



Políticas municipales para el desarrollo  
económico-social.  
Revisando el desarrollo local.

Alejandro Villar

Editorial CICCUS  
Buenos Aires  
2007

# Capítulo 1

## El desarrollo local y las políticas públicas.

El objetivo de este capítulo es presentar los principales conceptos que orientan este trabajo. Para esto, primero, se procederá a realizar una breve presentación de los principales aportes teóricos sobre las problemáticas abordadas para, luego, proceder a definir los conceptos particulares que se utilizarán.

Así, en primer lugar se abordará la definición de municipio y se tratarán los principales aportes al concepto de desarrollo local, explicitando la definición que se adopta en este trabajo; para, luego, analizar la relación entre el desarrollo local y las políticas públicas. En segundo lugar, se trabajará sobre el concepto de las políticas públicas haciendo eje en las particularidades que conlleva su implementación por parte de los gobiernos locales.

### 1.1. El municipio y el desarrollo local

La definición de *municipio* contempla tres dimensiones centrales. Una, territorial, en cuanto define el espacio sobre el que ejerce sus competencias una municipalidad<sup>1</sup>. La segunda dimensión se refiere al rol estatal del municipio, esto es, como aparato gubernamental, el más cercano y accesible para la sociedad. Por último, comprende una sociedad local, en tanto se reconocen actores sociales, económicos y políticos que interactúan dentro de ese ámbito territorial (al respecto se puede ver Herzer y Pérez, 1988; Clichevsky, 1990, y Pérez, 1991). De esta forma, esta definición incorpora la dimensión de la ciudad (estudiada por geógrafos y urbanistas), la de la sociedad (objeto de la sociología urbana) y la del Estado (estudiada por la ciencia política y la administración pública).

Ahora bien, en cuanto a la dimensión estatal se encuentran dos grandes líneas conceptuales. Una, considera al municipio como el órgano más descentralizado del Estado. Esto significa que el Estado nacional y/o provincial delega/n parte de sus responsabilidades y competencias en un ente inferior, concepción que refleja la particular historia argentina, y también latinoamericana, y que se inscribe en las discusiones sobre la descentralización. La otra, concibe al municipio como el aparato estatal y político de una sociedad que se autogobierna en el marco de una sociedad mayor. Esta línea recibe afluentes de distintos orígenes. En América Latina se puede mencionar a los que ven al municipio actual como la continuidad del Cabildo indiano; la que, siguiendo a Tocqueville, mira la experiencia norteamericana, o la que recupera la tradición europea que plantea que las ciudades son preexistentes respecto de los Estados nacionales y continuarán su desarrollo mientras el Estado-nación se desdibuja o tiende a desaparecer en los términos en que se lo conoció hasta ahora (con relación a esto se puede ver Borja y Castells, 1997). Esta segunda interpretación ha sido el fundamento teórico de la posición que ha venido reclamando la autonomía municipal.

---

<sup>1</sup> El espacio puede ser exclusivamente urbano (ej.: provincia de Córdoba), urbano con una pequeña área rural circundante (Provincia de Santa Fe), o un segmento de un territorio provincial (Provincia de Buenos Aires).

En el caso argentino, si bien la Constitución de 1994 ha asumido la posición autonómica<sup>2</sup>, todavía existen provincias<sup>3</sup> que no han modificado el capítulo municipal de sus respectivas Constituciones en este sentido. Sin embargo, es necesario reconocer que las limitaciones jurídicas no parecen haberse constituido en un obstáculo para que los gobiernos locales asuman nuevas funciones<sup>4</sup>.

Esta segunda concepción plantea, entonces, al municipio como una sociedad que se autogobierna, limitada por los márgenes que impone la pertenencia a una comunidad mayor -la nación- y la estructura jurídico-institucional que la regula. Así, la sociedad local se encuentra en condiciones jurídicas y políticas para delinear su propio proyecto de desarrollo, en este caso local, en el marco de uno nacional y regional. Así, esta definición del municipio constituye la base conceptual más apropiada para albergar las teorías que impulsan el desarrollo local.

## **1.2. El concepto de desarrollo local**

### **1.2.1. Del desarrollo económico al desarrollo integral. Un poco de historia**

La preocupación por el desarrollo surge en la segunda posguerra de la mano del proceso de recuperación europeo y del estancamiento ostensible de los países que no lograban comenzar un proceso de crecimiento económico sostenido. Así, un poco más tarde, durante la década de los sesenta, la problemática del desarrollo en América Latina se centró en la cuestión del camino que llevaba del subdesarrollo al desarrollo, con una clara hegemonía del pensamiento económico. El objetivo central era lograr incrementos sostenidos en el volumen de bienes y servicios generados por las economías de los países. El crecimiento del producto interior bruto (PIB) *per capita* era el instrumento privilegiado de evaluación de los avances de los países en términos de bienestar. En esta hipótesis se asociaba la mayor producción de bienes a mayores ingresos y, por consiguiente, a una mayor utilidad o bienestar económico. La mayoría de los debates sobre las estrategias de desarrollo se orientaban a explicar la manera de acelerar el crecimiento de la producción de bienes y servicios. Una lógica consecuencia de estas teorías era la convicción de que incrementos en el PIB *per capita* sostenibles eran suficientes para disminuir la pobreza.

Pero, a fines de la década de los sesenta se constató que, generalmente, el crecimiento de la economía no daba lugar a mejoras de importancia en las condiciones sociales de la mayoría de la población. Por esto, alentada a nivel mundial por Naciones Unidas y en América Latina por la CEPAL, se planteó una revisión de la concepción del desarrollo. En palabras de la CEPAL: “Podría decirse que hasta 1950 se tenía una visión bastante optimista acerca del porvenir de la industrialización y de la nueva modalidad de desarrollo. (...) Hacia 1960 parecía predominar otra actitud, ciertamente más cautelosa, con respecto a la apreciación de las perspectivas y que denotaba mayor preocupación por la dimensión y variedad de las circunstancias que obstaculizaban el desarrollo y de las que eran necesarias para proseguirlo”. (CEPAL, 1969: 39). Más tarde se preguntaba:

---

<sup>2</sup> La Constitución de 1994 establece en su artículo 123 que “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

<sup>3</sup> En este sentido sobresalen las de Buenos Aires y Santa Fe.

<sup>4</sup> El tema de las competencias municipales se aborda en el Capítulo 2.

“¿A qué se debió este cambio de actitud?”, respondiendo que “...ello se debió a la revalorización crítica de los `efectos` y de las `condiciones` del desarrollo” (ídem: 40).

Entre estos conceptos, el que despertó mayor polémica pero también generó mayor influencia fue el de las “condiciones” sociales necesarias para el desarrollo. La respuesta a este interrogante provendría de las ciencias sociales. La cuestión de los “efectos” abrió el camino a nuevos conceptos y debates, pero su influencia en los nuevos conceptos del desarrollo fue menor, fundamentalmente porque la propia CEPAL consideraba que “no es más que una particularización de lo que trae consigo todo fenómeno de cambio, cualquiera que sea su naturaleza” (ídem: 244).

De esta forma comienza a revelarse el carácter complejo y multidimensional del desarrollo. Así, se incorporara el análisis de la variable social, que tendrá dos líneas de trabajo. Por un lado, las cuestiones cualitativas sobre las condiciones sociales y –más tarde– culturales para el desarrollo; y, por otro, las cuantitativas, que introducen un instrumento muy usado en la economía: los “indicadores”, ahora aplicados a las variables sociales, referidos entonces, por ejemplo, al nivel educativo, la tasa de ocupación, la calidad de la infraestructura habitacional, etc. Estos indicadores, así como contribuyen a enriquecer la discusión sobre las condiciones sociales, también sirven para evaluar los resultados sociales del desarrollo. Surge, de esta manera, el desarrollo social como componente necesario del desarrollo. Siguiendo esta línea, en la década de los noventa Naciones Unidas incorporó el concepto *desarrollo humano*.

En este marco, emergen en América Latina las “políticas sociales”, que vienen a reconfigurar las clásicas intervenciones asistencialistas mediante políticas que tiendan a crear o fortalecer las capacidades sociales para el desarrollo. Lo que para la CEPAL serán políticas “funcionales para el desarrollo” (CEPAL, 1992). De esta forma, la sociedad, con sus fortalezas y debilidades, pasa de ser “objeto” del desarrollo (el desarrollo modernizará la sociedad y la política), para convertirse en “sujeto” de su propio desarrollo. Esta perspectiva dará lugar a la revalorización de las “potencialidades locales” para el desarrollo, savia indispensable que alimentará los conceptos de *desarrollo endógeno*, *desarrollo territorial* y *desarrollo local*.

Ahora bien, los resultados sociales del crecimiento económico mostraban una baja equidad en el reparto de la riqueza generada, lo que producía constantes problemas sociales y políticos. A partir de esta constatación se planteó a la equidad como uno de los objetivos deseables del desarrollo. Así, con esta incorporación se avanza en la concepción del “desarrollo integral”<sup>5</sup>, que plantea conciliar los objetivos económicos de crecimiento y los sociales de equidad, para obtener un desarrollo económico que atenúe las disparidades.

La incorporación de la equidad como meta del desarrollo ha generado al menos tres respuestas de peso en América Latina. Por un lado, la visión neoliberal del “derrame”, que no reconoce la complejidad del fenómeno sino que considera que la equidad se alcanza sólo a través del tiempo, el que demande *el derrame de la copa del crecimiento*. Por otro lado, se encuentra la perspectiva que considera que el crecimiento es un problema de la economía, mientras que la equidad lo es de las políticas sociales, que deben centrarse en el problema de la distribución. En tercer lugar surge el “enfoque integrado”, que alienta la CEPAL y que propone implementar políticas económicas que

---

<sup>5</sup> Este concepto aparece, en forma embrionaria, a fines de la década de los sesenta (CEPAL, 1969: 238).

no sólo favorezcan el crecimiento sino también la equidad, a la vez que observa en la política social un instrumento productivo y no sólo de equidad (CEPAL, 1992). Esta última propuesta rompe con la concepción secuencial del desarrollo para plantear la necesaria simultaneidad entre crecimiento económico y equidad (ídem).

Por otro lado, en la década de los setenta se inició en los países desarrollados un debate que incorpora las cuestiones ecológicas en los temas de desarrollo. Ante los efectos de la contaminación ambiental producida por un avasallante crecimiento industrial, sin controles, y el avance en la pérdida de biodiversidad a nivel planetario, se comenzó a incorporar la dimensión ambiental al desarrollo, dando origen al concepto de “desarrollo sustentable”.

Como cierre, entonces, resulta pertinente citar una definición de la CEPAL que condensa lo planteado hasta aquí: “La experiencia permite constatar que el crecimiento económico no conduce de manera necesaria y automática a la equidad. No obstante, la CEPAL ha argumentado que un crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia, no sólo es deseable, sino también posible” (CEPAL, 1992).

## **1.2.2. El concepto de desarrollo local**

El desarrollo local tiene tres grandes influencias. Por un lado, se trata de una respuesta práctica y concreta a la crisis que generó el paso del sistema de producción fordista al pos-fordista. En segundo lugar, desde el punto de vista conceptual, reconoce la influencia de los conceptos de desarrollo integral y territorial impulsados por Naciones Unidas, y la CEPAL en particular. Finalmente, se inscribe en un lugar privilegiado de la dialéctica local/global que ha producido el proceso de globalización.

### **1.2.2.1. La respuesta al fin del fordismo y el desarrollo endógeno**

Desde una perspectiva histórica, el desarrollo local se presenta como una respuesta a las nuevas condiciones que impusieron el paso del sistema fordista al pos-fordista y que ha conducido, en palabras de Boisier, a una “práctica sin teoría”. En efecto, como plantea este autor, “la intervención sobre los procesos de desarrollo territorial, en América Latina o en cualquier otra parte, tendría que haber estado precedida por la construcción de modelos mentales. No ha sido así” (Boisier, 1998: 21).

La respuesta a esta nueva situación generó la aparición, en algunas ciudades medianas y en ciertas áreas urbanas, de una forma de industrialización conformada por redes de pequeñas y medianas empresas, que tiene en los distritos industriales italianos su mayor exponente pero, también, incluye los complejos de alta tecnología como el Silicon Valley en Estados Unidos, la llamada *revolución tranquila* de Canadá y, posteriormente, el desarrollo del sur de Alemania y la experiencia española. Se trata, en general, de experiencias de sistemas de empresas de especialización flexible que rompen la trayectoria lineal de desarrollo que estuvo vigente durante décadas y retoman la teoría de los distritos industriales estudiada por Alfred Marshall, otorgando un nuevo valor al territorio.

La especialización flexible<sup>6</sup> es una respuesta al proceso de globalización de la economía, que ha generado una “creciente diversificación e inestabilidad de la demanda, la que ha dado lugar a una saturación de los procesos de producción en masa circunscritos a los espacios nacionales, y a un requerimiento de reorganizar los procesos de producción y regulación hacia patrones altamente flexibles y dinámicos para atender dichos cambios” (Piore y Sabel, 1990; Hirst y Zeitlin, 1991, citado por Fernández, R., 2001).

A su vez, esta concepción vuelve a centrarse en el territorio y los recursos locales. Así, éstos generan complejos de producción territorial en cuyo marco se conciertan procesos de integración en la que los actores combinan estrategias de competencia y cooperación (Sabel, 1992) a partir de las cuales se desarrolla una red que involucra no sólo a las empresas, sino también a las instituciones públicas y privadas. Esta red ofrece una sólida y reconfigurada división social del trabajo en base a la cual los actores económicos obtienen un conjunto de externalidades potenciadoras, con fundamento en el desarrollo de economías de escala y alcance por asociación y especialización; en una marcada reducción del riesgo (al que pueden dar lugar los altos stocks de capital que acompañaron la integración vertical); y como efecto de la interacción en el escenario de la aglomeración territorial (Scott, 1988 y Costa, 1995).

De esta manera se comienza a consolidar un nuevo paradigma que da cuenta de esta nueva realidad. Surge así el concepto de *desarrollo endógeno*, que revaloriza el territorio y sus recursos.

Así, el planteo se centra en que todas las sociedades localizadas en un territorio tienen recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de desarrollo. En palabras de Antonio Vázquez Barquero, uno de los autores más influyentes en América Latina, el desarrollo local es definido “como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o territorio” (Vázquez Barquero, 1998: 3).

Profundizando en la cuestión de los recursos, Vázquez Barquero plantea que en este proceso de desarrollo se pueden identificar tres dimensiones: “una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en la que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión político-administrativa, en la que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico favorable, protegerlo de interferencias externas y proteger el desarrollo local” (Vázquez Barquero, 1988: 129). Como se puede observar, el desarrollo, en este caso “local”, es una tarea que involucra a las cuatro

---

<sup>6</sup> Un buen estado de la cuestión sobre la crítica a este concepto se puede encontrar en Ramiro Fernández (2001). Allí se plantea, sintéticamente, que han surgido nuevas asimetrías espaciales entre las regiones periféricas de la Unión Europea, que se ha producido una confirmación del dominio extendido de las empresas de capital transnacional (ETs) que relativizan la acción de las Pymes, particularmente porque se ha pronunciado la dependencia financiera, tecnológica y comercial de las Pymes respecto de las ETs. Además, Fernández observa que los distritos industriales son demasiado dependientes de sus especificidades históricas y que hoy se asiste al declive de muchos de ellos.

esferas; la económica, la social, la cultural y la política, evitando así, desde esta óptica, la visión reduccionista del desarrollo económico.

Dentro de esta concepción ha surgido el concepto de sistemas productivos locales que la bibliografía reciente ha generalizado para designar conjuntamente y de manera simplificada a todos estos tipos de organización industrial a nivel local. En estos sistemas productivos locales adquirirá suma relevancia la capacidad de generar innovaciones tecnológicas y formas de producción flexibles que permitan incrementar la productividad y la competitividad en la economía globalizada.

Esta concepción de desarrollo “endógeno” se diferencia de la de desarrollo “exógeno” en la medida en que esta última se centra en la capacidad de las ciudades o regiones para atraer inversiones externas que generen empleo y, en el mejor de los casos, se articulen con empresas locales, generando así una sinergia productiva.

Ahora bien, puede decirse que fue en la década de los ochenta cuando el desarrollo endógeno se conforma como una estrategia activa de desarrollo local orientada a resolver los problemas locales y hacer frente a los cambios producidos por la crisis del modelo de producción fordista y el creciente proceso de globalización de la economía. Los modelos de desarrollo local que desde entonces han tenido éxito<sup>7</sup> en el mundo responden a las especificidades de cada región, por lo que no son implantables acríticamente en América Latina. Por lo tanto, es necesario comenzar a construir las bases que permitan avanzar en la construcción de un concepto de desarrollo local que dé cuenta de estas particulares realidades, permitiendo, a su vez, debatir las características de un modelo latinoamericano de desarrollo local.

Por otro lado, resulta indispensable hacer referencia a los aportes de Sergio Boisier, que plantea al menos tres cuestiones significativas con relación a la concepción del desarrollo territorial, que se encuentran en la literatura básica sobre el desarrollo local. Por un lado, se encarga de recordar la complejidad del fenómeno del desarrollo resaltando su dimensión holística y sistémica, en donde la articulación y coordinación de la acción colectiva se vincula con la necesaria sinergia que requiere el desarrollo (Boisier, 1998: 22). Esta complejidad demanda, entonces, la construcción de un nuevo paradigma de conocimiento que permita una intervención inteligente en el territorio.

La segunda contribución consiste en el concepto de “proyecto político” de desarrollo, con lo cual inscribe a éste en la esfera social y política, marginando a la interpretación economicista. En efecto, para Boisier “el desarrollo es, en términos procesuales, un permanente y masivo proceso de toma de decisiones, que están en manos precisamente de los actores... Como este tipo de `matriz decisional` no puede ser ya controlada por mecanismos estatales (la planificación tradicional) ni por mecanismos de mercado (eficientes en el campo microeconómico), se requiere del establecimiento de `redes horizontales de coordinación`... Que no son otra cosa que proyectos políticos de desarrollo” (ídem: 23).

El tercer aporte se refiere a la advertencia sobre una limitación propia del desarrollo regional, que se aplica perfectamente al local. Se pregunta Boisier (Op. Cit.) si es posible el desarrollo regional sostenido en el tiempo en un contexto nacional en el cual

---

<sup>7</sup> Fundamentalmente, los distritos industriales italianos, el sur de Alemania, el Québec canadiense y algunas experiencias españolas.

se agudizan las diferencias regionales. Esta pregunta conduce a interrogarse sobre el papel del Estado nacional y a la relación entre la globalización y el proceso de regionalización continental.

En este punto resulta pertinente incorporar la cuestión del conflicto. Efectivamente, se debe tener en cuenta que la implementación de un proyecto de desarrollo local demanda resolver lo que Cotruelo Menta ha denominado “el triángulo conflictivo del moderno desarrollo regional”, conjugando de manera positiva los objetivos de eficiencia en la asignación de recursos públicos y privados, de equidad en la distribución de la riqueza y el empleo generados, y de preservar a largo plazo el entorno medioambiental (Cotruelo Menta, 1996).

Por otro lado, si el modelo del desarrollo local otorga a la sociedad local y a su capacidad de articulación el lugar central; para América Latina replantea el problema de resolver qué papel deben jugar los sectores más empobrecidos y débiles de la sociedad. Con relación a este aspecto se observa un significativo aporte del pensamiento latinoamericano, en el planteamiento sobre la necesidad de fortalecer a estos actores a través de una propuesta que resalta la necesidad de impulsar las potencialidades locales para el desarrollo local “desde abajo”. Uno de los principales aportes en este sentido lo ha realizado José Luis Coraggio, que postula entender la economía local formada por tres subsistemas: la economía popular, la economía pública y la economía empresarial. La economía popular, en esta concepción, “no tiene que ver con la formalización de lo `informal`, sino con la constitución de un sub-sistema dentro de la economía, una economía del trabajo, por contraposición con la economía del capital. Dicha economía del trabajo está formada no por empresas orientadas a la acumulación sino por las unidades domésticas, sus emprendimientos y redes, orientadas por la reproducción ampliada de la vida de sus miembros” (Coraggio, 1997: 79). Entonces, el desarrollo económico local implica poner en marcha acciones orientadas a incrementar la productividad de la economía popular, para lo cual se deben reorientar las políticas sociales actuales y, fundamentalmente, buscar y potenciar la articulación entre los tres subsistemas mencionados (Coraggio, Op. Cit.).

Ahora bien, cuando se trata de analizar las condiciones sociales y culturales del desarrollo local se debe hacer referencia al concepto de *capital social*, originado en el precursor trabajo de Robert Putnam (1993) sobre el desempeño institucional de las regiones italianas. Este concepto es utilizado para designar ciertos rasgos de la organización social, como la confianza, las normas y las redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones coordinadas. Ahora bien, Putnam concibe este tipo particular de capital como un “stock” que las sociedades acumulan a través de períodos históricos largos, y de los cuales dependen sus posibilidades de desarrollo actuales. De esta forma el desarrollo se reservaría sólo para aquellas sociedades que han logrado generar esta suerte de “acumulación originaria” de capital social, lo que deja a América Latina prácticamente fuera de toda consideración. Por esto, en esta región se tiende, en general, a entender al capital social como un recurso construible en el mediano y largo plazo, aún en contextos adversos (Evans, 1996).

### 1.2.2.2. Local/global

El desarrollo local se inscribe, también, en un lugar privilegiado de la dialéctica local/global que ha producido el proceso de globalización. En efecto, así como el desarrollo es un concepto de la segunda posguerra, el desarrollo local se plantea como una opción a partir de la crisis del modelo fordista y del proceso de globalización.

De esta manera, en la matriz de origen del concepto de desarrollo local en la dialéctica local/global se hallan al menos tres tipos de enfoques. Por un lado, el que plantea que esta nueva lógica de la globalización es avasallante y vuelve imposible todo planteo de desarrollo local. Por otro, el que 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. Finalmente, el tercer enfoque encara la situación considerándola en términos de riesgos y oportunidades (Arocena, 1997a).

En América Latina ha sido el tercer enfoque el que ha generado mayor aceptación. En este sentido, el trabajo de Borja y Castells *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, de 1997, fue uno de los más influyentes en la orientación del pensamiento latinoamericano. En esta obra se revaloriza el papel que tiene destinado lo local dentro del proceso de globalización. Así, en torno a la ciudad o, para ser más precisos, a redes de ciudades, se articula la economía global. A su vez, las ciudades dependerán cada vez más de la forma en que se articulan a la economía global. Lo local y lo global se vuelven complementarios y se necesitan mutuamente. Dentro de esto, “La importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas” (Borja y Castells, 1997: 14). Esta nueva situación demanda, entonces, una política económica local, que busque la integración de la economía local en la global, una política de integración social y, finalmente, nuevas y flexibles formas de representación política y de implementación de las políticas públicas locales.

Dentro de este mismo enfoque se ubican Sergio Boisier y José Arocena. El primero concluye en un reciente trabajo que “Las nuevas actividades en nuevos espacios abren posibilidades ciertas de generar procesos de crecimiento local, los cuales pueden servir de base y entorno para procesos más complejos de desarrollo local endógeno. Que los procesos de crecimiento se asimilen o no a los modelos comentados –distritos industriales, concentración geográfica de empresas, cambio endógeno– dependerá de la calidad de la respuesta local, influenciada a su vez por la catálisis que los sistemas locales de investigación y desarrollo, principalmente las universidades, puedan introducir en el medio local” (Boisier, 2005: 61).

Arocena, por su parte, ha generado al menos dos aportes relevantes en la construcción del concepto de desarrollo local. En primer lugar, frente al proceso de globalización plantea que “...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” (1997a: 44). Así, al igual que en Borja y Castells (1997), se observa aquí que lo global y lo local se necesitan mutuamente. Ahora bien, las oportunidades que presenta el proceso de globalización no

están al alcance de todos, ya que aprovecharlas supone ciertas capacidades y niveles de desarrollo de las sociedades locales. Dentro de estas capacidades resalta la de la constitución de actores locales para el desarrollo (Arocena, ídem). El desarrollo es, entonces, un producto social en tanto depende de las capacidades –existentes o a ser desarrolladas– de los actores locales. Pero esas capacidades son fundamentalmente culturales. “Así, `lo local` cobra un sentido particular en viejas naciones que se construyeron sobre la base 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 tradiciones arraigadas en sistemas de normas y valores que les otorgan plena validez. Existe una vía que ha sido explorada en las viejas naciones industrializadas y que puede ser sintetizada en la frase: `de lo cultural a lo económico`. Sin embargo, en el caso latinoamericano, la dinámica local se ha iniciado frecuentemente por la 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 el éxito o el fracaso de estas iniciativas de raíz cultural” (Arocena, 1998: 7).

Finalmente, enmarcado en la lógica local/global se encuentra también la perspectiva del Banco Mundial. Efectivamente, ya a comienzos de la década de los noventa este organismo de financiamiento comenzó a plantearse la necesidad de ampliar los temas financiados. Si hasta la década de los ochenta la intervención destinada a las ciudades se centró en los servicios urbanos, y particularmente en lo referido a la infraestructura, en 1990 se planteó que el nuevo desafío incluía la problemática de la economía urbana, la pobreza y el deterioro del medio ambiente. Así, se propuso intervenir para afrontar estos problemas a partir del fortalecimiento de la administración municipal, tanto de

De esta forma el desarrollo local es entendido como la capacidad que los actores de la ciudad tienen para obtener una inserción competitiva de la economía de la ciudad en el mundo globalizado.

Para sintetizar, Los principales elementos del desarrollo local se pueden sintetizar desde tres perspectivas que se influyen mutuamente: como propuesta de intervención, en cuanto a la metodología de abordaje, y como concepto.

Como propuesta de intervención, se ha llegado a cierto consenso respecto de tener en cuenta media docena de factores: recursos (que van desde los materiales y naturales a los cognitivos y simbólicos), actores (individuales, colectivos, corporativos), instituciones (respecto de las cuales es central su capacidad institucional), procedimientos (los de carácter más social), cultura de desarrollo (productora en el sentido de capital social de Putnam), e inserción (del territorio en su entorno) (Boisier, 1998).

Desde la perspectiva metodológica se observa que “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” (Arocena, 1997a: 57).

Desde lo conceptual, el desarrollo local condensa las principales proposiciones de los tres paradigmas centrales del desarrollo. Por un lado, responde a la perspectiva historicista cuando se plantea potenciar el desarrollo existente en un territorio determinado. Cada territorio o sociedad local tendrá características económicas, socioculturales y político-institucionales propias, que generarán una suerte de desarrollo único e irreplicable. Pero, por otro lado, carga con la tradición evolucionista del “modelo” a alcanzar en sucesivas etapas, aunque ya no será un único modelo, sino que más bien se acerca al planteamiento de Touraine sobre la existencia de una pluralidad de modelos de desarrollo. En efecto, la literatura nos habla de los “modelos” de desarrollo local, entre los que se destaca el de los “distritos industriales” del norte de Italia, el basado en las tecnologías de punta del *Silicon Valley* o la *revolución tranquila* de Québec. Finalmente, en la necesidad de lograr una articulación sistémica de los distintos elementos para lograr la sinergia necesaria para el desarrollo, encontramos el aporte del enfoque estructuralista.

### **1.2.3. Definiendo el desarrollo local**

Para los fines de esta investigación se tomarán algunos conceptos que guiarán la tarea. En primer lugar, siguiendo el planteamiento de Antonio Vázquez Barquero (1998) se entiende el desarrollo local como la capacidad de llevar adelante un proyecto local en el que se aprovechen las capacidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) en pos de un desarrollo sostenible.

Ahora bien, así como el desarrollo local es de carácter complejo y sistémico, no se debe olvidar su dimensión política. En este sentido, el desarrollo local es una construcción política en donde el Estado local cumplirá un rol central. Efectivamente, en términos procesuales, se trata de un permanente y masivo proceso de toma de decisiones de los actores locales. Estos procesos requieren de una articulación que les otorgue sentido y dirección. Así, “se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político” (Garnier, 1999).

Pero, en este proceso de toma de decisiones no se debe olvidar la desigual distribución de poder que tienen los actores intervinientes. La articulación, en sentido político, significa catalizar, coordinar y mediar para resolver las tensiones y conflictos que la interacción público-privada y la dinámica del entramado de las instituciones y los actores locales generan. Entonces, se deberá gobernar, también, la tensión que la desigual distribución de poder produce en la definición del rumbo y la distribución de cargas y beneficios que genera el desarrollo.

Así, en Argentina se plantea el problema de resolver la integración de los sectores más empobrecidos de la sociedad. En este aspecto se destaca el papel que las políticas sociales desempeñan en el proceso de inclusión e integración social, y el de algunas de tipo socioproductivo que alientan una alternativa productiva con la que se puedan enfrentar los problemas de desempleo y exclusión.

Ahora bien, es necesario señalar que es sumamente difícil sostener un programa de desarrollo local sin una política nacional y regional que se oriente en ese sentido. En efecto, el desarrollo local sólo podrá consolidarse como parte de un proceso mayor que incluya los niveles microrregionales, nacionales y regionales, y por lo tanto resulta indefectiblemente ligado a su contexto regional y nacional. Éste, a su vez, dependerá del modelo macroeconómico escogido y de las políticas de los niveles supralocales que se implementen.

En este sentido, resulta poco razonable pretender una distribución del ingreso local sin un marco nacional que posea esa misma orientación. En efecto, así como es necesario señalar que el desafío de una distribución más equitativa de la riqueza no es una tarea exclusiva ni central del nivel local del gobierno, también es necesario plantear que el esfuerzo social que demanda el desarrollo, y en particular el desarrollo local, debe contemplar, desde el comienzo y explícitamente, alternativas para mejorar las condiciones de empleo, obtener una equitativa distribución de la riqueza obtenida y, particularmente en los países de América Latina, garantizar la inclusión social de los sectores que se encuentran marginados.

Esta concepción del desarrollo local mantiene a la dimensión económica como columna vertebral pero refiere, necesariamente, a otras dimensiones. 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.

Resumiendo, se trata de un proceso local y centralmente económico, enmarcado por uno nacional y regional que, poseyendo una estrategia consensuada, incorpora las acciones de los tres niveles del Estado y la asociación público-privada.

### **1.3. Desarrollo local y políticas públicas**

En este proceso complejo y sinérgico el Estado ocupa un lugar central por dos elementos predominantes. Uno, que la matriz Estado-centrista, aunque en crisis, continúa otorgándole un papel preponderante en la orientación de la sociedad, la política y la economía. El otro, que el Estado conserva el monopolio de la facultad de imponer normas a través de la legislación que genera.

Efectivamente, si bien las relaciones Estado-sociedad se han modificado, se debe reconocer que el primero continúa ocupando un lugar preponderante como elemento director de la sociedad (Kooiman, 1993). Pero, también es preciso señalar las transformaciones que modifican su actual rol, centrado en su capacidad de dirección de la esfera estatal basándose en el control social o en el control de los recursos esenciales, hacia uno basado en la coordinación de un proceso de definición de los objetivos de la acción pública que será fruto de la interacción de actores políticos, públicos y privados.

Asimismo, el papel y la capacidad de control del Estado, lejos de desaparecer, se transforman, ya que la autorregulación social tiene lugar en un cuadro institucional reconocido por éste. En particular, el Estado mantiene el derecho de ratificación legal, el derecho de imponer decisiones de autoridad allí donde los actores sociales no lleguen a

alguna conclusión, y el derecho de intervenir con una acción legal o ejecutiva en el caso de que un sistema autónomo no satisfaga las expectativas de regulación. Por tanto, el control jerárquico y la autorregulación social no son mutuamente excluyentes (Mayntz, 2000).

Ahora bien, para el desarrollo local es necesario tener como consideración central la necesidad de referirse a los distintos niveles estatales. Esto es, a la nación, las provincias y los municipios. En ese sentido, resulta pertinente resaltar que el desarrollo local demanda una atención de la agenda de todos los niveles del Estado. Esto se plantea teniendo en cuenta dos elementos de distinta naturaleza, uno empírico y otro teórico. El primero se refiere a la experiencia internacional, en donde resultan fundamentales no sólo las políticas locales sino también las regionales, como en el caso de Canadá, y las nacionales y hasta supranacionales, como en los casos europeos. El segundo elemento, de tipo teórico, siguiendo los conceptos antes propuestos, refiere a la necesidad de una orientación nacional y regional del desarrollo en la que se enmarque el de tipo local. Esto se plantea por dos motivos fundamentales. El primero, porque si los esfuerzos locales por el desarrollo no son acompañados por otros a escala provincial y nacional, la sustentabilidad de dicho desarrollo se verá en serio riesgo. En otras palabras, resulta sumamente difícil aceptar “el desarrollo en una sola ciudad”. Este planteamiento se funda en que no parece posible el desarrollo de una ciudad o, incluso, de una región –en términos infranacionales– en un país que no se desarrolla y, yendo más allá, en una región –en términos supranacionales– que tampoco lo hace. El segundo motivo es que, particularmente en los países en desarrollo, el Estado nacional, pese a su crisis, continúa ocupando un lugar central en la organización y orientación de la sociedad.

De esta forma, el reconocimiento de la centralidad estatal en el desarrollo en general y en el local en particular conduce a observar la actuación del Estado a través de las políticas públicas. Éstas podrán tener diferentes objetivos, orientaciones y hasta funciones dependiendo de que sean nacionales, provinciales o municipales. El desarrollo local, entonces, no es un problema exclusivo de la agenda municipal, sino que requiere de la intervención de los otros niveles. Así, las políticas municipales son imprescindibles pero no suficientes, y resulta indispensable una articulación vertical entre los esfuerzos nacionales, provinciales y municipales que genere sinergia.

Ahora bien, a esta articulación vertical es necesario incorporar otra de tipo horizontal en cada nivel del Estado. En efecto, la concepción integral del desarrollo demanda políticas específicas y coordinadas de las diferentes áreas de gobierno. Esta articulación tiene un centro, constituido por las áreas de desarrollo económico, que son aquellas que se orientan a la promoción económica a través del estímulo a la actividad empresarial. Pero, para evitar una visión reduccionista, estas áreas deben articularse con las de desarrollo urbano, entre las que se destacan las destinadas a mejorar las condiciones de comunicación y transporte de la ciudad; las políticas ambientales, orientadas no sólo a proteger el medio ambiente local sino también a propiciar la competitividad de las empresas en este aspecto; y las políticas sociales, particularmente las de educación, formación y capacitación. A su vez, estas políticas podrán ser exclusivas o concurrentes entre los distintos niveles del Estado, según lo indiquen las atribuciones y competencias jurídicamente establecidas en cada caso.

Resumiendo: el desarrollo local será producto, en cuanto intervención estatal a partir de las políticas públicas, de la articulación vertical entre las políticas nacionales,

provinciales y municipales y de la articulación horizontal de las distintas áreas de gobierno de cada nivel. A su vez, el centro de estas políticas lo ocupan las de desarrollo económico, que se constituyen en la columna vertebral de la acción estatal en general y municipal en particular.

En este punto se ha arribado, desde el concepto de desarrollo local, al objeto de esta investigación: las políticas municipales de desarrollo económico local. Éstas se entienden como aquellas que procuran la promoción de la actividad económica local a través de distintas iniciativas. En el siguiente punto se plantea la cuestión del Estado y las políticas públicas en términos generales, y se definen los conceptos que serán utilizados en este trabajo.

#### **1.4. El Estado y las políticas públicas**

En primer lugar es necesario recordar que las políticas públicas no se producen en el vacío. No sólo nos informan acerca del ambiente socioeconómico, sino también respecto del Estado. Son los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la maquinaria gubernamental (Rose, 1984, citado en Meny y Thoenig, 1992).

La relación entre el Estado y las políticas públicas es dinámica y genera un proceso de retroalimentación que va definiendo y redefiniendo al Estado a partir de las políticas públicas que éste implementa. No se trata de plantear una relación mecánica o unidimensional en donde a un tipo de Estado le corresponde un tipo específico de políticas, sino de resaltar la complejidad y el dinamismo del proceso de definición y constitución estatal. Así, el estudio de las políticas permite examinar cómo éstas definen la política, las instituciones y el Estado (Meny y Thoenig, 1992: 16).

De esta forma, el Estado no configura un bloque monolítico sin fisuras cuyas reglamentaciones, medidas y políticas se diseñan, formulan e implementan independientemente de las correlaciones de poder que atraviesan o contornean. Por el contrario, es el producto de relaciones sociales, económicas y de poder que lo constituyen como tal. Así, las políticas del Estado reflejan, de alguna manera, esas correlaciones articuladas en su propio seno.

Llegados a este punto, y para los efectos analíticos, en primer lugar se procederá a abordar la concepción del Estado que fungirá de paradigma general a la investigación. Luego se tratará la cuestión de las políticas públicas, para, por último, definir a éstas en tanto marco teórico-metodológico de esta investigación.

##### **1.4.1. La cuestión del Estado**

En primer término, se entiende al Estado como una construcción social y por tanto como un producto histórico que se adapta a las transformaciones sociales y políticas. Es esta, entonces, una concepción del Estado como relación social (García Delgado, 1994) y, en cuanto tal, dinámica y abierta a los cambios que las relaciones sociales y de poder producen. En palabras de O'Donnell, "El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada" (O'Donnell, 1993: 65). Ahora bien, esta primera definición no debe hacer olvidar el componente de aparato que posee el Estado en tanto sector público, con una

burocracia que, en última instancia, es responsable de la implementación de las políticas.

La teoría sobre el Estado que se adopta para esta investigación abreva, fundamentalmente, en los aportes realizados por los trabajos de Daniel García Delgado (1994, 1998, 2003) y Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak (1995). De esta manera se entiende que el Estado tiende a preservar una autonomía relativa en tanto su conformación no es un simple reflejo de las fuerzas sociales imperantes. Así, debe entenderse como una relación que reconoce diversos grados de autonomía que varían con respecto a los diferentes sectores sociales, a los distintos tipos de cuestiones que se traten y a los intereses que se afecten (Oszlak y O'Donnell, Op. Cit.). Asimismo, se debe reconocer que, en ocasiones, se encuentra una capacidad estatal para implementar políticas generadas desde sus propios intereses y su propia lógica burocrática. Como han señalado Meny y Thoenig (1992: 76), "Estudios de las políticas públicas cada vez más numerosos han puesto de manifiesto la importancia de las instituciones del Estado como organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (electos o administrativos) persiguen metas que no son exclusivamente respuestas a demandas sociales y, a la vez, como configuración de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o grupos de interés".

Sin embargo, esa relativa autonomía no es la de un Estado global frente a una sociedad indiferenciada. Hay, por el contrario, grados y pautas de autonomía muy diferentes según se refieran a unos u otros sectores sociales y según se trate de cuestiones que "importen" más o menos a unos y a otros (Oszlak y O'Donnell, Op. Cit.). Además, la referida autonomía estatal no constituye un rasgo estructural de todos los Estados conocidos. El Estado no es totalmente autónomo o totalmente dependiente, sino que sus condiciones de autonomía varían sectorial y temporalmente (Skocpol, 1989) de acuerdo a la enorme variación que se encuentra en las relaciones sociales y las prácticas y estrategias de los actores políticos y burocráticos. Dadas estas condiciones, "el estudio de políticas estatales debería proporcionarnos valiosas enseñanzas acerca de estas diferencias" (Oszlak y O'Donnell, Op. Cit.: 104).

De esta forma, el marco conceptual adoptado se orienta a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permiten traducir. Así, constituye una opción que plantea un doble rechazo, tanto del racionalismo economicista, encarnado en la escuela del *public choice*, como del planteamiento de una sociedad que depende de un Estado, a su vez, cautivo de una minoría, expresado en las posiciones marxistas, neomarxistas y neoweberianas. En el enfoque escogido, entonces, la relación fundamental es aquella que se establece entre los grupos y el Estado.

#### **1.4.2. La nueva relación Estado-sociedad**

Esta concepción histórica y dinámica del Estado desecha una definición estática y permanente y hace necesario que se lo deba definir y caracterizar en cada momento histórico particular. Así, en los últimos veinte años se ha estado asistiendo a una transformación profunda del modelo estatal imperante desde la segunda posguerra y, consecuentemente, a un cambio en las relaciones entre el Estado y la sociedad (García Delgado, 1994). Las demarcaciones que separan al Estado, lo público, la sociedad y lo

privado se vuelven cada vez más borrosas. Los contornos entre lo público y lo privado se vuelven irregulares, con áreas grises en donde resulta difícil precisar dónde comienzan una y otra esfera (Oszlak y O'Donnell, Op. Cit.: 194). Ahora bien, los contornos de la relación Estado-sociedad son más o menos precisos dependiendo del tema que se trate, reconociendo que incluso en dichos contornos se producen cambios<sup>8</sup>.

Así, las políticas públicas responderán a los patrones establecidos por el modelo estatal imperante y las relaciones Estado-sociedad que se generen. Pero, como se dijo, a su vez, las características que adquieran dichas políticas en cuanto a qué se hace (y qué no se hace), y dónde, cuándo, cómo y con quiénes se implementan, le van dando la forma concreta a cada modelo estatal, que redefine esta relación. De esta forma, “las políticas estatales permiten una visión del Estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” (Oszlak y O'Donnell, Op. Cit.). Su estudio, desde la perspectiva de estos autores, ayuda a desagregar y “poner en movimiento” a un Estado y a actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) que en los otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos. El campo propio de este tercer enfoque es más dinámico y menos estructural: el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas.

---

<sup>8</sup> Posiblemente el ejemplo más actual sobre la dinámica de estos contornos sea el de la seguridad. Hasta hace unos años este tema era considerado de exclusiva responsabilidad del Estado, pero en los últimos años se han desarrollado conceptos como el de *seguridad ciudadana* que incorporan a la sociedad en tareas de prevención.