sí misma sino en complementación con otras escalas del desarrollo territorial. Por ello, el desarrollo territorial –como también el desarrollo local- introduce el desafío de ser abordado desde la multiescalaridad.

Asimismo, concebimos al territorio como un espacio de poder y entendemos que los procesos que ocurren nivel local no se agotan en dicha escala. Tienen vinculaciones con otros que operan en y desde lógicas escalares nacionales y globales. De allí la necesidad de hablar de **desarrollo territorial** y no sólo local. Ampliar la escala del desarrollo local implica vincular las iniciativas locales con procesos multiescalares, es decir, insertar los procesos de desarrollo local en procesos nacionales de desarrollo (Fernández, 2010), y esto en el marco de la comprensión de los procesos regionales y globales y la incidencia sobre los territorios (García Delgado, 2010).

En síntesis, a partir del 2003 el Desarrollo Local ingresa en una nueva etapa. El pasaje del modelo neoliberal al productivista genera nuevas condiciones para las políticas de desarrollo local. El desarrollo local ingresa en la agenda pública nacional y se revaloriza el territorio como dimensión de la planificación. Hay una ampliación de la escalaridad y se pone en cuestión la perspectiva que considera la inserción de lo local en lo global como un proceso ausente de conflictos.

2- Análisis de los principales criterios del enfoque del Desarrollo Local

Vázquez Barquero (1998:3) define al desarrollo local como *“un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial del desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o territorio.”* Agrega que en el proceso de desarrollo local se pueden identificar 3 dimensiones: una económica, otra sociocultural y finalmente, una dimensión político-administrativa, en la que las políticas territoriales permiten protegerlo de las interferencias externas. (Vázquez Barquero, 1988, citado en Villar, 2007:25)

Galicchio (2004) por su parte afirma la dimensión política y considera que el desarrollo local no es una tecnología que se pueda aplicar en cualquier circunstancia sino que es ante todo una estrategia socio-política de cambio.

Arroyo (2003) considera al desarrollo local como un proceso que genera crecimiento económico e inclusión social, entendiendo por inclusión social generar empleos e ingresos principalmente para los sectores más vulnerables de la población. Asimismo, para Villar (2006:235):

“El desarrollo local no es exclusivamente crecimiento económico o mero incremento de la productividad empresarial. Como proceso económico, social, cultural y político demanda un esfuerzo de articulación sinérgica pero, también, que

las condiciones sociales y culturales acompañen ese crecimiento y que los beneficios que se generen se distribuyan con equidad”.

En base a lo anterior, se puede concebir entonces al desarrollo local como un proceso endógeno, de cambio socio-económico y político-institucional que consiste en movilizar las energías locales en torno de una idea de desarrollo. Asume un carácter sistémico, multidimensional y multiescalar. Tiene como objetivo generar crecimiento económico, empleo e inclusión social y mejorar las condiciones de vida de la población.

Los principales criterios del enfoque del desarrollo local son:

- La endogeneidad: es una cualidad que debe estar presente en los procesos de desarrollo local que pretendan dar respuesta, con cierto grado de autonomía, a los problemas socio-productivos de los territorios. Se considera al carácter endógeno del desarrollo local como:

“un fenómeno que adquiere una fuerte impronta de politicidad al expresar el potencial de construcción de futuro, de innovación y de sinergia que tiene una comunidad para mejorar cuantitativa y cualitativamente su situación y consolidar su identidad territorial”. (Ministerio de Desarrollo Social, 2007:16)

El aporte que lo endógeno hace al desarrollo local es generar estrategias de cambio que no estén basadas en imposiciones externas como son las emanadas de los esquemas “centro-periferia” o “arriba-abajo”, sino en aquellas que surgen de la misma comunidad, aunque no por ello deberían estar desvinculadas de otras escalas o instancias de formulación de políticas.

- La innovación: se considera a la innovación como una respuesta creativa y endógena al cambio que permita la construcción de nuevas capacidades y de ese modo facilite el logro de resultados más eficaces (Cravacuore, Ilari, Villar, 2004). Para el desarrollo local la innovación sucede en los territorios a partir de la interacción entre actores e instituciones (Madoery, 2008).

- La articulación público-privada, el trabajo en red y la cooperación: permite un mejor aprovechamiento de los saberes, de las capacidades de los actores e instituciones, que se estrechan vínculos de confianza entre ellos y se institucionalice el proceso de desarrollo local. Asimismo, da lugar a un espacio para la elaboración de diagnósticos, proyectos y estrategias adecuadas a las demandas de los territorios. Se sostiene que:

“Un territorio que busca su desarrollo debe, entre otras cosas, generar flujos positivos de relaciones, adoptar la interacción entre agentes y actores institucionales como forma habitual de proceder, y trabajar en el fortalecimiento de la concertación de los actores locales, a fin de avanzar en la construcción de capital social”. (Albuquerque, Costamagna, Ferraro, 2008:73)

La complejidad y la incertidumbre de los procesos sociales, económicos y políticos que operan sobre los territorios y los desafíos que estos presentan para las organizaciones públicas, privadas y sociales locales plantea la necesidad de institucionalizar las iniciativas para darle más sustentabilidad al desarrollo local.

- Generar capacidades para el desarrollo local: impulsar procesos de desarrollo local requiere que las instituciones y los actores locales generen capacidades. Vázquez Barquero señala que:

“en los procesos de desarrollo endógeno, la cuestión no reside tanto en disponer de potencial de desarrollo, como construir las capacidades de desarrollo del territorio. (...) las estrategias e iniciativas de desarrollo desde abajo cobran todo su sentido como instrumentos para conseguir progreso económico y social de las ciudades y regiones, a través de la construcción de las capacidades endógenas del territorio.” (Vázquez Barquero en Madoery, 2008:12).

Madoery (2008:71) distingue entre potencial de desarrollo y capacidades para el desarrollo diciendo que es primordial que los territorios generen endógenamente, mediante mecanismos de articulación, cooperación y trabajo en red, capacidades para el desarrollo. Al respecto sostiene:

“Las capacidades de desarrollo de un territorio no están dadas de antemano solo por la dotación estática de recursos, sino que depende, en gran medida, de los procesos dinámicos que incorporan y entrelazan aspectos estructurales, institucionales y relacionales propios de cada territorio local.”

El **potencial de desarrollo** son los factores y recursos estáticos que existen en los territorios. Para ser canalizados adecuadamente con fines al desarrollo, estos deben ser movilizados, utilizados o puestos en valor. Entre ellos podemos mencionar a los recursos naturales, la ubicación geográfica, el clima, la infraestructura, la existencia de grandes industrias, entre otros.

Las **capacidades para el desarrollo** constituyen los aspectos dinámicos y socialmente construidos a lo largo del tiempo por las comunidades. Generar capacidades para el desarrollo de los territorios da cuenta de la existencia de un proceso activo de construcción social a nivel local, mediante el cual las comunidades logran responder (dentro del marco de las restricciones que operan sobre los procesos sociales) a las transformaciones económicas, tecnológicas, organizacionales, políticas y sociales, etc. que se les presentan.

Arroyo (2003) plantea que los gobiernos locales y las organizaciones del sector privado, social y del conocimiento cumplen un rol destacado en cuanto a generar y aumentar las capacidades para el desarrollo de los territorios:

“la capacidad de gestión constituye en ese sentido una cuestión central y plantea un conjunto de atributos que deberían exhibir el gobierno y las instituciones. Entre otros, se trata de capacidades políticas; técnicas; administrativas. En suma, son rasgos que dan cuenta de la voluntad política, los instrumentos técnicos y la participación de los actores.”

Lejos de menospreciar la existencia del potencial para el desarrollo de los territorios, se puede afirmar que para el desarrollo local es tan importante poseer potencial como aprovecharlo mediante la construcción de capacidades.

Para el enfoque del desarrollo local la endogeneidad, la innovación, el trabajo en red, la institucionalización de los procesos y generar capacidades son criterios necesarios e indispensables para el desarrollo local. A continuación analizaremos cómo la influencia del enfoque ha hecho que las políticas públicas hayan ido incorporando estos criterios a partir del año 2003. Pero también nos preguntaremos ¿estos criterios son suficientes para generar políticas que favorezcan al desarrollo territorial? ¿Pueden modificar los efectos del actual modelo de acumulación sobre los territorios?

3- Criterios del enfoque del Desarrollo Local presentes en las políticas públicas y el aporte y los límites de éstas al Desarrollo Territorial

Algunos de los criterios del Desarrollo Local presentes en las políticas⁵ son:

La **endogeneidad**: los proyectos deben surgir de los actores u organizaciones existentes a nivel local (gobierno local, actores económicos o sociales) a partir de un diagnóstico de la problemática local.

Enmarcar los **proyectos dentro la agenda del gobierno local**: evitar la formulación de proyectos de manera aislada. Fundamentarlos en un diagnóstico y un plan de trabajo a corto y mediano plazo.

Conformar un equipo municipal que actúe como contraparte de los programas nacionales: tendrá las tareas relevar información, realizar capacitaciones, articular y concertar entre actores, ejecutar y hacer el seguimiento de la propuesta territorial.

Constituir un ámbito de concertación integrado por actores locales: tiene por objetivo que se institucionalicen las políticas para el desarrollo local. Se busca conformar una mesa local, preferentemente multisectorial, que integre la visión de los distintos actores locales y que sea la responsable de establecer objetivos compartidos, formular proyectos y detectar las potencialidades del territorio.

Desarrollar capacidades locales: las políticas nacionales promueven la endogeneidad, la conformación de equipos municipales y la constitución de espacios de concertación. Además, proveen instrumentos de capacitación, asistencia técnica y financiamiento que permitan el fortalecimiento de los actores y el desenvolvimiento de las capacidades locales para el desarrollo de los territorios.

Podemos decir que la presencia de estos criterios en las políticas públicas nacionales constituye un avance respecto de otras modalidades de planificación sectorial o “arriba-abajo” que se implementan sin tener en cuenta las particularidades de los territorios y las demandas de las instituciones y los actores locales, etc. Asimismo, estas políticas contribuyen al desarrollo económico local y permiten consolidar instancias de concertación⁶. Por otra parte, se evita reproducir el criterio “ofertista” de la política

⁵ Nos referimos principalmente al Plan “Manos a la Obra”, al Programa “Oficinas Locales de Empleo”, “Más y Mejor Trabajo” y “Sistemas Productivos Locales” entre otros. Su objetivo es generar empleo, ingresos, desarrollo económico local, e inclusión social mediante la asistencia técnica, la capacitación y el financiamiento de proyectos productivos.

⁶ Pueden consultarse los análisis de casos presentados en Congresos, Concursos y los sistematizados en Observatorios y en Manuales de Buenas Prácticas.

pública que brinda a los gobiernos locales productos estandarizados que en la mayoría de los casos no se ajustan a las necesidades de los territorios. También ayuda a profesionalizar la gestión local.

Pero también correspondería preguntarse si ¿son suficientes estos criterios para revertir los desequilibrios espaciales? Creemos que no son suficientes porque las políticas nacionales, provinciales y locales inspiradas en el enfoque del desarrollo local no contemplan suficientemente -y por lo tanto no aportan instrumentos para revertir- los procesos estructurales que operan en los territorios y condicionan las posibilidades de desarrollo. Reducir la desigualdad espacial es una cuestión de justicia distributiva, de igualdad de oportunidades y una condición para el desarrollo. La CEPAL plantea que:

“Las desigualdades territoriales y sociales se entrelazan en una relación dialéctica. Dicho de otro modo, en los países las diferencias entre territorios en cuanto a sus niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales contribuyen a los contrastes agregados que esos indicadores muestran en el ámbito nacional. Por la misma razón, para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial”. (CEPAL, 2010: 131)

Algunas de las cuestiones afectan al desarrollo territorial son la baja inversión privada⁷, los procesos de concentración y extranjerización, la debilidad de la estructura PYME, la poca competitividad de algunos sectores productivos y la baja productividad del empleo, etc⁸. Esto trae aparejado problemas de despoblamiento por falta de oportunidades y la migración a los grandes centros urbanos.

Resolver estas cuestiones estructurales resulta acuciante para el desarrollo territorial. Pero el problema es que los gobiernos locales y las mismas comunidades carecen de los elementos y de las condiciones necesarias para hacer frente a estos procesos. Y las políticas públicas nacionales aunque generen condiciones para la endogeneidad y la institucionalización de los procesos, no contemplan estrategias para resolver los aspectos estructurales que generan las desigualdades espaciales.

¿Por qué las políticas nacionales inspiradas en el enfoque del desarrollo local encuentran límites para contribuir más decididamente al desarrollo territorial? Una de las razones es que el enfoque del desarrollo local muestra un desfase entre el diagnóstico y las propuestas y esto se traslada a las políticas públicas. La debilidad consiste en presentar un diagnóstico estructuralista de los problemas que afectan a los territorios y luego sólo incorporar propuestas de políticas públicas institucionalistas⁹.

⁷ Se profundizan los desequilibrios espaciales cuando la riqueza no se reinvierte a nivel local sino que se envía a los grandes centros urbanos o al exterior.

⁸ Otros problemas son el impacto ambiental de la minería y de las actividades agrícolas sobre tierras no aptas, las consecuencias del turismo sobre el valor del suelo, la concentración de la producción agrícola en pocos productos y la no reinversión de la riqueza en actividades productivas en los mismos territorios donde se generan sino el desvío hacia los circuitos rentísticos en lugar del desarrollo productivo.

⁹ Decimos que son institucionalistas porque consideran que la clave del desarrollo y el éxito de las políticas está en generar capacidades para el desarrollo mediante la institucionalización de los procesos, el establecimiento de pautas normativas y procedimientos y ampliar la participación de los actores locales y desplazan a segundo plano los aspectos estructurales para el desarrollo.

El diagnóstico indica que las desigualdades territoriales obedecen a la existencia de estructuras productivas heterogéneas y especializadas, problemas de concentración, de extranjerización, predominio de producciones primarias y de bajo valor agregado, monoproducción, inserción subordinada en las redes del comercio mundial y dependiente de las fluctuaciones de los términos de intercambio.

Pero las propuestas y estrategias principalmente institucionalistas consisten en generar procesos ‘desde abajo’, ampliamente participativos y que se institucionalicen como forma de cimentar capacidades para el desarrollo. La existencia de este desfase limita los aportes del desarrollo local al desarrollo territorial. Porque no sería posible lograr el desarrollo del territorio si a los acuerdos alcanzados sobre el destino de la localidad no le suceden políticas que reviertan los problemas estructurales de los mismos. De allí la necesidad que generar diagnósticos y propuestas coherentes entre sí.

Apelando a propuestas institucionalistas se corre el riesgo de caer en estrategias de desarrollo local que sólo pongan el foco de atención en los proyectos socio-productivos de pequeña escala o en iniciativas de gestión local que podrían constituir una innovación para ese municipio pero que difícilmente logren contribuir al desarrollo local. No se están criticando los logros -existen experiencias exitosas basados en estrategias institucionalistas-, sino señalando los obstáculos dado que abundan los casos en donde a pesar de los acuerdos alcanzados, las posibilidades de revertir la situación diagnosticada ha sido reducida.

Una estrategia para el desarrollo local que supere esta inconsistencia debería centrarse en desplegar políticas estructurales para el desarrollo de los territorios y complementarse con iniciativas institucionales. Asimismo, pensar el desarrollo local en vinculación a un modelo nacional de desarrollo en donde las políticas nacionales contribuyan a generar condiciones para el desarrollo territorial (Altschuler, B., Casalis, A., 2006). En este esquema la participación del Estado nacional no debería suponer que se anule la voluntad endógena -“desde abajo”- de una comunidad sino ser un complemento a la gestión local, e implicaría asumir de manera articulada algunas cuestiones que desde el gobierno local por si solo no se podrían abordar.

En síntesis, este análisis no invalida, pero si contextualiza la capacidad real que tiene el enfoque del desarrollo local y las políticas públicas nacionales para revertir las consecuencias del modelo de acumulación sobre los territorios, los desequilibrios espaciales, la debilidad de los aparatos productivos y para generar posibilidades de inclusión social cuando se apoya principalmente en propuestas institucionalistas y omite implementar políticas más estructurales.

4- Criterios metodológicos, teóricos y políticas públicas para el desarrollo local/territorial

Plantaremos en esta parte del artículo que el desarrollo territorial debería estar contenido en un plan de desarrollo de mediano plazo. Y que lo local es una escala dentro de la planificación del desarrollo territorial; por lo tanto será necesario implementar políticas desde la escala nacional y provincial para revertir las desigualdades espaciales. ¿Cuáles deberían ser entonces los criterios metodológicos,

teóricos y las políticas públicas nacionales, provinciales y locales que tendrían que ser considerados para el desarrollo territorial?

Se dijo en el punto anterior que las políticas nacionales, provinciales y locales incorporan criterios metodológicos y teóricos positivos para el desarrollo territorial; sin embargo, en la mayoría de los casos estas experiencias no alcanzan todo su potencial porque carecen de soportes y mediaciones para el desarrollo de los territorios.

Los criterios metodológicos, teóricos y las políticas públicas nacionales, provinciales y locales son los soportes y las mediaciones necesarios para el desarrollo de los territorios. Y no es que no existan políticas y estrategias para el desarrollo sino que operan principalmente sobre aspectos institucionales y sub-valoran las cuestiones estructurales.

Algunos **criterios metodológicos -factores estructurales-** que deberían ser tenidos en cuenta para el diagnóstico y la planificación de políticas nacionales, provinciales y locales para el desarrollo territorial:

- Identificar la estructura productiva de los territorios y las principales actividades económicas que allí se realizan;
- Señalar el tipo de trabajo/empleo que generan;
- Determinar el grado de concentración en la distribución de los ingresos;
- Identificar la cantidad, el tamaño y el tipo de actividad que realizan las empresas y los productores en cada territorio;
- Conocer el tipo de inserción que la producción local tiene en el mercado local, regional, nacional y mundial;
- Señalar el origen local y extralocal de los bienes y servicios que se utilizan y consumen en los territorios;
- Identificar el grado de industrialización a nivel local/regional de la producción local y de valor agregado.

Algunos **criterios teóricos** que deberían ser tenidos en cuenta para el diagnóstico y la planificación de políticas nacionales, provinciales y locales para el desarrollo territorial:

- Considerar al desarrollo territorial como un **proceso sistémico** (Boisier, 2002) y **multidimensional**: reconocer la complejidad de los procesos sociales, políticos, económicos, ambientales, culturales, etc. que ocurren en los territorios y la necesidad por lo tanto de considerar un conjunto amplio de dimensiones mutuamente interrelacionadas que intervienen sobre éste. De allí entonces que analizar los procesos y las dinámicas territoriales sea un elemento central para las estrategias de desarrollo.

- Considerar al desarrollo territorial como un **proceso multiescalar** (Fernández, 2010): por la complejidad y el carácter sistémico, no se reduce sólo al ámbito local. Interactúa con macroprocesos que ocurren a nivel nacional y global pero que tienen incidencia local. El desarrollo local no es solo un proceso de abordaje con iniciativas puntuales y locales sino que requiere el despliegue de estrategias en múltiples escalas interrelacionadas -local, microregional, regional, nacional y supranacionales-.

- Considerar al desarrollo territorial como un **proceso político y social** (Furtado, 1982): como construcción social requiere estrategias de mediano plazo para movilizar los recursos, las políticas y las energías sociales pero también reconocer que en los territorios operan relaciones de poder. Revertir desequilibrios espaciales, transformar la estructura productiva local y mejorar las condiciones de vida supone generar una base social y política para la construcción de un modelo de desarrollo.

Algunos **lineamientos de políticas públicas** para el desarrollo territorial:

Desde el 2003 en adelante se están implementando políticas que directa e indirectamente han contribuido al desarrollo productivo, la inclusión, la disminución de los desequilibrios espaciales y el desarrollo local y sus resultados han sido diversos.¹⁰ En parte, por la gravedad de la situación heredada por el modelo neoliberal. Pero también porque generar políticas para el desarrollo territorial requiere un plan integral y políticas estratégicas (García Delgado, 2010) nacionales, provinciales y locales que apunten a resolver los problemas estructurales del desarrollo. Algunas políticas podrían ser:

A nivel nacional

- Políticas públicas para desconcentrar la inversión y el crédito hacia las regiones desfavorecidas.
- Identificar sectores y cadenas de valor en de cada región y protegerlos a cambio de resultados en creación de empleo, agregado de valor local, inversiones, desarrollo tecnológico, sustitución de importaciones, etc.
- Fondos regionales para promover el desarrollo productivo territorial.
- Políticas para industrializar la producción primaria local con la participación de los productores bajo esquemas asociativos y con la asistencia del INTA e INTI.
- Políticas masivas para la capacitación laboral de los jóvenes de acuerdo a los perfiles productivos y la reinserción al mercado de trabajo formal.
- Reforma tributaria que contemple un régimen especial para pequeños productores y PyME's, como forma de incentivar la formalización y la regularización.
- Mayor promoción del empleo y una política más férrea de regularización laboral.
- Mayor inversión en infraestructura de servicios básicos.
- Territorialización del sistema científico tecnológico y mayor contribución al desarrollo territorial.
- Políticas para desconcentrar la propiedad de la tierra a favor de pequeños productores y grupos vulnerables.
- Políticas de protección ambiental y desarrollo productivo que contemplen la voluntad de las comunidades involucradas cuando se trate de actividades que afecten al ambiente.

¹⁰ Entre ellas podemos mencionar al Plan Estratégico Territorial y los Programas de obra pública a nivel local del Ministerio de Infraestructura, los Programas de promoción sectorial del Ministerio de la Producción, las actuales retenciones a las exportaciones, los Programas de mantenimiento del empleo y de capacitación del Ministerio de Trabajo, los Programas del INTA y del INTI para el desarrollo productivo territorial, los Programas para la economía social y las políticas de ingreso como las previsionales y la Asignación Universal por Hijo, etc. que tienen fuerte impacto a nivel territorial.

A nivel provincial

- Planes de desarrollo provincial en articulación con la escala nacional e integrando los procesos de planificación local. Políticas de regionalización.
- Políticas para la industrialización a nivel local de la producción, la integración horizontal de las empresas y la complementación de las cadenas de valor.
- Políticas redistributivas al interior de cada provincia.
- Desarrollar centros científicos tecnológicos de asistencia al sector productivo.
- Desconcentrar la propiedad de la tierra a favor de pequeños productores y grupos vulnerables.
- Proveer información y generar de demandas sobre desarrollo territorial hacia la nación, en el marco de una estrategia de fortalecimiento de los gobiernos local.
- Políticas de protección ambiental y desarrollo productivo que contemplen la voluntad de las comunidades involucradas cuando se trate de actividades que afecten al ambiente.

A nivel local

- Iniciativas para orientar el ahorro y la riqueza local hacia el desarrollo territorial.
- Mecanismos para aumentar los recursos municipales.
- Instrumentos para el financiamiento del sector productivo local y la obra pública.
- Vincular la planificación local con la planificación provincial y nacional.
- Disponer de una agenda propia a partir de la cual articular políticas con el gobierno provincial y municipal.
- Instalar en la agenda nacional y provincial el desarrollo local/territorial.
- Generar políticas que articulen la demanda de empleo local con la oferta.
- Lograr mayor reconocimiento institucional para las iniciativas de regionalización subnacional.
- Profesionalizar la gestión local.
- Participación de la comunidad local en cuestiones vinculadas a lo ambiental

Conclusión

El desarrollo local estaría en condiciones de realizar aportes a la construcción de un modelo de desarrollo inclusivo si asumiese una planificación integral, incorporase la dimensión territorial, ampliase las escalas del desarrollo y desarrollase políticas que contribuyeran a resolver los problemas estructurales que afectan al desarrollo territorial. Un modelo de desarrollo inclusivo debería aspirar a resolver los problemas estructurales que provocan las desigualdades espaciales.

Por el carácter sistémico del desarrollo, el desarrollo territorial no se puede abordar únicamente desde lo local. Lo local es una escala del desarrollo territorial -como también es lo microregional, provincial, lo regional y lo nacional- y por lo tanto no puede considerarse de forma aislada o reclusa a sí misma sino en complementación con otras escalas del desarrollo territorial. Dado la complejidad de los procesos que operan sobre los territorios, no es posible revertir las desigualdades espaciales sino a partir de un proceso de planificación de regiones subnacionales, en el marco de la definición de un modelo de país en donde las políticas para el desarrollo territorial se implementen de manera coherente, coordinada y solidaria.

El desarrollo local como iniciativa exclusivamente local para el desarrollo de los territorios tiene, como señalamos en este artículo, límites, los cuales son:

En primer lugar, presenta un desfasaje entre el diagnóstico estructuralista y las políticas principalmente institucionalistas que ponen énfasis mayormente en el trabajo en red, la cooperación, la innovación, el fortalecimiento de los actores locales, el desarrollo de las capacidades institucionales de los actores, de los territorios y la institucionalización de los procesos, entre otros, pero sin incorporar suficientemente un abordaje estructural sobre los problemas que condicionan las posibilidades de desarrollo territorial. Creemos incorrecto el argumento que reserva para los gobiernos y actores locales solo realizar iniciativas institucionalistas.

En segundo lugar, no desarrolla una comprensión más amplia de los problemas estructurales y de las consecuencias del modelo de acumulación sobre los territorios. Esto supone entre otras cosas considerar dónde y cómo el modelo de acumulación reinvierte y distribuye la riqueza que se genera a nivel local (si lo hace en el lugar o si lo concentra en otras regiones), si esto genera despoblamiento en algunas localidades y regiones y concentración de la población en otras, cuánto valor se agrega y cuál es el grado de concentración y de extranjerización a nivel local, cuáles son las condiciones de vida de la población, etc. Dar cuenta de estos problemas es una condición indispensable para la equidad de los territorios y para generar políticas para el desarrollo territorial y la inclusión social.

En tercer lugar, el enfoque del desarrollo local y las políticas públicas nacionales siguen trabajando en la escala local sin tener en cuenta que el desarrollo territorial no se agota en ella y requiere dar respuesta a cuestiones estructurales y a procesos que tienen origen y lógicas de funcionamiento que superan lo local. De allí entonces que el desarrollo local deba estar incorporado en un plan nacional-regional-local de desarrollo donde la escala local tenga protagonismo pero no sea exclusivamente quien deba asumir las tareas de la planificación del desarrollo y la resolución de los desequilibrios espaciales.

Como mostramos, el desarrollo local puede contribuir al desarrollo territorial pero requiere abandonar el enfoque exclusivamente localista y asumir una estrategia bidireccional de planificación de las políticas públicas desde “arriba hacia abajo” y desde “abajo hacia arriba” para el desarrollo productivo y la inclusión social en los territorios. Esto supone un enfoque multiescalar del desarrollo que articule la escala nacional con la sub-nacional (provincial y local) en el marco de la comprensión de los procesos supranacionales (escala regional y global) y el impacto sobre los territorios.

No es un reto menor el que tiene por delante el desarrollo local si es que quiere verdaderamente contribuir al desarrollo territorial en lugar de seguir reproduciendo un sinnúmero de experiencias aisladas como casuística del desarrollo local –más allá de los logros que algunos de estos casos puedan alcanzar- pero que en su conjunto tienen baja capacidad para generar desarrollo productivo, inclusión social y de contribuir a revertir los problemas estructurales que afectan al desarrollo territorial.

Este es un desafío teórico y para las políticas públicas de desarrollo local. De allí que sea necesario que ambos -el enfoque de desarrollo local y las políticas públicas-

incorporen criterios metodológicos, teóricos y se implementen políticas nacionales, provinciales y locales para revertir los problemas estructurales de los territorios y contribuir de ese modo a la construcción de un modelo de desarrollo más inclusivo y con menos desequilibrios espaciales.

Julio de 2010

Bibliografía

- Alburquerque, F., Costamagna, P., Ferraro, C., (2008) *Desarrollo económico local, descentralización y democracia*, UNSAM Edita, San Martín.
- Altschuler, B., Casalis, A., (2006) "Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de Desarrollo", en: García Delgado, D., y Nosetto, L., (comps.) (2006), *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Editorial CICCUS, Buenos Aires.
- Arroyo, D., (2003) *Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina*. Jefatura de Gabinetes de Ministros, Buenos Aires.
- Boisier, S., (2002), *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?* ILPES, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.
- Cravacuore, D., Ilari, S., y Villar, A., (2004) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. UNQ Editorial, Bernal.
- Fernández, V. R., (2010) "Paradojas, fracasos y desafíos del desarrollo regional/local. Agenda para el estudio y las políticas" en: García Delgado, D., (comp.) (2010) *Rol del Estado y Desarrollo Productivo-Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, CICCUS, Buenos Aires.
- Fernández, V. R. y Brandão, C. "Introducción" en: Fernández, V. R., y Brandão, C. (directores) (2010), *Escalas y políticas de desarrollo regional. Desafíos para América Latina*, Miño y Dávila Editores, San Martín.
- Furtado, C. (1982). *A nova dependência*, Paz e Terra, 149, San Pablo
- Gallicchio, E., (2004) *El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio*, CLAEH, Montevideo.
- García Delgado, D., (comp.) (2010) *Rol del Estado y Desarrollo Productivo-Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, CICCUS, Buenos Aires.
- García Delgado, D., (2010) "Crisis Global, Modelo de Desarrollo y de Inserción. Un nuevo escenario para los emergentes", en: García Delgado, D., (comp.) (2010) *Rol del Estado y Desarrollo Productivo-Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, CICCUS, Buenos Aires.
- García Delgado, D. y Casalis, A., (2006) "Desarrollo local protagonista y estrategia país", en: Julio Pereyra (Editor) (2006), *En busca del desarrollo Humano. Prácticas, Ámbitos y Perspectivas del Desarrollo Humano en el marco de un Proyecto Nacional*, Editorial de la Universidad de La Plata (EduLap), La Plata.
- García Delgado, D. y Nosetto, L., (comps.) (2006) *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. CICCUS, Buenos Aires.
- Madoery, O., (2008) *El otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM Edita, San Martín.

- Manzanal, M., Arzeno, M., y Nussbaumer, B., (comps.) (2007), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

- Ministerio de Desarrollo Social (2006) *La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del pan Manos a la Obra, 2006*. Ministerio de Desarrollo Social, PNUD, Buenos Aires.

- Vázquez Barquero, A., (1998) “Desarrollo económico Local y descentralización: aproximación a un marco conceptual”. Proyecto CEPAL/GTZ, “Desarrollo Económico Local y Descentralización”, Santiago.

- Vázquez Barquero, A., (1988) *Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo*. Ed. Pirámide, Madrid.

- Villar, A., (2007) *Políticas municipales para el desarrollo económico-social. Revisando el desarrollo local*. CICCUS, Buenos Aires.

- Villar, A. “El desarrollo local en argentina: contexto, municipio y actores de un proceso incompleto”: en Rofman, A. y Villar, A., (comps.) (2006) *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*, UNQ y UNGS, Espacio Editores, Argentina.