



Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local

Luis José Di Pietro Paolo

Autor de este artículo:

Luis José Di Pietro Paolo. Lic. en Filosofía (UBA) y Master en Ciencias Sociales (FLACSO). Desempeña tareas en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local

Introducción

En los países centrales el desarrollo local es la respuesta de localidades y regiones a un desafío de carácter global. Este fenómeno, que tiene lugar en la década de los ochenta, se desarrolla tanto en su dimensión económica (pérdida de autonomía de los Estados, reestructuración económica, políticas de ajuste, relocalización de empresas, esquemas de intercambio de carácter horizontal-territorial) como en su dimensión cultural (debilitamiento de la identidad nacional, privilegio de lo local).

La crisis en Europa se traduce en la coexistencia de regiones deprimidas con regiones super industrializadas dentro de un mismo país; la decadencia de las palancas tradicionales de industrialización, como la siderurgia y la consecuente desocupación o subocupación. Se relaciona, además, con la crisis del modelo de desarrollo fordista, de carácter concentrador, urbano industrial y liderado por las grandes empresas.¹ El desafío para los gobiernos locales consistió en encontrar respuestas a la movilidad del capital, a las dinámicas territoriales específicas y a las nuevas formas de acumulación flexible.²

Según Vázquez Barquero los procesos de desarrollo local son ante todo una estrategia que toma como mecanismo dinamizador los procesos de desarrollo endógeno, esto es, el impulso de la capacidad emprendedora local, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresa, las

1. Alburquerque, *Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza*, ILPES, Sgo. de Chile, 1996.

2. Al respecto ver Vázquez Barquero, *Desarrollo económico local*, Madrid, Pirámide, 1993; Alburquerque, op. cit.; García Delgado, *Estado-nación y globalización*, Buenos Aires, Ariel, 1998.

políticas de formación para el empleo, las iniciativas de las instituciones locales en materia socioeconómica, los llamados polos de reconversión, a través de una cooperación entre los agentes públicos y privados.³

La lucha por mantener viva la comunidad y la existencia de sólidas identidades culturales conducía a la búsqueda de procesos localmente controlados (la vía que Arocena llama “*de lo cultural a lo económico*”) donde “*convergen la necesidad de crear riqueza y la necesidad de salvar - guardar los recursos naturales; la urgencia por generar empleos y la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población.*”⁴ Estas respuestas a la situación de crisis toman formas propias en cada país de acuerdo al tipo de organización del Estado, las líneas programáticas de las políticas de fomento, la historia económica, la tipología de las regiones, etc.

En América Latina los procesos de ajuste estructural que encararon nuestros países lograron obtener, en general, una estabilidad macroeconómica pero no corrigieron la distribución desigual del ingreso ni las asimetrías regionales en el interior de cada país. Tampoco aseguraron un crecimiento del empleo productivo -en el caso de Argentina; por el contrario, hubo una disminución de los niveles de ocupación- ni un desarrollo humano y sustentable.

Una de las alternativas que se plantea, por consiguiente, es encarar un tipo de políticas capaces de estimular la creación de entornos territoriales innovadores para la concertación estratégica de actores sociales y el fomento de la creatividad productiva y empresarial local.

En el caso de Argentina además, hay que mencionar como factor determinante el proceso de Reforma estructural del Estado, llevado adelante a partir de inicios de los '90, que incluye la estabilización económica, las políticas de descentralización y la reforma institucional de 1994 (revalorizando las instancias municipales). La cuestión de la descentralización ha significado para las provincias primero, y luego para los municipios, acomodarse bruscamente a nuevas condiciones y responsabilidades en la gestión, a buscar fórmulas originales para hacer frente a los efectos adversos de es-

3. Vazquez Barquero (1993), p. 203.

4. Arocena, *Desarrollo local, un desafío contemporáneo*, 1995, p.32.

ta reestructuración en todos los niveles, y a tratar de hallar caminos para aprovechar mejor los propios recursos y potencialidades.⁵

Nuevos planteos acerca del Desarrollo

Pero, además, el surgimiento de experiencias de desarrollo local es simultáneo a la puesta en cuestión de las concepciones y programas tradicionales de desarrollo que han sido los dominantes en las últimas décadas y que no han alcanzado en la práctica los resultados deseados.

En el caso latinoamericano es notorio que el crecimiento económico que ha experimentado la región no se ha acompañado de un aumento de la equidad ni de una disminución de la pobreza. El Producto Bruto Interno de América Latina creció en promedio entre 1990 y 1997 cerca de una 30%. En el trienio 1995-1997 la mayoría de los países de la región mostraron un crecimiento promedio anual del 3% al 4%.

Sin embargo, este crecimiento no alcanzó para contrarrestar la persistencia de la pobreza. En términos absolutos, el número de latinoamericanos y caribeños en situación de pobreza es hoy más alto que nunca: 210 millones. El promedio de indigencia es de un 17% del total de familias latinoamericanas y el de pobreza alcanza a un 39% de los hogares. En cuanto a distribución del ingreso, la región tiene la distribución más inequitativa del mundo en desarrollo. En los últimos 25 años se ha acentuado la brecha entre el ingreso del 20% más rico y el 20% más pobre. En 1970 el ingreso del quintil más rico era 18 veces superior al ingreso del quintil más pobre; en 1995 esta relación era de 22. Tomando en consideración el coeficiente de Gini –que mide la distancia entre una distribución del ingreso equitativa y la distribución real de un país o población– se ha calculado que la región tiene un exceso de desigualdad de 15 puntos en dicha escala.⁶

5. Acerca de la descentralización y los municipios ver Arocena (1995), Alburquerque (1996), Coraggio (1997), Informe Argentino (1997), García Delgado (1997) y (1998), Boisier (1997), Stein "Aspectos fiscales de la descentralización del Estado en AL", en *Nuevas visiones para los municipios*, Cuadernos del IFAM N° 2, Bs. As., 1998; Kliksberg (1997).

6. Bustelo y Minujin, "Política social e igualdad" en Bustelo, *Todos entran*, Buenos Aires, Planeta, p. 87 y 88. También ver Londoño, *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina*, Washington, 1996; CEPAL, *Panorama social de América Latina 1997*, Santiago de Chile, 1998.

Como expresa Boisier “*hay no sólo la sensación sino la certeza que hay crecimiento económico pero no desarrollo. Se observa que regiones cuya existencia de recursos naturales y humanos posibilitaría un proceso de desarrollo, de ampliación de oportunidades, de ampliación de libertad, de opciones, de mayor justicia y de creciente ética en las relaciones interpersonales y en relación con el medio ambiente, siguen sin desarrollarse*”⁷.

En la Cumbre Mundial de Copenhague (1995) se afirmaba como tema central “*establecer un modelo de desarrollo social centrado en la gente para que nos guíe, tanto hoy como en el futuro, en la construcción de una cultura de cooperación y solidaridad para responder a las necesidades más inmediatas de los más afectados*”.

Paulatinamente los Organismos Internacionales de crédito han comenzado a modificar su perspectiva de análisis, con una visión más amplia e integral del desarrollo respecto de la que se desprendía del Consenso de Washington⁸, con la importancia que eso conlleva en la definición de políticas y líneas estratégicas de acción en nuestros países. Así, James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, expresaba en Octubre de 1998 que “*desarrollo es algo más que ajuste, es algo más que presupuestos equilibrados y gestión fiscal; es algo más que educación y salud; es algo más que soluciones tecnocráticas. El desarrollo consiste en aplicar políticas macroeconómicas acertadas, es cierto, pero también consiste en construir carreteras, potenciar a las personas, redactar leyes, reconocer la contribución de la mujer, eliminar la corrupción, educar a las niñas; ...el desarrollo consiste en integrar todos los componentes, reunirlos y armonizarlos*”. El programa de desarrollo que proponía en ese año el Banco Mundial sugería nuevas líneas de acción⁹: elementos de un buen go-

7. Boisier, Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial, *Boletín del ILPES*, Santiago de Chile, Agosto 1977, p. 30.

8. Para un análisis crítico de las recomendaciones del Consenso de Washington ver F. Stewart “La insuficiencia crónica del ajuste” en Bustelo, Minujín (1998). Cfr. también Burki/Perry, *La larga marcha, una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial, Washington, 1998.

9. Wolfensohn, J. *La otra crisis*. Discurso ante la Junta de Gobernadores, Washington D.C., 1998. Acerca del programa de reformas propuesto por el Banco Cfr. Burki, Perry, op. cit.

bierno (transparencia, representación, libre intercambio de información, combate a la corrupción, administración pública bien capacitada y remunerada); componentes normativos e institucionales para una economía de mercado; políticas que promuevan la inclusión (educación, salud, protección social para los desempleados, ancianos y discapacitados, desarrollo del niño en la primera infancia); servicios públicos e infraestructura para las comunicaciones y el transporte; desarrollo urbano y desarrollo rural, en especial en servicios y capacitación en comercialización; sostenibilidad ambiental y humana; fomento de la cultura de cada país.

El desarrollismo impulsado por la CEPAL en las décadas de los cincuenta y sesenta influyó de manera decisiva en la perspectiva y aplicación del concepto en nuestros países; implicaba una visión cuantitativa y unilateral del desarrollo. Gert Rosenthal, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL, al hacer un balance de las preocupaciones actuales del organismo mencionaba que *“hemos transitado desde una óptica en que tendíamos a ver el crecimiento y la justicia social como dos ámbitos separados, hacia un enfoque integrado que persigue abordar la transformación productiva y la equidad de manera simultánea”*.¹⁰ Y señala las principales líneas de acción: la educación y el conocimiento como bases de la transformación productiva con equidad, la cooperación intraregional, la variable ambiental y la articulación entre desarrollo y gobernabilidad.

Por su parte para Bernardo Kliksberg, coordinador general del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del BID, el escenario social latinoamericano presenta profundos contrastes: los avances tecnológicos y de los procesos de democratización conviven con exclusión, desnutrición, desempleo, inequidad y polarización social. La conjugación de estos factores pone en riesgo las posibilidades de un crecimiento económico sostenido y la gobernabilidad democrática. Este escenario permite realizar, afirma Kliksberg, algunas puntualizaciones:

1. Cuestionar el modelo del “derrame”, esto es, considerar que el crecimiento económico, por su sola dinámica, alcanza a todos los sectores de la sociedad.

10. Rosenthal, *¿Qué piensa la CEPAL?*, 1998.

2. Revalorizar el capital humano y el capital social como factores claves para el desarrollo.¹¹
3. Poner énfasis en la necesidad de articular desarrollo económico y desarrollo social.

El desafío consiste en hallar enfoques y prácticas de desarrollo que no consideren sólo los aspectos cuantitativos sino que tengan una mirada más integral. Es la necesidad de políticas centradas en el hombre, en el esfuerzo compartido, renunciando al sacrificio de las generaciones actuales en vistas a un progreso futuro.¹²

Un planteo similar realiza el hindú Amartya Sen¹³, premio Nobel de Economía, cuando reflexiona sobre la naturaleza del desarrollo económico y social. Sen considera que hay dos tipos de interpretación acerca del desarrollo y su grado de rigidez o dureza. Por un lado lo que llama el enfoque BLAST (en referencia a “sangre, sudor y lágrimas” en inglés) que postula un proceso cruel de desarrollo basado en el sacrificio presente en función del futuro. La estrategia se basa en mantener deprimidos los niveles de vida en lo inmediato para una rápida acumulación de capital y el consiguiente crecimiento económico. Sus consecuencias son, en contrapartida, un bajo nivel de bienestar, gran desigualdad y autoritarismo. Pero además este enfoque no presta atención a la importancia que tiene para el desarrollo económico la acumulación de capital humano. Sen señala que diversos estudios y comprobaciones empíricas demuestran que la productividad económica está en estrecha relación con factores como salud, nutrición y educación.

La otra perspectiva lo da el enfoque GALA (de “salir adelante con un poco de ayuda”) donde el desarrollo es visto como un proceso “amigable” centrado no sólo en el mercado sino también en los servicios públi-

11. El capital humano hace referencia a la capacidad y habilidad de las personas; el capital social está relacionado a la vinculación de las personas entre sí y su calidad: redes, mecanismos y normas interinstitucionales que facilitan y mejoran el intercambio entre actores sociales.

12. Kliksberg, “Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas” en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD 8, 1997.

13. Sen, *Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del siglo XXI*, 1996.

cos, que confieren a la gente más capacidad¹⁴ para ayudarse a sí mismos y a otros. Este enfoque ve una interdependencia entre la elevación del bienestar humano y la expansión de la capacidad productiva y del potencial de desarrollo. Es decir, la mejora en los niveles de educación, salud, nutrición, está vinculada directamente al “desarrollo” no sólo por lo que significan esos factores en términos de mejora de la calidad de vida sino por el papel que juegan en la promoción de la productividad y del crecimiento económico.

Por su parte José Arocena resalta la puesta en cuestión de un concepto unilateral y uniforme de desarrollo a partir de la explosión de las diferencias, las especificidades y las singularidades, como signos de la época, y que trae consigo la globalización. En su libro ya clásico *El desarrollo local, un desafío contemporáneo* (1995) explica el punto de partida de su análisis: *“la crítica de una forma de comprender el mundo que se ha basado en una valoración extrema del crecimiento económico y se ha articulado sobre un modelo cultural racionalizador incapaz de darle valor a la excepción y a la diferencia. En este sentido, intentaremos reflexionar sobre las experiencias que muestran una revalorización de lo específico, de lo singular, articulándolas en sus respectivos contextos”*¹⁵.

Abordar la cuestión del desarrollo local exige una lectura crítica de las grandes corrientes del pensamiento que estructuran los diferentes modos de aproximación al tema y que condicionan el conjunto de las prácticas. Arocena señala que frecuentemente los estudios sobre la cuestión local no reflexionan sobre los tipos de procesos que existen, sobre el tipo de cambios operados. Hay una tendencia a pensar el desarrollo local como algo aparte, sin contacto con lo regional, nacional o global, cuando, por el contrario, estos procesos son siempre “pensados” a partir de las grandes corrientes de interpretación del desarrollo que existen. Por ello considera necesario la crítica de los tres paradigmas tradicionales más importantes de desarrollo: el evolucionismo, el historicismo y el estructura-

14. El concepto de “capacidad” es clave en el pensamiento de Sen ya que considera al desarrollo como “la expansión de la capacidad de la gente para hacer las cosas que tienen motivo para valorar y elegir” en *Reflexiones...* p.21. Cfr. del mismo autor, *Nuevo examen de la desigualdad*, cap.3, Alianza, Madrid, 1992.

15. Arocena, p. 10.

lismo, poniendo especial atención en remarcar la valorización que cada una de ellas tiene del desarrollo local.¹⁶

En síntesis, acerca del origen de los procesos de desarrollo local se identifican los siguientes factores:

- Las nuevas condiciones y escenarios que plantea la globalización y la dinámica financiera y económica han conducido a la búsqueda de alternativas locales y regionales de desarrollo, estimulando las energías y recursos endógenos, los sistemas locales de empresas, el fomento de la capacidad empresarial y el crecimiento del empleo local.
- Paralelamente la insuficiencia de los modelos tradicionales de desarrollo ha impulsado la exploración de nuevas vías y enfoques más cualitativos, integrales y armónicos de crecimiento, que tengan en cuenta además las especificidades, las diferencias y las particularidades regionales¹⁷. Así es como se han incorporado al discurso actual expresiones como “desarrollo centrado en la gente”, “desarrollo sustentable”, “desarrollo humano”, etc.
- Por otra parte, los procesos de Reforma del Estado y descentralización de las políticas públicas han puesto en primer plano a las instancias regionales (provincias) y locales (municipios), que han recibido del nivel central la administración y ejecución de nuevas competencias y servicios sociales, obligándoles a modificar el sentido y la modalidad de la gestión, incorporar tecnología, desarrollar liderazgos innovadores, racionalizar las plantas de agentes públicos y capacitar sus recursos humanos.

El desarrollo local – Conceptualización y características

No existe una definición excluyente de “Desarrollo Local”. Boisier señala que, en general, existe una confusión acerca de su significación, y ello por dos motivos. Es aún una práctica sin teoría y en segundo lugar,

16. Ver Arocena (1995), en la Primera parte, el capítulo “Una lectura crítica de los paradigmas del desarrollo desde la perspectiva local”.

17. Bombarolo realiza una clara comparación entre lo que llama el “paradigma convencional” de desarrollo y el “paradigma alternativo” en *Capital Social, buscando un horizonte para las políticas y programas de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, mimeo, 1998.

reconoce por lo menos tres matrices de origen: expresa una lógica de regulación horizontal, es una respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste, y expresa la dialéctica global/local.¹⁸

Vázquez Barquero, acentúa el aspecto “económico” de estas estrategias y su materialización a través de una alianza de sectores. Una de las condiciones esenciales para el éxito lo constituye “*la asociación y cooperación entre los agentes públicos (centrales, locales y regionales) y privados*”.¹⁹

Albuquerque resalta el carácter “endógeno” del desarrollo, entendido como potenciación de los recursos locales, y define el desarrollo económico local como “*aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local.*”²⁰

En una perspectiva más integral y destacando el rol del municipio está la conceptualización que propone el Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, “*un modelo de gestión político-administrativo de carácter integral que articula gobierno y sociedad local, que promueve la innovación en lo organizativo institucional, en lo económico como en lo social, teniendo como objetivo un proceso de transformación que tiende a generar condiciones de mayor equidad, sustentabilidad, gobernabilidad y participación.*”²¹

El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (El Salvador) lo define: “*El proceso de generación de capacidades a nivel comunitario y municipal que promueve el crecimiento económico, social y político de las personas y las comunidades, en forma autosostenida, creciente, equitativa y respetuosa del medio ambiente, en el que los gobiernos municipales*

18. Bosier, 1999, p. 14.

19. Vázquez Barquero, 1993, p. 212.

20. Albuquerque, Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza, *Cuadernos ILPES*, Sgo. de Chile, 1996.

21. PNUD/Senado de la Nación, *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano*, Buenos Aires, 1997, p. 198.

juegan el papel de facilitadores y sus comunidades ejercen función protagónica”.

Ahora bien, en general las distintas conceptualizaciones de Desarrollo Local presentan algunas notas comunes y que son las que conviene resaltar.

- **Humano:** se centra en el progreso material y espiritual de la persona y la comunidad.
- **Territorial:** se despliega en un espacio que opera como unidad de intervención. Generalmente coincide con alguna división política-administrativa (municipio o grupo de municipios).
- **Multidimensional:** abarca las distintas esferas de la vida de una comunidad, municipio o región.
- **Integrado:** articula las políticas y programas verticales y sectoriales desde una visión territorial.
- **Sistémico:** supone la cooperación de distintos actores y la conciliación de diversos intereses sectoriales.
- **Sustentable:** se prolonga en el tiempo a partir de la movilización de los recursos locales.
- **Institucionalizado:** establece reglas de juego, normatividad, políticas, organizaciones y patrones de conducta locales.
- **Participativo:** intervienen activamente agentes públicos, organizaciones intermedias y de base y empresas.
- **Planificado:** es fruto de una “mirada estratégica” por parte de una concertación de actores que definen procedimientos, metas y objetivos.
- **Identitario:** se estructura contemplando la identidad colectiva de la comunidad.
- **Innovador:** en cuanto al modelo de gestión, de fomento productivo, de participación social.

Análisis de algunos conceptos claves del Desarrollo Local

“Lo local” es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, nación, región). Actualmente se juega con la contraposición “local/global” mostrando las paradojas y relaciones entre ambos términos.

Una sociedad local es una expresión singular y única, pero a su vez se inscribe en una realidad estructural, cuya lógica de funcionamiento trasciende las pautas locales. Justamente lo local plantea el desafío de mantener una apertura a lo universal desde lo particular; es decir, cómo insertarse en lo universal desde y a partir de la propia especificidad, a través de una actitud de “*pensar global, actuar local*”. Es posible estudiar un proceso de acumulación local en tanto realidad enteramente singular, pero inscribiendo en ella ciertas regularidades estructurales producto del sistema en el cual se inserta.²²

En esta “paradoja” o “tensión” que se da entre lo global y lo local hay que evitar caer en dos excesos: un reduccionismo a lo particular y su idealización o ignorar las especificidades y posibilidades locales en nombre de una globalización aplastante²³. Lo global no reemplaza a lo local, sino que lo local opera con su lógica dentro de la lógica de lo global.

Lo local, pues, es la entidad subnacional de análisis, planificación y acción para el desarrollo que implica una serie de relaciones, comportamientos, pautas y convenciones comunes²⁴.

Se suele colocar al municipio como el agente natural de desarrollo; otros prefieren hablar de “sociedad local”, como Arocena, que puede coincidir o

22. Arocena (1995), p. 33.

23. Señala Nardacchione que “lo global permite la explosión de las diferencias en función de su propia insuficiencia para dotar de sentido a los procesos sociales que ella misma impulsa”, *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1997*, p.39. Ver también, del mismo autor, “De aquello que se globaliza y de aquello que no: ¿globalización?”, en García Delgado, 1997, p.140.

24. Cfr. Lazarte, *Las Agencias de Desarrollo Económico Local*, OIT/ PRODERE (Programa de Desarrollo para Centro América), p.4. Ver también Nielsen Short/Vidal Alonso, *Strategies for Local Development within the framework of Sustainable Human Development*, OIT, Torino, 1996.

no con el municipio. De acuerdo a este autor la existencia de una “sociedad local” depende de una serie de condiciones que se expresan en dos niveles:

- **Nivel socioeconómico:** toda sociedad conforma un sistema de relaciones de grupos interdependientes entre los que se juegan cuestiones de riqueza y de poder.
- **Nivel cultural:** toda sociedad supone una historia común y un sistema de valores internalizado (identidad colectiva).

A partir de estas determinaciones Arocena propone definir “sociedad local” como *“un territorio con determinados límites, portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, y que conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados”*.²⁵

Tanto Arocena como Coraggio advierten acerca del peligro de caer en una idealización respecto de lo “local” o lo “municipal”, como un ámbito donde florece la gestión popular y la democracia participativa, en oposición a los grupos de poder y a las elites dirigentes²⁶. En realidad, no existe tal comunidad idílica y el éxito de un modelo de desarrollo como el que se plantea debe ser integrador y comprometer a todos los sectores de una comunidad.

Coraggio sugiere considerar lo local como *“el ámbito de posibilidad de la interacción cotidiana cara a cara entre distintos actores”*²⁷. Esta definición muestra las dificultades de la conceptualización, sobre todo en las grandes áreas urbanas. En el caso de la ciudad de Buenos Aires lo local abarcaría 12 millones de personas que, de una u otra manera, están interactuando. De todos modos, Coraggio considera que una ciudad o una región centrada en un área urbana sería la unidad mínima para desplegar e integrar sinérgicamente las acciones e intervenciones, dando un sentido de conjunto a cada práctica particular.

25. Arocena (1995) p.20.

26. Coraggio, *Descentralización, el día después*, 1997, p.24. Arocena (1995), p. 20.

27. Coraggio, p.67.

“Territorio” es una noción estrechamente ligada a lo local. Desde una perspectiva de desarrollo local, el territorio es más que un mero espacio. A nivel “macro” (desde la Nación) el espacio es virtual, la planificación habla de un espacio teórico, plano, en el mapa. En la escena local el espacio se convierte en territorio real, vivo, interpelante, que obliga a situarse en una perspectiva integral porque la atención se dirige a la construcción social cotidiana, al hombre concreto y su entorno inmediato, a su permanente transformación de la naturaleza. El territorio adquiere “espesor”, deja de convertirse en un soporte pasivo de localización de iniciativas para convertirse en un entorno activo, dinámico, facilitador del cambio tecnológico, estimulador de la creatividad empresarial. Como señala Albuquerque, “ el desarrollo local es resultado del compromiso de una parte significativa de la población local, mediante el que se sustituye la concepción tradicional del “espacio” (como simple escenario físico) por la de un contexto social de cooperación activa (un “territorio”), lo cual precisa de cambios básicos en las actitudes y comportamientos de la sociedad local”.²⁸

A su vez lo local debe integrarse en una propuesta más amplia que proporciona la región. Para ser sustentable se requiere una escala al menos regional de acción. Instalar un proceso de desarrollo requiere no sólo atraer recursos a determinados lugares sino resignificarlos coherentemente con el desarrollo deseado, y eso difícilmente puede lograrse a nivel local²⁹. Trabajar para el desarrollo local abre la necesidad de generar mesoestructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples.

28. Albuquerque, 1996, p. 17. En el mismo sentido ver Boisier: “Los territorios organizados, regiones, provincias, comunas y ciudades, aparecen como nuevos actores en la competencia internacional por capital, por tecnología y por nichos de mercado. El eje central del soporte del desarrollo se desplaza “de arriba abajo” en términos territoriales e institucionales”, 1997, p. 30.

29. Boisier, *El difícil arte de hacer región*, 1992, p. 89. Según este autor, el “entorno territorial es factor clave del desarrollo”. El mundo, la región, el país, la provincia, son determinantes para alcanzar aquello que las personas ven y sienten como inmediato (salud, educación, empleo, vivienda). Boisier expresa que estas distintas categorías territoriales no son independientes sino que se articulan entre sí en una “jerarquía anidada” que impone restricciones a los niveles inferiores. Pero esta interdependencia “no implica una sobredeterminación de carácter sistémico que anule los grados de libertad a medida que se desciende en la jerarquía”, 1996, p. 30.

Si bien algunos autores, como Alburquerque, insisten en hablar de desarrollo “endógeno”, la importancia de los recursos locales adquiere relatividad en tanto se hace necesario contar con factores externos. Según Vázquez Barquero hablar de “desarrollo endógeno” significa hacer referencia a la existencia de un proceso emprendedor e innovador, en que el territorio no es un receptor pasivo de las intervenciones externas sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica general.³⁰

Identidad local. La identidad colectiva local es producto de una continuidad en el tiempo vivida conscientemente por un grupo humano, generadora de una acumulación cultural en término de sistema de normas y valores. Toda sociedad es un sistema de valores interiorizado por sus miembros. Implica la pertenencia a una comunidad y reconocerse en una identidad colectiva compartida.

Este proceso se da generalmente en un ámbito territorial. La relación del hombre con su territorio se desarrolla en un nivel profundo de la conciencia; es generadora de identidad; está alimentada de continuidades y de rupturas, de permanencias y de ausencias.³¹

Larraín Ibañez sostiene que la identidad, como conjunto de valores, cualidades y experiencias comunes, está en permanente construcción y reconstrucción dentro de nuevos contextos y situaciones históricas y no puede concebirse como algo fijo e inmutable. Las identidades son un asunto tanto del “ser” como del “llegar a ser”. Están sujetas al continuo juego de la historia, de la cultura y del poder, de las prácticas y de las relaciones cotidianas, de los símbolos e ideas existentes. Subraya Larraín que este enfoque de la identidad no sólo mira al pasado sino también al futuro y asocia la identidad con el “proyecto”. La pregunta por la identidad no es sólo “qué somos”, sino también “qué queremos ser”.³²

La declinación del estado-nación y la aceleración de la globalización han afectado, sin duda, las identidades nacionales. Sin embargo es un

30. Vázquez Barquero, ¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?, en *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, 1997 p. 195.

31. Arocena, op. cit. p. 24.

32. Larraín Ibañez, *Modernidad, Razón e identidad en América Latina*, cap. 6, Santiago de Chile, 1996. Acerca de la complejidad de las configuraciones actuales de la identidad ver García Canclini, 1995.

error creer que significa la desaparición de los nacionalismos y regionalismos. Justamente mientras más profundas son las tendencias universalizantes, con mayor fuerza las regiones y localidades buscan reafirmar sus identidades y se apegan a su localidad.

En este aspecto, los procesos de desarrollo local significan la afirmación de la diferencia; no de una diferencia impuesta desde afuera sino de aquella generada en el espesor de cada proceso histórico, donde la identidad no puede ser “nostálgica” sino que debe jugar un papel activo, dinamizador. *“La dimensión local puede aparecer como un lugar privilegiado de articulación entre la racionalidad propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos”*.³³

Uno de los factores determinantes del desarrollo local es la conformación de una “cultura local de desarrollo”, donde las características de la comunidad juegan un papel fundamental, lo que implica que la identidad propia de cada territorio pasa a convertirse en sustento de su desarrollo productivo.³⁴

Actor local. Arocena, en el trabajo mencionado, ofrece una explicitación del término. Realiza una primera aproximación a partir de la relación con la escena social. “Individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local”.³⁵ Pero más preciso aún es ligarlo al desarrollo local, es decir, en relación al tipo de aporte que realiza y para ello distingue tres categorías de “actor local”:

- los ligados a la toma de decisiones (político-institucionales),
- los ligados a técnicas particulares (expertos-profesionales),
- los ligados a la acción sobre el terreno (la población y sus expresiones activas).

En esta conceptualización actor local equivale a “agente del desarrollo”.³⁶

33. Arocena, op. cit. p. 44. Además propone una pauta de análisis de este tipo de procesos en base a tres variables, una de las cuales es la “identidad local” (las otras dos son “modo de desarrollo” y “sistema de actores”).

34. Alburquerque, 1996, p. 23.

35. Arocena, op. cit. p. 25.

36. Cfr. también Tecco “El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional” en García Delgado, *Hacia un nuevo modelo de gestión*, p. 112.

Así, pues, “bajo la fórmula actor local entendemos todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Es fundamental en esta definición el acento puesto en ‘capitalizar mejor’. En efecto, se trata de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos, pero destacando la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales”.³⁷

Participación de la Sociedad civil. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión del desarrollo aparece en los distintos enfoques teóricos y experiencias concretas como condición fundamental para el éxito de este tipo de procesos. Esto supone integrar tanto a las organizaciones intermedias, las de “apoyo” (ONG, Fundaciones, Institutos, etc.) y las de “base” (Juntas vecinales, Centros comunitarios, etc.) desde la formulación y planificación de programas y estrategias hasta la evaluación de los resultados alcanzados. Tecco define la participación ciudadana en la gestión como “la implementación de diversos procedimientos y estructuras para articular la intervención de personas y grupos sociales en la toma de decisiones públicas y su control”.³⁸

La presencia creciente de la sociedad civil –bajo distintas modalidades y dimensiones– se halla en relación, en primer lugar, con las transformaciones que se vienen operando en la conformación misma de la ciudadanía, que estaría transitando de una ciudadanía social a otra “postsocial” o “postmoderna” más orientada, entre otras características, al control de la acción de gobierno y al reclamo de eficiencia y eficacia en la gestión.³⁹

En segundo lugar, la crisis del modelo tradicional del Estado y la búsqueda de modalidades más eficientes de prestación de los servicios sociales también conduce a una mayor participación ciudadana en los

37. Arocena, op. cit. P.26

38. Tecco, op. cit. p. 115. También pueden consultarse *Hacia la constitución del Tercer Sector en la Argentina*, CENOC, Secretaría de Desarrollo Social, 1998, en la segunda parte, el cap. IV y también Cardarelli/Rosenfeld, *Las participaciones de la pobreza*, cap. 2, Paidós, 1998. Bombarolo, op. cit., aporta una conceptualización de “organizaciones de base” y “ONG,s”.

39. Ver García Delgado “Crisis de representación y nueva ciudadanía en la democracia argentina” en *Argentina, tiempo de cambios*, Ed. San Pablo, Buenos Aires, 1996. También acerca de los distintos modelos de ciudadanía ver Bustelo y Minujin, “La política social esquiva”, en *Revista de Ciencias sociales*, Univ. Quilmes, 1997; y Bustelo/Minujin (1998).

asuntos públicos, a la conformación de un espacio “público no estatal” a través de la presencia de organizaciones de servicio público de la sociedad civil operando en el área de oferta de servicios de educación, salud y cultura, con el financiamiento del Estado.⁴⁰

La participación ciudadana en los procesos de desarrollo local debe ir adquiriendo gradualmente mayores niveles de intensidad, desde un acompañamiento pasivo hacia una presencia activa que se traduce en la fijación de prioridades, formulación de objetivos, definición de proyectos y control de la acción gubernamental.⁴¹

Algunas de las ventajas que aporta esta participación son:

- El crecimiento de la responsabilidad social de la población y su involucramiento en los problemas comunes
- Un mayor impacto, eficiencia y transparencia de las acciones
- La posibilidad de contemplar los intereses de distintos sectores de la comunidad en las políticas y estrategias que se elaboran
- La creación de espacios de intercambios e interrelaciones sociales que fortalecen la construcción de sujetos sociales autónomos

En la práctica, esta participación se efectiviza, por ejemplo, vía la conformación de Mesas de Gestión Asociada, Consejos Consultivos o Consejos sociales municipales o Departamentales.

La lógica territorial. Tanto Arocena como Albuquerque⁴² insisten en que el desarrollo local y su planificación debe regirse por una “lógica territorial”, esto es, una lógica relativa al conjunto de interdependencias existentes entre los diferentes actores en el territorio. Muchas veces un

40. Cfr. Bresser Pereira y Cunill Grau, *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, cap. 1, Buenos Aires, CLAD, 1998.

41. Acerca de la participación de la sociedad civil en el desarrollo local ver el *Plan de Acción 1998* y el *Plan de Acción 1999* de la Subsecretaría de Desarrollo Social de Mendoza, con la presencia de los Consejos Sociales Departamentales de la provincia. Una descripción y evaluación de esta experiencia del área social de Mendoza ver en Di Pietro Paolo, 1999.

42. Albuquerque, 1996. Arocena sostiene que el sistema político administrativo puede presentar dos tipos de lógicas que rigen la acción a nivel local. La lógica “sectorial vertical” pertenece al paradigma tradicional de gestión centralizadora e impide el proceso de Desarrollo Local. Por el contrario, la lógica “horizontal territorial” permite la integración de actores y el despliegue de una acción integral (op. cit. p. 75 y ss).

diseño de desarrollo elaborado extra territorialmente puede no ser suficiente o estar orientado por criterios que no generen suficiente impacto, por lo cual es importante integrarlo en una estrategia capaz de “endogenizar” sus impactos multiplicadores.

La planificación que se asienta en una lógica territorial permite además confrontar las distintas racionalidades de los actores que se encuentran en la escena local, buscar consensos y acuerdos respetando las diferencias.⁴³

En el aspecto de desarrollo económico es importante una concepción más horizontal, tratando de introducir conceptos tales como innovación, calidad, flexibilidad, todos ellos requeridos en las actividades productivas y empresariales, tratando de utilizar conjuntamente los recursos locales y los externos mediante una movilización social en el territorio.

Esta estrategia debe plantearse una concepción integrada de las políticas de desarrollo, donde se complementen las políticas “macro” con las “micro” y se considere la necesaria adaptación a las especificidades territoriales.

En suma, se requiere de un conjunto eficiente de políticas que no pueden ser sólo el resultado de un diseño centralista sino también de su recreación en una configuración organizativa e institucional descentralizada, que recupere así el protagonismo de los distintos actores sociales locales.

El proyecto de desarrollo. Toda estrategia de desarrollo local requiere del diálogo, la concertación de todos los actores políticos, la colaboración de los distintos niveles de la administración pública y un trabajo conjunto del sector público con el privado.

La “mirada estratégica” de la que hablábamos anteriormente debe ser capaz, por un lado, de identificar los desafíos, ventajas y oportunidades para el desarrollo, definiendo los posibles escenarios futuros y, por otro, de asociar y comprometer a la comunidad en la definición y logro de las metas. Esto implica no pensar en términos de oposiciones a los fenómenos actuales –globalización, interdependencias, descentralización, etc.– sino de aprovechar las posibilidades que se abren con estas tendencias (recursos financieros, capacidades, habilidades) y trabajar en el sentido de modificar sus resultados y orientaciones. Es considerar a los momen-

43. Arocena, 1995, p. 163.

tos de crisis como “oportunidad”, es intervenir activamente en procesos contradictorios para darles un nuevo sentido. Existe un espacio de acción y de resignificación pero se requiere “no sólo de voluntad política para intervenir sino también de un marco estratégico y metodologías compartidas para la generación de propuestas eficaces”.⁴⁴

Boisier menciona dos elementos claves que se hallan en la base de toda planificación, información y conocimiento, sumados a la asociatividad y al poder político colectivo⁴⁵. Información y conocimiento significa conformar una epistemología del desarrollo territorial, es decir, conocer los factores determinantes del desarrollo. En otros términos, de qué depende el desarrollo de un territorio en un contexto de economías de mercado, abiertas y descentralizadas. Estos factores deben actuar sinérgicamente⁴⁶ mediante una articulación densa e inteligente, lo cual supone un proceso de coordinación de decisiones.

Encontramos, pues, tres campos interrelacionados de conocimientos que deben ser explicitados para poner en marcha un programa eficiente de fomento del desarrollo territorial:

1. el **entorno** del sistema,
2. lo **interno** o endógeno,
3. el **nuevo paradigma** resultante de la interrelación de lo interno y el entorno.

Este nuevo conocimiento permite el diseño de una ingeniería de la intervención territorial, que se plasma en un **proyecto político de desarrollo**. La necesidad de un proyecto político se justifica desde el momento que en la práctica una propuesta de desarrollo es abordada por diferentes actores con diferentes lógicas y pautas conductuales, donde no se requiere sólo de la racionalidad instrumental de la economía sino una mirada más abarcadora. Se ponen en juego recursos no transables, de na-

44. Coraggio, 1997, p.73.

45. Boisier, 1997, 31

46. “Sinergia” es un término cada vez más utilizado al analizar este tipo de procesos. Según Tecco (op. cit., p.112) “aplicado este concepto a la gestión de desarrollo local existe cuando, en un ámbito territorial concreto, múltiples actores sociales y estatales cooperan para el logro de propósitos y objetivos comunes, aprueban los medios para alcanzarlos y contribuyen a su implementación”. Ver también Max Neef, 1993, p. 60.

turalidad no económica (lo que Putnam llama “capital social”) y, además el diseño de un proyecto colectivo implica trabajar con esquemas constructivistas e intersubjetivos, que escasamente pueden ser aprehendidos por la economía pura.⁴⁷

El diseño de cualquier estrategia de desarrollo se asienta, en última instancia, en la existencia de un proyecto de comunidad o de ciudad que responde a una decisión política y es mucho más una tarea socio-cultural y política que técnica, la cual excede el papel de los expertos.

Del mismo modo, el *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano* señala la importancia que la sociedad local se oriente por un proyecto propio. Esto exige un enfoque integral e interdisciplinar, la atención conjunta de aspectos urbanísticos, económicos y culturales, y la presencia de procesos democráticos de hacer política y de tomar decisiones a nivel local. Se trata asimismo de colocar esa política en un marco de mediano y largo plazo, dando las bases para enfrentar el desarrollo local como “cuestión de estado” más que de gobierno.⁴⁸

El Municipio como sujeto del desarrollo Local

Desde principios de los años noventa el papel de los Municipios ha formado parte de la agenda de discusión en políticas públicas. No sólo se habla de la reforma del estado municipal, como una de las tareas impostergables, sino que también se debate sobre las nuevas actividades que los municipios deben realizar y en qué forma.

Históricamente, los municipios han sido prestadores de servicios coyunturales, avalados por un sentimiento generalizado de la población que los colocó siempre en ese rol. Es el modelo tradicional “ABL”: alumbrado, barrido, limpieza, donde el municipio es reconocida más como una institución política que proveedora de servicios, para los cuales padece siempre la escasez de recursos financieros.

Pero diversas causas han generado en la última década una revalorización de la esfera local y ello se traduce en nuevas tensiones y demandas.

47. Boisier, op. cit., p.33.

48. Informe, op. cit. p. 36.

Por una parte el Estado nacional que ha transferido nuevas competencias a los niveles inferiores, a veces sin los recursos financieros correspondientes y con escasa capacidad, tanto institucional como de gestión, de los municipios. Por otra una sociedad civil que pide mayor eficiencia y control de la gestión municipal y que exige espacios de participación activa. Finalmente una situación social crítica, con desocupación y tensión social, sobretodo en aquellos municipios que sufren en mayor medida las consecuencias de las asimetrías regionales y de los procesos de privatizaciones de empresas estatales. Como expresa García Delgado, “*por un lado se produce una suerte de revitalización de la esfera local, y por otro, el Municipio aparece como punto de condensación de la fragmentación social, de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos*”.⁴⁹

Las nuevas competencias de las Administraciones locales

Estos escenarios obligan a los municipios a modificar sus objetivos y estrategias; han tomado nota que hacer “buen gobierno” hoy es fomentar el desarrollo y operar un tránsito forzoso hacia un nuevo modelo que García Delgado ubica en tres áreas de la gestión municipal: la político-institucional, la económica y la social. En la primera significa pasar de una gestión administrativa al modelo *gubernativo-gerencial*; en la segunda se requiere transitar del rol pasivo al *desarrollo local*; finalmente, en el área social, ir del modelo residual a la *gerencia social*.⁵⁰

Las principales actividades que debe afrontar un municipio en la actualidad apuntan a:

- Administrar eficientemente los recursos físicos, humanos, financieros y económicos de sus respectivas municipalidades.
- Propender a la disminución o erradicación de la pobreza; preservar el equilibrio ecológico; diseñar y ejecutar políticas de empleo en coordinación vertical (con los organismos provinciales y nacionales).

49. García Delgado, 1997, p. 14. Ver también *Informe Argentino 1997*, p. 38.

50. García Delgado, 1998, Parte I, cap. 3. Por su parte D. Arroyo menciona cinco ejes de una gestión social municipal: la tensión entre lo estratégico y lo coyuntural, la planificación concertada con actores sociales, los mecanismos de control social e institucional, los sistemas de corresponsabilidad Estado-sociedad y la construcción de espacios de articulación regional, en “*Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina*” en García Delgado, 1997, 319 y ss. Ver también su artículo en este volumen.

- Promover la planificación indicativa para el desarrollo económico y social del distrito con el objeto de potenciar la localización de inversiones en áreas/sectores perfectamente identificadas.
- La atención de la problemática de las actividades productivas y empresariales locales, en especial las PYMES y las microempresas y el despliegue de una capacidad operativa flexible y concertada con los diferentes actores sociales territoriales.

En suma, “*las Administraciones locales deben superar su papel tradicional como suministradoras de servicios básicos, complementando dichas funciones con las de favorecer la creación de “entornos innovadores territoriales” a fin de contribuir al desarrollo de empresas y actividades productivas dinámicas y la difusión de una cultura local de desarrollo*”.⁵¹

Significa montar una adecuada dotación de infraestructuras y prestación de servicios básicos a los ciudadanos y a las potenciales empresas que puedan crearse o instalarse en la región, lo cual le permite al municipio adquirir ventajas comparativas frente a otro municipio. Albuquerque menciona seis tipos de factores facilitadores del Desarrollo local⁵²:

- **SopORTE Físico:** infraestructuras básicas (agua, red vial y de comunicaciones, etc.), parques industriales, viviendas, hospedaje, oferta de tiempo libre.
- **Información y Asesoramiento:** servicios municipales que atiendan al fomento productivo; asesoría técnica para los proyectos en ejecución; acceso a redes y bases de datos; información acerca de “nichos” de mercado.
- **Promoción económica:** elaboración de estrategias de desarrollo productivo; promoción de las ofertas territoriales; asociación intermunicipal para el desarrollo regional, etc.
- **Gestión municipal:** incorporación de modelos de gerencia social innovadores; información socio-económica relevante para un adecuado diagnóstico de situación; creación de áreas municipales de apoyo al desarrollo local.

51. Albuquerque, 1996, p. 7.

52. Albuquerque, Fomento productivo municipal, ILPES, Santiago de Chile, 1996. Cfr. también Yves Dupin, “*Alternativas de financiamiento municipal*” en Nuevas visiones para los Municipios, Cuadernos del IFAM, Buenos Aires, 1998.

- **Financiación:** incentivos para la instalación de empresas; incorporación de programas provinciales o nacionales de promoción del desarrollo local; gestión ante entidades financieras y de crédito.
- **Recursos Humanos:** mercado laboral capacitado; oferta educativa a nivel terciario; capacitación empresarial y tecnológica.

Coraggio⁵³, a su vez, afirma que la ciudad o municipio, como ámbito del Desarrollo Local tiene que atender al logro de tres grandes desafíos: competitividad, gobernabilidad y un desarrollo humano sustentable. Lo fundamental es que la perspectiva del desarrollo humano sustentable sea la que determine qué tipo de competitividad y qué gobernabilidad se buscan.

Sin embargo, uno de los principales problemas que deben enfrentar los municipios hoy para el logro de estos objetivos es el de su efectiva autonomía. Esta autonomía implica la posibilidad de las sociedades locales de gobernarse por sí mismas y crear las condiciones para encarar propuestas integrales de desarrollo. Abarca varias esferas: financiera, institucional y administrativa.

- **Financiera:** generación de recursos propios, genuinos; incorporación de programas nacionales o provinciales; redefinición de los términos de la coparticipación municipal; municipalización de la inversión social nacional.
- **Institucional:** modernización de la gestión municipal; incorporación del modelo “gerencial” (Kliksberg) o “político gubernativo” (García Delgado); participación organizada de la sociedad civil en la gestión municipal; existencia de áreas integradas de desarrollo social y económico.
- **Administrativa:** capacitación de los recursos humanos del municipio; incorporación de recursos técnicos; existencia de plantas municipales racionalizadas.⁵⁴

53. Coraggio, 1997, p. 103

54. En muchos casos, incluso a nivel de los gobiernos provinciales, la descentralización de funciones y recursos desde el gobierno nacional ha originado el crecimiento de los aparatos burocráticos locales; tal vez, como modo de disminuir los efectos del desempleo local. Cfr. *Informe Argentino*, p. 121 y Oszlak, 1997, p. 26.

En estos esfuerzos por el logro de la autonomía municipal, el fortalecimiento de la gestión, el conocimiento y la puesta en práctica de experiencias innovadoras, la capacitación etc. , resulta fundamental la dinámica de redes y asociaciones productivas impulsadas por los propios municipios. Así se puede mencionar la RAMA (Red de Municipios Autosustentables), los Corredores Productivos de la Provincia de Buenos Aires, las ciudades agrupadas en Mercociudades, etc. Para una descripción de la experiencia de la RAMA, véase el trabajo de Barreto, en este volumen.

Desarrollo local y política social

El escenario social de fin de siglo en Latinoamérica y Argentina presenta profundos contrastes. Por un lado crecimiento en la macroeconomía, avances tecnológicos, fortalecimiento del proceso de democratización. Por otro, vulnerabilidad y exclusión social, aumento de la desocupación y de la desigualdad en la distribución de la riqueza, persistencia de la pobreza, desintegración de los principios de la solidaridad. Por lo tanto, frente a la complejidad de la cuestión social se hace imperiosa la necesidad de encontrar nuevas fórmulas e instrumentos desde las políticas sociales para dar respuesta a los desafíos que se plantean⁵⁵. Se puede ver un ejemplo de este planteo en el trabajo de Daza, en este volumen.

Significa llevar a la práctica un nuevo paradigma de la política social que tiene como finalidad última *la promoción de las personas y el desarrollo de las comunidades*, a través de alcanzar crecientes niveles de *efectividad, eficiencia, equidad, calidad y transparencia* de los programas sociales⁵⁶. Características fundamentales de este nuevo programa son la modernización de la gestión social, la descentralización de las acciones, la participación de la sociedad civil y la integralidad de las acciones.

Implica fortalecer las instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales locales y, paralelamente, impulsar programas que

55. Para una descripción de la cuestión social actual son ya clásicos Rosanvallón, 1996; Fitoussi-Rosanvallón, 1997; Villareal, 1996; Kliksberg, 1997; Bustelo-Minujin, 1998.

56. Acerca de este nuevo paradigma en las políticas sociales ver los trabajos de Kliksberg, 1993 y 1995, como así también *Hacia una gerencia social eficiente* (BID - 1996). Sobre la aplicación de este paradigma en las políticas públicas ver *El Plan Social 1995* de la ex Secretaría de Desarrollo Social (Argentina).

colaboren en el crecimiento económico de las comunidades. Desde esta perspectiva resulta estratégico apoyar y dinamizar los procesos de desarrollo local, en tanto implican:

- fomento de la actividad productiva,
- generación de empleos genuinos,
- generación de sentimientos de identidad y pertenencia hacia la comunidad,
- articulación de políticas de desarrollo social y de desarrollo económico,
- participación activa de las instituciones y organizaciones locales,
- fortalecimiento institucional municipal.

Boisier identifica diversas formas de “capital”, la mayoría de condición intangible, que es posible activar sinérgicamente para el desarrollo de una comunidad⁵⁷. Kliskberg apunta a una necesaria articulación del desarrollo social con el económico cuando señala la importancia del capital humano y del capital social para el crecimiento de una sociedad. Junto a los capitales “tradicionales” -el capital natural de una sociedad constituido por su dotación de recursos naturales, y el capital construido por lo que ha producido (infraestructura, capital comercial, capital financiero, etc.)- existen otras dos modalidades de capitales: el capital humano y el capital social. El primero tiene que ver con la calidad de los recursos humanos, el segundo con elementos cualitativos como valores compartidos, cultura, capacidades para actuar sinérgicamente y generar redes y concertaciones hacia el interior de la sociedad⁵⁸.

Para el logro de estos objetivos se requiere redefinir el papel del Estado de manera que pueda cumplir con las nuevas demandas que se le plantean, que pueda combinarse armónicamente con la fuerzas productivas privadas para obtener el mejor resultado para la población, y que sea un factor promotor y facilitador del desarrollo de una sociedad civil cada vez más articulada, fuerte y activa. Hay que reconstruir el Estado teniendo como horizonte deseable la conformación de lo que se podría

57. Boisier, 1998.

58. Kliksberg, 1997, p. 129.

llamar un “Estado inteligente”. Un Estado “*concentrado en roles estratégicos para la sociedad y con un diseño institucional y un desarrollo de capacidades gerenciales que le permitan llevarlos a cabo con alta efectividad*”. Un Estado que impulse sostenidamente una integración activa entre desarrollo económico y desarrollo social y que promueva la integración activa de todas las fuerzas básicas de la sociedad en estos esfuerzos. El Estado deberá convertirse en un concertador de “alianzas estratégicas” entre dichas fuerzas.⁵⁹

Arocena, por su parte, al relacionar la dimensión de las políticas sociales con el desarrollo local, parte de la premisa del fracaso o insuficiencia de las políticas sociales impulsadas desde el Estado de Bienestar y de la necesidad de nuevos instrumentos de la acción social para el logro de la eficiencia y equidad desde una perspectiva local integral. Insiste en señalar la insuficiencia de una noción de desarrollo reducida a su dimensión económica-productiva. El desarrollo es un hecho complejo, que engloba una pluralidad de dimensiones y que no puede ser medido sólo cuantitativamente. Las políticas sociales “*nacen, se formulan y se aplican en el marco de las acciones orientadas al desarrollo de la comunidad. No se trata de dos procesos separados: el desarrollo económico y la distribución de la riqueza*”⁶⁰. En el ámbito local el planteo del desarrollo toma un carácter necesariamente integral. A este nivel la dinámica económico-productiva está estrechamente ligada al sistema de relaciones sociales, a los procesos de constitución de la identidad colectiva, a la historia, a la configuración del espacio, etc. Se trata de un espacio y una comunidad concreta, de una construcción social cotidiana. “*Desde la perspectiva del desarrollo local, las políticas sociales son un componente esencial del proceso, están estrechamente imbricadas con las decisiones y las acciones que se toman en el campo del desarrollo económico-productivo*”.⁶¹

59. Idem, p. 159. Sobre el papel del Estado ver también Fitoussi, 1997, p. 112 y ss.

60. Arocena, 1995, p.116.

61. Idem, p.112. Coraggio, acertadamente, señala el error de focalizar los programas de promoción del desarrollo local en los sectores de máxima pobreza ya que es necesario incorporar a los sectores medios. En este caso, focalizar en la pobreza tiende a reproducir la pobreza, no genera desarrollo ni permite el surgimiento de estructuras que sostengan una equidad estructural. 1997, p. 82.

El desarrollo local restablece la relevancia del territorio en las políticas sociales, permite que emerjan de una manera más localizada, y más real, necesidades y aspiraciones; ayuda a superar la distancia entre los que elaboran políticas y los beneficiarios o clientes. Justamente una de las críticas más corrientes a las políticas sociales se refiere al carácter uniforme y universal que asumen al ser diseñadas desde el nivel central. Esta crítica puede neutralizarse si los actores locales participan en todo el proceso de intervención social, desde el diagnóstico hasta la evaluación, capitalizando así su conocimiento de la realidad local. Pero para ello se requiere de comunidades que sean dinámicas, fuertes, activas.

Una cuestión importante y que señala la relevancia de la tarea que pueden realizar las políticas sociales nacionales o provinciales es el fortalecimiento institucional de los actores locales, en especial los municipios. La experiencia cotidiana indica que no todos los municipios pueden por sí mismos iniciar y sostener con éxito procesos de desarrollo local debido a su escasa capacidad de autonomía, recursos disponibles o posibilidad de incorporarse a programas de desarrollo. Cuanto más pequeño es el municipio mayores dificultades tiene y esto se agudiza en el área rural.⁶²

En consecuencia, es fundamental una política social que apunte a la *generación de actores locales para el desarrollo*, al fortalecimiento de las organizaciones locales, a la creación de ámbitos de participación en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas sociales, al diseño de nuevas formas de articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad. Ya no existe el Estado benefactor como productor ilimitado de bienestar. Tampoco puede la justicia social estar librada a la oferta y demanda del mercado. La búsqueda de esta nueva forma de articulación pasa por “*una necesaria descentralización institucional, por la afirmación de las autonomías locales, por los procesos de generación de actores locales de desarrollo*”.⁶³

62. Debemos considerar que de los 2222 municipios de la Argentina más del 50% pertenecen al área rural y tienen menos de 2000 habitantes.

63. Arocena, 1995, p.116. De manera semejante, Albuquerque señala que las políticas sociales deben apuntar a la formación de recursos humanos y a elevar la calidad de vida de los habitantes del territorio; de esta manera se favorece la creación de entornos institucionales y sociales para el desarrollo (1996).

Dos modelos alternativos de Desarrollo abiertos al desarrollo local

A. El modelo de “Desarrollo a escala humana” de Max-Neef

Manfred Max-Neef es economista chileno y fundador y Director Ejecutivo del Centro de Alternativas para el Desarrollo (CEPAUR) de Chile. La primera parte de su libro *Desarrollo a Escala Humana* fue publicada en 1986 y luego ha sufrido sucesivos agregados. Nace a partir de intentar situar en el contexto latinoamericano la propuesta contenida en el Informe Dag Hammarskjöld de 1975, “*Qué hacer: otro desarrollo*”. El autor considera que su propuesta constituye un aporte para construir una “filosofía del desarrollo” superadora de las teorías económicas convencionales del desarrollo que han dominado el panorama de América Latina –el desarrollismo y el monetarismo neo liberal– y que han fracasado en lo que originalmente se propusieron.⁶⁴

Sucesivas frustraciones de los programas de desarrollo han abierto la posibilidad de diseñar alternativas “imaginativas pero viables”. En esta línea se inscribe *Desarrollo a Escala Humana*, una propuesta que busca el protagonismo real de la persona humana, a través de una práctica democrática más directa y participativa, y que se asienta sobre tres pilares:

- La satisfacción de las necesidades humanas fundamentales.
- La autodependencia.
- La articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología.

Max-Neef elabora un indicador de crecimiento cualitativo de las personas en base a una matriz que distingue entre: *necesidades, satisfactores y bienes*. Según el autor las necesidades fundamentales de la humanidad son pocas, las mismas para todas las culturas y clasificables. Distingue entre necesidades de **naturaleza existencial**: Ser, Tener, Hacer y Estar, y necesidades de **naturaleza axiológica**: Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad, Libertad. Los satisfactores, por su parte, sí se modifican de acuerdo a las épocas y

64. Max Neef, *Desarrollo a escala humana*, Montevideo, Nordan, 1993, cap.1

las culturas y “*están referidos a todo aquello que, por representar formas de ser, tener, hacer y estar, contribuye a la realización de las necesidades humanas*”⁶⁵. Incluye formas de organización, prácticas sociales, valores, normas, estructuras políticas, etc. Finalmente, los bienes son “*los objetos y artefactos que permiten incrementar o mermar la eficiencia de un satisfactor*”⁶⁶. La interrelación de necesidades, satisfactores y bienes permite elaborar una matriz que expresa una taxonomía pluridimensional y que puede ser utilizada como un instrumento operacional para el diagnóstico, planificación y evaluación de estrategias de desarrollo.

Según Max-Neef, el Desarrollo a Escala Humana no excluye metas convencionales, como es el crecimiento económico, sino que considera también otras necesidades desde un enfoque más integral y desde una perspectiva sinérgica y sistémica. Asimismo considera que las necesidades humanas fundamentales pueden comenzar a realizarse ya desde el inicio del proceso de desarrollo de modo que la realización de las necesidades no sea la meta, sino el motor del desarrollo mismo.

La autodependencia como eje del desarrollo. Las múltiples dependencias que sujetan a las naciones respecto a las sociedades más avanzadas, en materia económica, financiera, tecnológica y cultural (pautas de consumo) les impiden un desarrollo orientado hacia las necesidades humanas. De allí la importancia de poner en práctica estrategias de desarrollo nacional autodependientes como punto de partida de una inserción el mundo globalizado. Considera a la autodependencia como “*un proceso capaz de fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades*”.

El desarrollo autodependiente y los espacios locales. Max-Neef considera que las relaciones de autodependencia tienen mayores efectos sinérgicos y multiplicadores cuando van de abajo hacia arriba, es decir, cuando se dinamizan desde los territorios locales hacia lo regional y de ahí a lo nacional.

65. Max Neef, p.46

66. Max Neef, p.47

67. Max Neef, p.82

Justamente son estos espacios grupales, comunitarios, locales, los que poseen una dimensión más nítida de escala humana, donde lo individual, lo particular puede potenciar lo social. Además, en términos operativos los procesos de autodependencia desde los microespacios resultan menos burocráticos, más democráticos y más eficientes en la combinación de crecimiento personal y desarrollo social. Esto no significa que las políticas de nivel macro sean intrínsecamente incapaces de irradiar autodependencia hacia los niveles micro sociales, pero sí deben cuidarse siempre del peligro de reproducir relaciones verticales "en nombre de" la autodependencia para las unidades regionales y locales.

El desafío central para un Desarrollo a Escala Humana es, según el autor, "*conciliar la promoción desde fuera con las iniciativas desde adentro*". Dificilmente la acción espontánea de grupos locales o de individuos aislados puede trascender si no es potenciada también por planificadores y por acciones políticas concertadas. Se precisa una planificación global para las autonomías locales, capaz de movilizar a los grupos y comunidades ya organizados, a fin de que puedan transmutar sus estrategias de supervivencia en opciones de vida, y sus opciones de vida en proyectos políticos y sociales.⁶⁸

Se debe producir una articulación entre las políticas "macro" y las "micro", entendida esta articulación como "*la efectiva complementación entre los procesos globales y procesos microespaciales de autodependencia, sin que se produzca la cooptación de lo micro por lo macro. Esta complementariedad vertical la entendemos acompañada, además, de una complementariedad horizontal entre los diversos micro-espacios, a fin de estimular el potenciamiento recíproco entre procesos de identidad socio-cultural, de autonomía política y de autodependencia económica*".⁶⁹

B. El paradigma de Desarrollo Humano

Su elaboración tiene origen en el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)* y se difunde a través del *Informe sobre Desarrollo Humano* que el organismo publica anualmente. El primer Informe sa-

68. Max Neef, p. 85

69. Max Neef, p. 116

lió a la luz en 1990, con el objetivo de superar enfoques anteriores y abordar el vínculo entre el ser humano y el desarrollo, para lo cual se propone un replanteo del concepto de desarrollo y cómo medirlo.

Sostiene el Programa que durante fines del decenio de 1980 y comienzos de los '90 diversas experiencias confirmaron la sospecha acerca del efecto del capital humano sobre la tasa de crecimiento a largo plazo de los países. La teoría “neoclásica” y convencional del crecimiento sostiene que el crecimiento económico es el resultado de la acumulación de capital físico y de la ampliación de la fuerza de trabajo combinadas con un factor “exógeno”, el progreso tecnológico. Según las nuevas teorías lo que aumenta la productividad no es sólo el factor exógeno sino factores “endógenos” ligados al capital humano, esto es, el nivel de educación, los conocimientos y la capacitación de las personas.

Según el Programa, el desarrollo humano es un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas. Considera que son tres las opciones esenciales: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Por lo cual, para esta concepción, el ingreso es sólo una de las opciones que las personas aspiran a tener.

Los componentes esenciales del paradigma de Desarrollo Humano son⁷⁰:

1. **Productividad.** Posibilidad que las personas aumenten su productividad y participen plenamente en el proceso de generación de ingresos.
2. **Equidad.** Es necesario que las personas tengan acceso a la igualdad de oportunidades, por lo cual es preciso eliminar las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas y políticas.
3. **Sostenibilidad.** Es necesario asegurar el acceso a las oportunidades no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras. Por tanto, deben apoyarse todas las formas de capital: humano, físico y medioambiental.
4. **Potenciación.** El desarrollo debe ser efectuado por las personas y no sólo para ellas, por lo cual es preciso que participen plenamente en las decisiones y procesos.

70. Cfr. Informe 1995, p. 16

En consecuencia, el Programa elaboró un **Índice de Desarrollo Humano (IDH)** como instrumento de medición del progreso de las sociedades alternativo al tradicional PBI per cápita. Dicho Índice está compuesto por tres indicadores:

1. Esperanza de vida (que refleja una vida larga y saludable).
2. Nivel educacional (que refleja los conocimientos), integrado por alfabetización de adultos y tasa combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria.
3. PBI real (que refleja un nivel de vida decoroso).⁷¹

Según el paradigma del Desarrollo Humano un buen crecimiento económico es aquel que promueve un desarrollo en todas sus dimensiones, esto es:

- Genera pleno empleo y seguridad en los medios de ganarse el sustento.
- Propicia la libertad de las personas y su potenciación.
- Distribuye equitativamente los beneficios.
- Promueve la cohesión social y la cooperación.
- Salvaguarda el desarrollo humano futuro.⁷²

El Informe Argentino sobre Desarrollo Humano

Desde 1995 la Argentina realiza un Informe anual de Desarrollo Humano, a través de una elaboración conjunta del PNUD, la UNESCO y la Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Senado de la Nación. Cuenta siempre con la colaboración de reconocidos especialistas en el tema específico que se aborda cada año. El Informe Argentino avanza en la especificación del desarrollo y menciona cinco dimensiones o elementos claves a tener en cuenta.

71. En el IDH se reducen los tres indicadores básicos a un patrón común mediante la medición del adelanto correspondiente a cada indicador, en función de la distancia relativa que lo separa de una meta deseable. Los valores máximos y mínimos para cada variable se expresan en una escala entre 0 y 1 y cada país se ubica en algún punto de esa escala. La Argentina se encuentra en el lugar 36 según el Informe de 1997.

72. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, Washington, p. 63.

1. **Equidad:** desarrollo económico con justicia social.
2. **Seguridad:** respeto de los derechos individuales, sociales y económicos tanto en el plano formal como en su ejercicio efectivo.
3. **Participación:** inclusión de la comunidad en el proceso de toma de decisiones de las políticas.
4. **Sustentabilidad:** proceso de desarrollo sostenido en el tiempo en base a la solidaridad intergeneracional y la formación de capacidades.
5. **Gobernabilidad:** generación de consensos y articulaciones entre los distintos sectores sociales.

El desarrollo y el municipio. El Informe Argentino sobre Desarrollo Humano de 1997 estuvo dedicado a las ciudades y los municipios como lugares de recreación de la política y del gobierno y de construcción de un desarrollo humano sustentable. Se parte de una concepción integral del desarrollo que involucra las cinco dimensiones ya mencionadas.

En este contexto de globalización, de avances tecnológicos y telecomunicaciones uno de los hechos paradójicos es el resurgimiento de los nacionalismos, regionalismos y localismos.

El ámbito local adquiere así nueva relevancia y se torna importante para orientar procesos de desarrollo que respondan a las expectativas de la población y que recuperen el protagonismo fundamental del ciudadano.

Históricamente el municipio ha sido estudiado desde una perspectiva jurídico-institucional. Los cambios producidos en los últimos años –transformación del Estado y de la economía, incremento de la pobreza, etc.- han obligado a su estudio como agente de un desarrollo integral, que involucre la equidad, la seguridad, la sustentabilidad del proceso, la participación y la gobernabilidad del sistema democrático.

Este nuevo escenario que se le presenta a los municipios de la Argentina implica un rol más activo, la dinamización de las potencialidades locales, un mayor compromiso de todos los sectores. Para ello se requiere del municipio:

- Fortalecimiento institucional
- Modernización de la gestión en sus distintos niveles
- Planificación estratégica para un desarrollo integral
- Participación organizada de la sociedad civil
- Respeto a las identidades y particularidades locales

A partir de sintetizar los aportes teóricos y las prácticas novedosas que están en marcha propone una definición de lo que sería el Desarrollo Humano Local (DHL). Así lo define como: *“un modelo de gestión político-administrativo de carácter integral que articula gobierno y sociedad local, que promueve la innovación en lo organizativo institucional, en lo económico como en lo social, teniendo como objetivo un proceso de transformación que tiende a generar condiciones de mayor equidad, sustentabilidad, gobernabilidad y participación.”*⁷³

Este Informe es, pues, un valioso aporte teórico-práctico para el estudio del Desarrollo local, a partir de considerar al municipio como sujeto y motor de procesos de cambio y de transformación, en tanto:

Propone una tipología de los municipios del país según cantidad de población tomando en cuenta la variable regional (no es lo mismo un municipio considerado rural en la Patagonia que en la zona Centro).

Analiza la capacidad a nivel local municipal como condición de posibilidad para encarar estrategias exitosas: autonomía, recursos humanos, recursos técnicos y recursos financieros (ingresos y coparticipación).

Reseña experiencias promotoras de Desarrollo Humano de distintos puntos del país y que hacen hincapié en las distintas dimensiones enunciadas anteriormente.

Propone un cuadro de indicadores para medir tres dimensiones de las políticas sociales que se implementan a nivel local: Representatividad, Participación y Sustentabilidad.

73. PNUD/Senado de la Nación, *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano*, Buenos Aires, 1997, p. 198.

Bibliografía general

Albuquerque, Francisco. *Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local*, ILPES, Santiago de Chile, 1996.

Albuquerque, F. *Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza*, ILPES, Santiago de Chile, 1996.

Araujo Filho-Guedes. *Modelos alternativos de Financiamento do desenvolvimento local*, Rio de Janeiro, IBAM, 1997.

Arocena, José. “Lo global y lo local en la transición contemporánea” en *Cuadernos del Claeh*, N°78-79, Montevideo, 1997.

Arocena, José. *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad-CLAEH, 1995.

Arroyo, Daniel y Peñalva, Susana. “Cambios en la regulación estatal y crisis de la política social: los actuales dilemas de la gestión municipal” en *Cambios, Municipios y políticas públicas*, N° 2, MCBA, Buenos Aires, 1991.

Boisier, Sergio. *El difícil arte de hacer región - Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional*, Lima, Centro de Estudios Bartolomé de las Casas, 1992.

Boisier, S. “Teorías y metáforas sobre la globalización” en *Boletín del ILPES*, Santiago de Chile, 1997.

Boisier, S. *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*, Santiago de Chile, CEPAL, 1998.

Bosier, S. Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?, en *Revista paraguaya de Sociología*, Asunción, N°104, 1999.

Bombarolo, Félix. *Capital Social, buscando un horizonte para las políticas y programas de desarrollo en América Latina*, Programa PROMESHA, Cuaderno de Análisis, Buenos Aires, 1998.

Bresser Pereira-Cunill Grau. *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*, CLAD, Paidós, 1998.

Bustelo-Minujin. *Todos entran*, Buenos Aires, Planeta, 1998.

Caldarelli-Rosenfeld. *Las participaciones de la pobreza*, Buenos Aires, Losada, 1998.

Campione, Daniel. “El Estado en la Argentina - a propósito de cambios y paradigmas”, *Primer Congreso del CLAD*, Río de Janeiro, 1996, 25 pp.

Castañeda, T. *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los '80*. Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 1993.

Combellas, Ricardo. “Proceso constituyente y Reforma del Estado en América Latina”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, Caracas, Nº 8, Mayo 1997.

Coraggio, José Luis. *Descentralización, el día después...*, Buenos Aires, CBC-UBA, 1997.

Di Pietro Paolo, Luis. “Desarrollo e identidades culturales: un desafío de las políticas públicas” en *Cuadernos Americanos*, México, UNAM, Nº 60, 1996.

Di Pietro Paolo, Luis. *Política social y desarrollo local - La estrategia de gestión social de la provincia de Mendoza*, (texto inédito), tesis de Maestría en FLACSO, Buenos Aires, 1999.

Domeniconi, Héctor. “La Reforma del Estado en la Argentina”, *Primer Congreso del CLAD*, Río de Janeiro, 1996.

Fitoussi-Rosanvallon, *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial, 1997.

FOSIS. *Nuevos empleos desde el Desarrollo Local*, Santiago de Chile (material de apoyo a los Seminarios productivos), 1997.

FUNDECBA. *Doctrina social de la ciudad*, Fundación de Estudios de la Ciudad de Bs. As., 1997.

FUNDECBA. *Política y técnica municipal*, Fundación de Estudios de la Ciudad de Bs. As., 1997.

García Canclini, N. *Consumidores y ciudadanos - conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo, 1995.

García Delgado y otros. *Argentina, tiempo de cambios - sociedad, estado y doctrina social de la Iglesia*, Buenos Aires, San Pablo, 1995.

García Delgado, D. (comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local - Municipio y Sociedad Civil en Argentina*, Buenos Aires, FLACSO, 1997.

- García Delgado, D. “La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, Caracas, N° 8, Mayo 1997.
- García Delgado, D. *Estado y Sociedad, la nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires, Tesis/Norma/FLACSO, 1994.
- García Delgado, D. *Estado-Nación y globalización*, Buenos Aires, Ariel, 1998.
- IFAM, *Nuevas visiones para los Municipios - Cuadernos 1 a 4 - Buenos Aires*, IFAM, Ministerio del Interior, 1998.
- Kliksberg, Bernardo. *Pobreza, un tema impostergable*, México, FCE, 1993.
- Kliksberg, B. *Pobreza, el drama cotidiano - Clave para una nueva gerencia social eficiente*, CLAD-Tesis, Buenos Aires, 1995.
- Kliksberg, B. “Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de convencionalismos y dogmas”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD N° 8, Caracas, Mayo 1997.
- Larrain Ibañez, J. *Modernidad, razón e identidad en América Latina*, Santiago, A. Bello, 1995.
- Lazarte, Alfredo. *Las Agencias de Desarrollo Económico local*, Centro Internacional de Formación de la OIT (Apuntes internos), Turín, 1997.
- Lo Vuolo y otros. *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 1999.
- Marsiglia-Pintos. “La construcción del desarrollo local y regional: actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención” en *Cuadernos del Claeh*, 78-79, Montevideo, 1997.
- Maureira, Fernando. *Estrategias de formación para el desarrollo local*, Santiago de Chile, CIDE, 1993.
- Max-Neef, M. *Desarrollo a escala humana*, Montevideo, Nordan-Redes, 1993.
- Méndez, José L. “¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina.”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, Caracas, N° 6, Julio 1996.
- Minujin-Kessler. *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Losada.
- Nielsen Short-Lidenthal. *Strategies for Local Economic Development within the Framework of Sustainable Human Development - International Training Centre - OIT*, Turín, 1996.

Osborne, David. "Reinventando el gobierno", en *Aportes*, Año 3, N° 6, 1996, Buenos Aires.

Oszlak, O. "Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?" en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD N° 9, Caracas, Octubre 1997.

Passalacqua-Villar. "La política social de los municipios argentinos: un panorama global.", en *Revista de Ciencias Sociales*, Univ. Nac. de Quilmes, N° 1, 1994.

Ratinoff, Luis. "Ajustes económicos y pobreza: algunas lecciones de la experiencia latinoamericana" en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, Caracas, N° 6, Julio 1996.

Roitter, Mario. "La razón social de las empresas - Una investigación sobre los vínculos entre empresa y sociedad en Argentina", Buenos Aires, *CEDES*, 1996.

Rosanvallon, Pierre. *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial, 1996.

Secretaría de Desarrollo Social. *Plan Social 1995*, Buenos Aires, 1995.

Idem. *Informe de Gestión 1996*, Buenos Aires, 1996.

Idem. *Informe de la Gestión 1995*, Buenos Aires, 1995.

Sen, Amartya. *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza, 1995.

Sen, Amartya. *Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del siglo XXI*, Washington, 1996, mimeo interno.

Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta, 1999.

Senado de la Nación-PNUD. *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano 1997*, Buenos Aires, PNUD, 1997.

Tauber, Fernando. *Municipio y Desarrollo, el nuevo desafío*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 1999.

Vazquez Barquero, A. "Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?" en *Cuadernos del Claeh*, N° 78-79, Montevideo, 1977.

Vazquez Barquero, Antonio. *Política económica local*, Madrid, Pirámide, 1997.

Villareal, Juan. *La exclusión social*, Buenos Aires. Tesis, Norma, 1996.