

Hacia un nuevo modelo de gestión local

Municipio y Sociedad Civil en Argentina

FLACSO - Biblioteca

Ciclo Básico Común

Director: Alberto Fernández

Oficina de Publicaciones del CBC

Coordinación General: Ernesto Abramoff

Dirección: Darío Sztajnszrajber

Dirección de Arte: María Laura Piaggio

Relaciones Institucionales: Martín Unzué

Diseño de interior y tapa: María Laura Piaggio

Imagen de tapa: *El barrio* de Xul Solar, 1953.

Corrección y composición general: Oficina de Publicaciones del CBC

Primera edición: noviembre de 1997

© Oficina de Publicaciones del CBC

Universidad de Buenos Aires

Ciudad Universitaria - Pabellón III - P.B.

{1428} Buenos Aires, Argentina

Tel.: 780-1546 / Fax: 786-5601

ISBN: 950-29-0486-9

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios, sin el permiso previo del editor.

Hacia un nuevo modelo de gestión local

Municipio y Sociedad Civil en Argentina

DANIEL GARCÍA DELGADO
COMPILADOR

FLACSO - Biblioteca

Coordinación editorial

Gabriel Nicolás Katopodis

Escriben:

J. Arocena, M. Díaz de Landa, C. Parmigiani de
Barbará, E. Arnoletto, E. Beltrán, C. Tecco, G.
Nardacchione, O. Madoery, M. Cingolani, M.
Ciuffolini, G. Nafria, D. Arroyo, J. Marsiglia, H.
Cormick.



FLACSO

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
Sede Académica Argentina



Oficina de Publicaciones del CBC
Universidad de Buenos Aires



Universidad Católica
de Córdoba

ÍNDICE

FLACSO . Biblioteca

Presentación	7
Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión	13
Daniel García Delgado	

PARTE 1

La Gestión Pública Local

El desarrollo Local frente a la Globalización	43
José Arocena	
Redes de influencia política, poder y desarrollo local	59
Martha Díaz de Landa	
M. Consuelo Parmigiani de Barbará	
Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal	73
Eduardo Jorge Arnoletto	
Eduardo Beltrán	
El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organizacional de los Municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales	107
Claudio Tecco	
De aquello que se globaliza y aquello que no: ¿localización?	125
Gabriel Nardacchione	

PARTE 2

El desarrollo local

La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario.....	155
Oscar Madoery	
Influencia política y desarrollo económico local. Estudio comparativo en dos localidades de la provincia de Córdoba	187
Martha Díaz de Landa, M. Consuelo Parmigiani de Barbará	
La Cooperación Intermunicipal como Instrumento de la Política de Desarrollo. Estudios de caso de dos Entes de Cooperación Intermunicipal en la Provincia de Córdoba	233
Mónica Cingolani	
Problemas y estrategias para el desarrollo económico en la Región del Valle de Punilla. La perspectiva de los actores	263
María Alejandra Ciuffolini	
El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires	293
Graciela S. Nafría	

PARTE 3

La política social local

Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina	315
Daniel Arroyo	
La gestión social a nivel local. Temas y actores en un escenario cambiante	329
Javier Marsiglia	
Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense	341
Hugo Cormick	

PARTE 1

La Gestión Pública Local

EL DESARROLLO LOCAL FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

José Arocena

INTRODUCCIÓN

Hay dos formas de percibir la sociedad contemporánea que aparecen en las interpretaciones de la mayoría de los analistas con mayor o menor claridad.

Una primera percepción pone el acento en la importancia de los procesos supranacionales, en el desarrollo de los mercados globales, en la existencia de una lógica planetaria. Se estaría produciendo la emergencia de *una nueva forma de la modernidad*, cuya racionalidad habría que buscarla en la afirmación de lo global sobre los restos de los viejos Estado-Nación, sobre los restos de las viejas identidades que intentan resistir de manera más o menos caótica. En esta visión, se espera que esa nueva racionalidad se afirme, que se contruya un nuevo orden que termine con la explosión destructiva de lo diverso. Al modelo de integración uniformizante característico de la sociedad industrial, debería seguir un nuevo modelo de integración (al que se le podría llamar post-industrial) que tendería a lograr análogos efectos de uniformización.

Una segunda percepción destaca *la disociación creciente* en la sociedad contemporánea, entre una cierta forma de racionalidad instrumental que caracterizó a la sociedad industrial y las maneras como los sujetos expresan sus referencias básicas. Por un lado, las tecnologías desarrollándose en procesos relativamente autónomos y homogéneos, por otro lado, las identidades (étnicas, religiosas, de género, generacionales, etc.) produciendo diversidades radicales. En esta per-

cepción, lo fundamental es el acento puesto en la disociación y en la complejidad que supone la búsqueda de alguna forma de articulación. Más que pensar en nuevas racionalidades organizadoras de lo diverso, se intenta pensar la sociedad en términos de tensión. La vitalidad de las sociedades humanas se expresa en la emergencia de lo singular diverso y no en las tendencias uniformizantes. El desafío consiste en construir la unidad en la diferencia.

La reflexión sobre la dimensión local adquiere una mayor o menor relevancia según la ubiquemos en una u otra de estas dos percepciones de la sociedad contemporánea. En la primera, lo local no construye un desafío prioritario; más bien se supone que las especificidades deben dejar paso al avance de la racionalidad globalizante. En cambio en la segunda, la dimensión local puede aparecer como un lugar privilegiado de articulación entre la racionalidad instrumental propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos. Pero avancemos un poco más en la explotación de estas formas de situar lo local en las sociedades contemporáneas.

EL DESARROLLO LOCAL FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

En el momento actual la idea de globalización parece dominar la mayor parte de los discursos de dirigentes políticos, universitarios e intelectuales, de actores, de terreno, de comunicadores. El cambio de la sociedad al que estamos asistiendo tiene en este concepto de globalidad uno de sus referentes principales. "La irresistible emergencia de los sistemas globales", como dice Federica Bervejillo,¹ presenta múltiples dimensiones: tecnología, economía, cultural, político-institucional y físicoambiental. Nada escapa al proceso globalizador.

Más aún, la globalización genera una lógica que tiende a disminuir las autonomías, a aumentar las interdependencias, a acrecentar la fragmentación de las unidades territoriales, a producir marginación de algunas zonas. La globalización supone un nuevo paradigma organizacional que necesariamente está acabando con el anterior.

¿Por qué y cómo hablar de desarrollo local en una fase del devenir social tan fuertemente marcado por la globalización? No hay una sola forma de responder a esta pregunta. En las últimas dos décadas, se han ido delineando al menos tres maneras de situar el tema de lo "local" frente a la globalización. Conviene distinguir las, más allá de la existencia "mezclada" de estas tendencias en situaciones reales.

1. F. Bervejillo, "Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización", *Revista Prisma*, Nº 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995.

En primer lugar, si nos situamos como De Mattos,² esta nueva lógica de la globalización es avasallante y vuelve imposible todo planteo de desarrollo local dentro del actual modo de acumulación basado en una dimensión tecnológica que le otorga las herramientas necesarias y en una dimensión económica transnacional que apuesta a la desterritorialización del capital. No hay por lo tanto actores locales o regionales que puedan organizar algún tipo de resistencia al dominio de lo global.

Una segunda tendencia visualiza lo "local" como alternativa a un proceso de globalización negativamente connotado, planteando por lo tanto una suerte de revolución anti-global que devuelva a los actores locales el poder necesario para construir auténticas democracias. Es un enfoque con fuertes acentos ideológicos, que concede a la dimensión local todos los atributos positivos amenazados por la globalización. Esta manera de poner de relieve las virtudes de lo "local" alimenta una dimensión "movimientista" tras una utopía integradora.

Una tercera tendencia se basa en un análisis de la complejidad de los procesos que caracterizan la sociedad contemporánea, intentando superar la antinomia global-local por un esfuerzo de articulación al interior de una real tensión. Se sitúa más claramente en planteos técnico-políticos y se expresa en términos de oportunidades y desafíos. Está más presente en las prácticas técnico-profesionales tensionadas por la necesidad de resultados.

Habría entonces tres maneras de situarse frente a la relación global-local:

- afirmando el carácter determinante de lo global sobre lo local;
- postulando lo "local" como alternativa a los males de la globalización;
- destacando la articulación local-global, al interior de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras posiciones tienen la virtud de la coherencia y de la claridad. En el primer caso, si lo global es determinante, si las nuevas formas del modelo de acumulación capitalista producen desterritorialización, no hay que buscar en lo "local" ningún tipo de respuestas; a ese nivel no habrá más que reproducción de las macrotendencias. En el segundo caso, frente a un análisis de la globalización que muestra exclusión, marginación, fragmentación, la apuesta a lo "local" tiene un contenido opuesto a esos males, generando conductas reactivas y conflictuales³

2. C. De Matos, "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, 1994.

3. F. Debusyt, "Espaces et identités: propositions interpretatives", Ponencia en el Seminario "Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives", Bélgica, Lovaina, 1996.

que buscan afirmar los perfiles de una sociedad más justa y democrática. Si la comparamos con la coherencia de estas posiciones, la tercera tendencia aparece como contradictoria, de difícil comprensión, jugando a articular categorías que aparentemente son incompatibles. Sin embargo, creo que es la única que da realmente cuenta del fenómeno que nos interesa.

El tratamiento de la temática del desarrollo local debe necesariamente referirse a la relación con los procesos de globalización, buscando formas de articulación local-global. Esta es la única manera de aproximarse a la complejidad del problema.

1. Apuntes para un marco conceptual del desarrollo local

Ubicándome en esa tercera tendencia, propondré una reflexión sobre dos categorías de análisis que entendidas de manera simplista, han sido frecuentemente desencadenantes de posiciones reduccionistas e incapaces por lo tanto, de dar cuenta de la complejidad de los procesos de desarrollo local. Intentaré mostrar que se trata de categorías fundamentales para conceptualizar el desarrollo local, siempre que no sean erigidas en postulados absolutos. Esas categorías son:

- el modelo de acumulación
- el actor local

1.1 *El modelo de acumulación*

El concepto de modelo de acumulación, en tanto un todo coherentemente contruido lleva a pensar que las mismas causas producirán siempre los mismos efectos. Si nos dejamos llevar por esta lógica, un componente cualquiera del modelo -las inversiones extranjeras por ejemplo- producirán siempre un mismo efecto que podrá ser definido como negativo porque en un lugar concreto a partir del cual se construyó el modelo, existieron efectos negativos. Esto no quiere decir que la construcción de un modelo sea puramente ideológica, ella puede basarse en datos obtenidos de la realidad. Pero la lógica del modelo corre el riesgo de percibirse a sí misma como ilimitada, como generalizable a toda sociedad concreta en un momento determinado de la historia.

En el extremo opuesto a la lógica del modelo, se encuentra la lógica de la contingencia pura. Los procesos socio-económicos tendrían en este caso, un carácter absolutamente imprevisible. Las mismas causas podrían producir efectos contrarios. No habría ninguna forma de definir o precisar ciertas regularidades o de elaborar un conjunto de "leyes" explicativas, porque los hechos las desmentirían inmediatamente.

Obviamente, los críticos del desarrollo local se encuentran más bien cerca de la primera posición y los apologistas se acercan a la segunda. Lo "local" en tanto realidad única e irrepetible, en tanto especificidad pura, parece no admitir leyes generalizables, ni modelos estructurados en base a racionalidades absolutas. Cada vez que estamos frente a una sociedad local estaríamos en presencia de un sistema totalmente singular, puramente contingente.

Sin embargo, parece claro que toda singularidad se inscribe en una realidad estructural que la supera, a la que pertenece y cuyas lógicas de funcionamiento están presentes en ellas. Los procesos de acumulación siguen determinadas lógicas repetitivas y generalizables, que se pueden encontrar en todas las sociedades en un mismo momento histórico. Es cierto que esos procesos de acumulación no agotan toda la explicación de cada singularidad, pero definen un marco que permite comprender la existencia de regularidades estructurales.

¿Es posible escapar a la polaridad dilemática que significaría tener que optar entre la lógica del modelo y la lógica de la contingencia? ¿Es posible analizar un proceso de acumulación local como una realidad totalmente singular, pero inscribiendo en sí mismo ciertas regularidades estructurales?

Si la respuesta a estas preguntas es afirmativa, el análisis de los procesos de desarrollo local nos estaría planteando el difícil desafío de mantener al mismo tiempo *una apertura total a lo particular y una capacidad de observación de las maneras como se inscribe lo universal en lo particular*. Ello significaría mantenerse alejado al mismo tiempo de las euforias localistas utópicas y de las críticas inspiradas en determinismos estructuralistas.

La enunciación de la necesidad de esta doble comprensión ha llevado a distintos teóricos a hablar de "paradoja", de "articulación", de "coexistencia de contrarios", de "comprensión compleja". En todo caso, éste parece ser el único camino que permite una aproximación no reductora a los procesos de desarrollo local.

En este sentido, me parece muy claro el siguiente texto de Francisco Albuquerque:

"Entender esta cuestión creo que es clave para desbloquear el callejón sin salida en el que parecen encontrarse autores que niegan rotundamente el espacio posible de funcionamiento de las empresas de ámbito regional o local por el hecho de que la lógica estructural de la acumulación capitalista conducirá irreversiblemente a la monopolización y su integración en único circuito económico mundial. Tal circuito único no existe. Será dominante pero no exclusivo. En mi opinión una cosa es la lógica genérica de la acumulación capitalista, cuestión que no se discute y otra que dicha afirmación genérica refleje la más compleja realidad

de la coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas en el espacio de lo posible y con los constreñimientos dados en cada momento histórico".⁴

1.2 El actor local

Si se produce una coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas, quiere decir que se está ubicando esta problemática fuera del campo de las racionalidades absolutas y sujeta por lo tanto a los efectos de la acción de los actores locales. En otras palabras, estos procesos no están totalmente determinados por mecánicas pre-establecidas de acumulación, sino que admiten la idea de oportunidades al alcance de estrategias de actores capaces de utilizarlas.

Si bien no todo es estrategia, porque como acabamos de ver, el desarrollo local expresa también regularidades estructurales, la elaboración de estrategias locales ganadoras es un ingrediente esencial en estos procesos. El siguiente texto de Vázquez Berquero es muy explícito:

"En realidad, el carácter diferencial de la estrategia (de desarrollo económico local) es reconocer que el territorio también cuenta, que en el territorio se produce la coordinación/descoordinación de las acciones de todos los agentes económicos y que, por lo tanto, la visión estratégica desde lo local es relevante para el desarrollo económico".⁵

En esta concepción, la globalización presenta no sólo amenazas, sino también oportunidades para las regiones. Federico Berbejillo desarrolla la idea de la globalización como oportunidad:

"Solamente los territorios que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo y que, además, cuenten con cierta masa crítica de capacidades estratégicas, pueden acceder a utilizar las nuevas oportunidades para su beneficio. En otras palabras, la globalización sería una oportunidad especialmente para territorios en niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes".⁶

4. F. Albuquerque, "Apuntes sobre estrategia competitiva internacional y papel de las regiones", Santiago, ILPES, 1994.

5. A. Vázquez Berquero, *Política económica local*, Madrid, Pirámide, 1993.

6. F. Berbejillo, *op. cit.* p. 24.

Las oportunidades no están al alcance de todos, suponen ciertas capacidades y ciertos niveles de desarrollo. Pero lo que importa señalar es que al aceptar la idea de la relevancia de las estrategias locales, se está abriendo la posibilidad -en teoría- de que toda sociedad local pueda jugar al interior de la estructura de acumulación capitalista. Su éxito dependerá sin duda de los factores y situaciones anotados por Bervejillo; pero en último análisis, esos factores pueden ser generados por políticas destinadas a crear las condiciones que permitan desarrollar las estrategias capaces de articular el potencial local con las oportunidades emergentes a nivel global.

Al abordar el tema de las estrategias, estamos introduciendo de hecho, uno de los condicionantes más importantes de los procesos de desarrollo local: *la capacidad de constitución de actores locales*. Para algunos autores como Fernando Barreiro: "Los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local";⁷ pero como sucede con la categoría "modelo de acumulación", en este caso existe también un riesgo de reduccionismo, si le adjudicamos al actor local un potencial de acción más allá de los límites y restricciones del sistema. En realidad se trata de una *interacción permanente entre actor y sistema*. En este juego, el actor desarrolla sus márgenes de acción, ganando o perdiendo oportunidades, logrando disminuir las limitaciones que le vienen del sistema o por el contrario, quedando más o menos paralizados por ellas.

Estas reflexiones sobre actor y modelo sólo tienen sentido si la relacionamos con un estado real de la sociedad. No se trata de simples categorías abstractas, sino de formas de pensar un momento de la historia en la que la afirmación de la posibilidad de márgenes de acción se constituye en una respuesta a la crisis de un modelo de integración social. Es en función de esta relación con la historia presente, que tiene sentido hablar de desarrollo local, de singularidad, de diferencia. Recordemos entonces, aunque sea brevemente, algunas de las características centrales de nuestra sociedad contemporánea que nos llevan a plantear la temática del desarrollo local.

2. Algunas reflexiones sobre un modelo de integración social

2.1 La uniformización

Venimos de una sociedad en la que la integración por la uniformidad fue una característica central. Esto se manifestó tanto en las orientaciones que dominaron el modo de desarrollo, como en las formas de producir.

7. F. Barreiro, "Los agentes de desarrollo", Cuadernos del CLAEH, Nº 45/46, 1988.

La noción de desarrollo ha sido objeto durante los últimos cuarenta años de innumerables reflexiones, estudios, precisiones, críticas. Pero aun teniendo en cuenta estos aportes, la noción sigue fuertemente marcada por su origen. Los que propusieron la utilización de la noción de desarrollo, se consideraron a sí mismos como "desarrollados", es decir como perteneciendo a sociedades que habrían alcanzado su madurez. Era necesario entonces extender *de manera uniforme* los beneficios de madurez a todo el planeta.

En cuanto a la forma de producción industrial, ésta se basó en productos concebidos para ser consumidos por grandes masas, que tendieron a *uniformizar el consumo*. Esta forma de producir vivió y se desarrolló con pocos sobresaltos hasta la década del setenta, caracterizándose por: la construcción uniforme de grandes plantas, la concentración masificante de los hombres alrededor de las máquinas, la descomposición despersonalizante del acto de producción, la destrucción de la biodiversidad en nombre de una forma de crecimiento única.

No podemos olvidar esta herencia que *construyó un modelo de integración de nivel planetario*. En el curso del siglo, casi todas las naciones se fueron incorporando desde distintas posiciones a ese modelo. El progreso apareció como un proceso sin límites, fuertemente atractivo, nadie podía quedar al borde del camino. Incluso en nuestros días, la forma de representarnos la sociedad sigue estando marcada por esta uniformización dominante.

2.2 La crisis del modelo

El modelo uniformizante ha mostrado desde hace casi dos décadas, signos muy claros de crisis. Si nos detenemos brevemente a observar el proceso de los países industrializados, tendremos que convenir en la persistencia de los síntomas de crisis. No estamos ante una coyuntura pasajera y superable, que permitirá retomar la marcha sobre las mismas bases. Este último cuarto de siglo XX se dibuja como un momento histórico en el que algo está terminando definitivamente para dar lugar a una nueva forma de convivencia entre los hombres que se está generando ante nuestros ojos. Sin duda no es fácil percibir los contornos de lo que está naciendo. Los perfiles son aún borrosos y *nuestras propias inercias nos impiden descubrir lo nuevo en el entramado de la crisis de lo viejo*.

Sin embargo, es posible enumerar algunas de las características de la crisis. Desde mediados de la década del setenta, los países industrializados han vivido la caída de las tasas de crecimiento, la disminución de las inversiones, el aumento de la desocupación, las dificultades para el reciclaje del recurso humano, la ruptura de los consensos sociales, la caída de grandes centros industriales. Gobiernos diversos se han sucedido en estos 20 años; se han puesto en práctica políticas

económicas neo-liberales y otros de tipo neo-keynesiano. Sin embargo, los signos de la crisis no han cesado de agravarse.

Si trasladamos nuestra mirada al llamado Tercer Mundo, el panorama es aún más desolador. Con esa facilidad de ciertos vocabularios técnicos, se ha hablado de la "década perdida" refiriéndose a los ochenta. Pero es interesante señalar que esa década perdida coincide con la primera fase de la crisis de los países industrializados. La generación de la gigantesca deuda externa de casi todos los países latinoamericanos tiene relación directa con los desequilibrios provocados por la llamada "crisis petrolera" de mediados de los setenta. Como no podía ser de otro modo, el fin de los años de crecimiento de los países centrales, afectó a todo el planeta, *fragilizando aún más las zonas más débiles de sistema mundial*.

Posteriormente llegó el período del llamado "ajuste estructural", por el que se pretendió solucionar la problemática social y económica mediante la restauración de los "grandes equilibrios". Esto se tradujo en una férrea política fiscal que creyó ciegamente en las virtudes del déficit fiscal cero. Hay países que han aplicado estas orientaciones de manera muy coherente, por lo que hoy estamos en condiciones de observar algunos resultados.

Por un lado, se ha logrado contener la inflación y "ordenar la casa". En algunos casos, los procesos de privatización masivos han permitido el ingreso de capitales y con ellos, una cierta sensación de abundancia de recursos financieros.

Pero por otro lado, siguen en pie los problemas sociales, aumentan las desigualdades, se retacean los recursos para la salud y la educación. El orden fiscal y las bajas tasas de inflación consiguientes deberían estimular la inversión en una economía "saneada". Esta inversión debería producir un aumento del producto bruto, lo que permitiría adjudicar recursos al área social. Ahora bien, todos estos condicionales quedan conjugados en ese modo verbal y hasta ahora, no se vislumbra ningún cambio real.

*2.3 Globalización y diferencia*⁸

Durante este siglo, la fe en el progreso uniforme y universal se impuso a las especificidades regionales y locales. Los avances de la electrónica, de las telecomunicaciones, de la aventura espacial, de las biotecnologías, justificaron esa fe en una forma única de evolución de la aventura humana. Pero si se orienta la mirada hacia ciertas regiones del planeta, aparecen graves problemas con el avance del hambre y la miseria, la violencia racial y xenófoba, la destrucción masiva de la vida.

8. J. Arocena, *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.

Al mismo tiempo, se perciben fuertes agitaciones en algunas zonas del planeta. Los nacionalismos, los regionalismos, los localismos renacen con fuerza. Estos movimientos se encuentran poderosos en el antiguo Segundo Mundo y el Tercer Mundo: el conflicto del Medio Oriente, la guerra del Golfo, las guerras de etnias y nacionalidades en Yugoslavia, la situación conflictual en la antigua URSS, los nacionalismos africanos, asiáticos, latinoamericanos, el integrismo musulmán, etc. Incluso en el seno del Primer Mundo, existen las conflictualidades de naturaleza regional o étnicas, como es el caso de Irlanda del Norte, de los vascos en España, de las minorías étnicas en Estados Unidos, en Francia o en Alemania. Estos fenómenos pueden volverse un "refugio", afirmando *cada diferencia*, pero rechazando toda articulación entre diferencias (es el caso de los conflictos raciales, de las tendencias xenófobas, de las guerras regionales o religiosas). Pero esas tendencias pueden también ser la base sólida de una verdadera *construcción planetaria*, si superando los mitos racionalizadores, uniformizantes, las pretensiones hegemónicas y totalizantes, el hombre es capaz de administrar la diferencia y aceptar la diversidad.

En estos últimos años del siglo XX, la diferencia ingresa al mundo de la producción, manifestándose una tendencia a atender de manera *adiferenciada* a los distintos sectores del consumos. Hoy la producción se orienta a un consumidor bien preciso y perfectamente definido. El producto se destina a una categoría etérea (los niños, los jóvenes, los ancianos, etc.) a una categoría socio-profesional, a una región de un país, a los hombres, a las mujeres, etc.

La emergencia de estas diferencias está señalando el final de una época en la que reina la uniformidad. En este fin de siglo, asistimos al fin de un modelo de civilización identificado con la "modernidad", pero aún buscamos a tientas o vislumbramos con contornos difusos, los perfiles que irán definiendo las nuevas formas de la aventura humana. En esa semioscuridad, creemos ver un rasgo que irá acrecentando su peso en el conjunto: *La diferencia, la diversidad en su dimensión natural y social*.

Todo esto contribuye a poner en cuestión el modelo de desarrollo, y por consiguiente, a cuestionar también las comunidades humanas identificadas con ese modelo. Contra la pretendida universalidad y uniformidad de una sola forma de crecimiento económico, salen actualmente a la luz del día las diferencias, las especificidades, las singularidades. En diferentes puntos del planeta, las sociedades rechazan a partir de su propia experiencia histórica, la existencia de una sola vía, de una cosmovisión única, de un proyecto "occidental" de civilización universal.

Edgar Morin escribió sobre esta crisis del modelo; recordemos uno de esos textos en el que el autor logra en unas pocas líneas una síntesis de las dimensiones de la crisis:

“Hemos visto que el desarrollo al mismo tiempo que realiza un modelo cultural/civilizacional burgués, lo sabotea y lo desintegra. Al mismo tiempo que obra por y para la realización de un modelo de humanidad masculino, adulto, burgués, blanco, suscita una relación múltiple, que no solamente rechaza la dominación de este modelo, sino también el valor de este modelo. Así, fermentos juveniles, femeninos, multi-étnico, multi-raciales, actúan, pero en desorden, sin que llegue todavía a contruirse un nuevo modelo de humanidad fundado a la vez *en la realización de la unidad genérica de la especie y en la realización de las diferencias*”.⁹

Las diferencias de edad, de género, de raza, de extracción social, pero también de diferencias de nacionalidad, de región, de religión, de espacios naturales, deberían ser tomados en consideración. Hoy la humanidad comienza a tomar conciencia de esta emergencia de la diversidad, comienza a salir de una visión uniformizante, reductora, pero fuertemente racionalizadora, para adoptar una manera de concebirse a sí misma mucho más polifacética, multipolar, compleja, en la que la presencia de contrarios desafía toda racionalización simplista. Como dice Morin, el problema es que todavía no se vislumbra ese modelo *fundado a la vez en la realización de la unidad genérica de la especie y en la realización de las diferencias*.

Esta ideas rápidamente anotadas nos permiten volver a la afirmación que planteábamos al principio y situar mejor la *aparente contradicción entre las tendencias de la globalización y las posibilidades de lo "local"*. De hecho, la crisis de modelo de la que hablamos en párrafos anteriores, está mostrando el *fin de una pretendida racionalidad universal, para el camino a una verdadera dinámica planetaria*.

3. El desarrollo local en la sociedad contemporánea

El modelo de la integración social basado en una concepción uniformizante, está hoy interpelando por la emergencia de la diferencia. Hoy es más necesario que nunca desterrar del vocabulario la asimilación entre integración y uniformidad. Las sociedades contemporáneas están confrontadas a la construcción de formas de integración social que partan del reconocimiento de la diferencia. Esta búsqueda se da al interior de una tensión que acompaña necesariamente el proceso de globalización: cuanto más se acentúa el proceso, más necesario se vuelve alimentarlo con modos locales de desarrollo económico, social, cultural, y con nuevas formas de protección de la vida.

9. E. Morin, *Sociologie*, París, Fayard, 1984.

3.1 El desarrollo local en los países llamados desarrollados

En 1979, un Primer Ministro francés lanzó la consigna: "que cada uno cree su empleo". En los países industrializados, las políticas de desarrollo local se orientaron fuertemente a movilizar el potencial humano que la crisis dejaba al borde del camino. Ha habido una considerable multiplicación de las acciones locales en áreas como la experimentación de nuevas fuentes de energías, la renovación de actividades tradicionales, los nuevos procedimientos de explotación de materias primas, la introducción de nuevas tecnologías, la apertura de nuevos canales comerciales, la revitalización de las pequeñas empresas. Muy ligadas al desarrollo de iniciativas locales, la formación profesional, la capacitación y el acceso a nuevas destrezas, han sido instrumentos importantes en los esfuerzos por movilizar los recursos humanos.

La problemática local llevó así a los países industrializados a incorporar la noción de desarrollo. Al interior de los países que se habían autoproclamado "maduros", la coexistencia de regiones hiperindustrializadas con otras en franca regresión, ponía en cuestión la lógica uniforme hacia el progreso. Más aún, la decadencia de las tradicionales palancas industriales del crecimiento, como la siderurgia, obligaban a reflexionar sobre los "modos" de desarrollo, interrogándose sobre la pertinencia de los grandes aparatos industriales concentrados. Surgen así planteos como el famoso "small is beautiful" de Schumacher¹⁰ y la revalorización de la pequeña dimensión, como respuesta más adaptada a la aceleración del cambio tecnológico. Una cierta ideología de lo "pequeño" y de lo "local", sustituyó las viejas creencias en las macrodinámicas, en los grandes proyectos, en los gigantes polos industriales.

Pero la necesidad de resultados ha llevado a plantear de forma insistente la pregunta siguiente: ¿cuál es el "efecto desarrollo" de las iniciativas locales? Se puede responder a esta pregunta recordando que así como Celso Furtado afirma que la noción de desarrollo tuvo un contenido mítico que permitió dinamizar las sociedades del Tercer Mundo,¹¹ la noción de "desarrollo local" ha servido para movilizar las poblaciones marginadas por la crisis en los países industrializados. En ambos casos, una fórmula prometedora y atractiva fue inventada para dinamizar el sistema y paliar los efectos más nocivos del crecimiento capitalista. El fomento de la pequeña empresa, las acciones de capitalización de creadores de empresas, las políticas de formación para el empleo, las iniciativas de las instituciones locales en

10. E. Schumacher, *Small is beautiful*, París, Ed. du Seuil, 1978.

11. C. Furtado, *Le mythe du développement économique*, París, Anthropos, 1976.

materia económica, los llamados polos de reconversión, etc., son expresiones de estos esfuerzos por movilizar los recursos humanos en períodos de crisis.

¿Pueden pensarse de otra manera las iniciativas de desarrollo local? Ciertamente lo "local" cobra un sentido particular en viejas naciones que se construyeron sobre las bases de fuertes identidades locales previas a los fenómenos de gigantismo y concentración propios de la sociedad industrial. En ese caso, las actuales iniciativas locales se inscriben en una tradición fuertemente arraigada en sistemas de normas y valores que les otorgan plena validez.

En este sentido, existe una vía que ha sido explorada en las viejas naciones industrializadas y que pueden ser sintetizadas en la frase: "de lo cultural a lo económico".¹² Esta dinámica se inicia por una negativa a aceptar la desaparición o la muerte de una comunidad local determinada. La identidad local se rebela y descubre que la única posibilidad de supervivencia es impulsar procesos de desarrollo localmente controlados. De la capacidad para concretar esta dinámica en acciones que aporten resultados socioeconómicos, dependerá del éxito o del fracaso de estas iniciativas de raíz cultural.

Más generalmente, habría que preguntarse: ¿hacia qué sociedad se encaminan los países industrializados? ¿El crecimiento dependerá de la capacidad para diversificar el tejido industrial, de la creatividad de sus miembros, de la articulación de los tejidos sociales, de la relación armónica de la naturaleza? Si es así, probablemente la pequeña iniciativa local se constituya en un instrumento importante en la construcción de las nuevas formas sociales. Tiene más ventajas que otras formas de acción para *construir en la diferencia*, para establecer tejidos complejos regidos por mecanismos de vida, para proteger los recursos naturales.

Pero puede haber otra forma de comprender el presente que lleve a considerar la iniciativa local como un terreno inútil de experimentación. En efecto, quienes parten de lo "global" como factor determinante, consideran que la humanidad se encamina hacia la concentración del aparato productivo en pocas zonas del planeta, en pocos centros de alta tecnología, dejando al resto de los hombres en la condición de asistidos. En este caso, el desarrollo local serviría como simple entretenimiento, como un juguete para divertir a desocupados endémicos.

3.2 El desarrollo local de América Latina

América Latina forma parte de ese mundo excluido del "orden" establecido después de la Segunda Guerra Mundial. Fue uno de los continentes destinados

12. J. Aroceno, *Le développement par l'initiative locale. Le cas français*, Paris, L' Harmattan, 1986.

a "desarrollarse". Durante los últimos 40 años, América Latina vivió lo que podría llamarse un crecimiento desarticulado. Las cifras muestran que entre 1950 y 1980 el continente latinoamericano multiplicó su producto industrial, aumentó la producción de energía y se realizaron importantes trabajos de infraestructura. Pero al mismo tiempo, creció desmesuradamente la deuda externa, varios países latinoamericanos conocieron procesos de hiperinflación en el período y siguió aumentando el número de personas que viven en situación de pobreza absoluta.

Crecimiento con inflación, aumento del producto industrial con aumento de la pobreza absoluta, aumento de las inversiones con aumento de la deuda externa, estas contradicciones están mostrando una construcción socio-económica desequilibrada. En ese contexto, es necesario ubicar la iniciativa local. La desocupación, la dependencia tecnológica, el desarrollo del sector informal, la marginación de vastos sectores de la población, son características que marcan el tipo de iniciativa local que surgió en América Latina.

A esta realidad económica hay que agregar *la debilidad* de las instituciones locales latinoamericanas, principalmente de los municipios de ciudades medias y pequeñas. Este rasgo de la realidad latinoamericana es de gran importancia cuando se intenta una comparación con los países europeos, cuyas antiguas tradiciones se expresan en instituciones locales reconocidas y consolidadas. En América Latina, más allá de las diferencias entre los distintos países, numerosos indicadores están mostrando la presencia de instituciones débiles y con poca capacidad de incidencia en la vida de la comunidad.

Esta rápida constatación de la debilidad de las instituciones locales latinoamericanas admite evidentemente *excepciones*. En algunas situaciones, se ha producido un conjunto de circunstancias, que ha permitido un cierto desarrollo de las instituciones locales. Es el caso por ejemplo de ciudades medias, que por su tamaño, han logrado recursos relativamente importantes con más posibilidades de desarrollo autónomo. Lógicamente, la utilización de estos recursos en favor del fortalecimiento institucional local ha dependido de la orientación y de la capacidad de los gobernantes locales.

Otros casos que pueden catalogarse como excepcionales, son aquellos que han logrado un cambio en el funcionamiento municipal debido a la implantación de *mecanismos participativos*. Se trata en general de equipos de responsables locales que han desarrollado una estrategia tendiente a implicar a las poblaciones en el tratamiento de los problemas y en sus eventuales soluciones. Se busca de esta forma fortalecer la institución local apelando más a la sociedad civil que a reformas político-institucionales.

En algunos países, se han procesado también cambios institucionales de distintas naturaleza e importancia que pueden tener en un futuro próximo cierta signi-

ficación. En esa situación se encuentran entre otros: Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, en parte Argentina, Uruguay, Venezuela. Se puede pensar en una progresiva toma de conciencia de la necesidad de fortalecer las instituciones locales en América Latina. Desde el punto de vista de la iniciativa local, la superación de la tradicional debilidad de las instituciones locales será un cambio cualitativo, que abrirá nuevos caminos al desarrollo.

Esta ambivalente realidad latinoamericana ha llevado a muchos analistas a interrogarse sobre la viabilidad de los procesos de desarrollo local tal como se ha experimentado en Europa. Las políticas tendientes a aumentar las autonomías locales podrían producir un efecto perverso: abrir aún más las puertas a la penetración del gran capital multinacional. Se supone que las sociedades latinoamericanas desarrolladas a partir de agentes externos, no han producido actores locales suficientemente estructurados para defender su interés, serán siempre víctimas del desarrollo reproductivo del sistema.

Otros análisis señalan que ciertos organismos internacionales, algunos gobiernos de países industrializados, así como los voceros del pensamiento neo-liberal, se han vuelto entusiastas partidarios de los procesos que estimulan la iniciativa local, lo que estaría mostrando que esos procesos no benefician precisamente a los actores más débiles, sino que son funcionales al sistema de dominación.

Estas y otras observaciones críticas que ponen en guardia contra posibles efectos negativos de las políticas de fomento de la iniciativa local, obligan a un esfuerzo de reflexión. Es necesario situar esta temática en términos tales que el debate se vuelva posible y útil.

CONCLUSIONES

Construir un marco conceptual es hoy una imperiosa necesidad. *No podemos seguir razonando a partir de un simple rechazo de las posibilidades de la iniciativa local, pero tampoco a partir de una aceptación ingenua de sus virtualidades.* La confianza en los procesos locales de desarrollo debe ir acompañada de una capacidad crítica, que analice resultados, que verifique la obtención de objetivos, que acompañe las acciones con mecanismos de evaluación.

Las distintas disciplinas que abordan la temática local tienen aportes sustanciales en esta construcción conceptual. La economía, la sociología, la antropología, la ciencia política, la geografía, el urbanismo, las ciencias agrarias, las ciencias de la administración, las ciencias jurídicas, están llamadas a concretar esfuerzos interdisciplinarios que permitan avanzar en la elaboración de las referencias teórico-prácticas necesarias.

La superación de los distintos reduccionismos exige un análisis abierto a los resultados de la investigación. Los esfuerzos de búsqueda no pueden limitarse ni a la racionalidad de una disciplina ni a la racionalidad de un actor. Este desafío de aprendizaje, de debate, en los medios académicos, en la práctica social, en los medios políticos y en la actividad profesional.

La reflexión debe además situarse en la realidad actual de nuestras sociedades contemporáneas. La ruptura de los modelos de integración basados en tendencias uniformizantes, pone de relieve la emergencia de la diferencia en sus distintas formas de expresión. En un mundo que tiende a la globalización, surgen con renovada fuerza las especificidades. El tema que convoca este Seminario -el desarrollo local- es una de las maneras de responder al desafío de una época que afirma al mismo tiempo las tendencias planetarias y la vigencia de las pequeñas comarcas.