

Posibilidades del desarrollo local en la periferia y bajo la globalización

Lic. Pablo Gustavo Rodriguez

Facultad de Trabajo Social

pablogrodri@ciudad.com.ar

Resumen

En el marco de un trabajo de tesis en preparación sobre “El concepto de desarrollo en los programas de promoción de emprendimientos productivos del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires (1990-2007)”¹ se analiza el concepto de desarrollo local, el rol que juega el Estado en estos procesos y la pertinencia de su aplicación en una experiencia de la provincia de Buenos Aires considerada exitosa por sus protagonistas.

¹ Bajo la dirección de la Dra. Amalia Eguía y la codirección de la Lic. Virginia Ceirano.

El desarrollo local²

En estas páginas reseñaré los tres enfoques de la noción de desarrollo local que reconoce Sergio Boisier (2005) para luego aplicarlos al análisis de una experiencia de la provincia de Buenos Aires (ver Figura 1. "Enfoques del desarrollo local").

El primer enfoque considera al **desarrollo local como una matriz de estructuras industriales**. Este enfoque presenta a su vez tres “visiones”:

2. la que lo conceptualiza a través de los *distritos industriales marshallianos* (Becattini, Rullani), cuyo ejemplo típico es “el modelo italiano” (Saba, 2000) de las regiones del centro y norte (Toscana, Emilia Romagna y alrededores), donde se da la *coopetencia* (cooperación y competencia en diferentes eslabones de la cadena de valor). Estas estructuras estarían basadas en la cultura y el capital social.

3. Los *medios innovadores* (*millieux innovateur*) del grupo francés GREMI (Ayddalot, Camagni, Maillat, Perín), entendidos como “operadores colectivos” que reducen la incertidumbre de las empresas, constituidos por redes de relaciones y contactos de cooperación, interdependencia, circulación de información y aprendizaje colectivo.

4. Los *clusters* propuestos por los americanos entendidos como “concentraciones geográficas de empresas e instituciones interconectadas en un campo (o sector) particular” (Porter, 1998) o como “concentraciones geográficas de grupos de empresas e instituciones enlazadas que constituyen un sistema de valor y cuya posición en el mercado se explica por la capacidad de aprendizaje del conjunto” (Buitelaar, 2000).

Un segundo enfoque entiende al **desarrollo local como un proceso de cambio estructural** de tipo endógeno desde cuatro “planos”: político, económico, cultural y científico-tecnológico. Políticamente endógeno porque se identifica con una creciente capacidad local de tomar decisiones sobre el diseño y ejecución de políticas de desarrollo propias, lo cual supone algún grado de descentralización. Económicamente endógeno en la medida en que implica la

² Para un análisis de la historia de la noción de desarrollo y sus modalizaciones véase Escobar (2004), Esteva (2000) de Rivero (2006), Gimeno y Monreal (1999), Narodowsky (2008), Madoery (2008) y Coraggio (1987, 2000, 2001 y 2004). Para conocer mi propia exposición sobre este tema véase Rodríguez (2008).

“apropiación y reinversión local, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo” (Boisier, 2005, p. 54). Endógeno en el plano científico y tecnológico porque incluye un sistema local de ciencia y tecnología que impulsa el cambio tecnológico. Y culturalmente endógeno en tanto se apoya en la identidad territorial y la cultura recuperada y construida.

El tercer enfoque entiende al **desarrollo local como empoderamiento de la sociedad local**. Se inspiraría en el llamado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a “devolver competencias ejecutivas a los estamentos locales”. Estaríamos hablando de la reversión del proceso de cooptación de funciones de la sociedad civil por el estado nacional que describe Oscar Oszlak cuando analiza la formación del estado argentino (Oszlak, 1997). Tal proceso es denominado “descentralización”.

Mientras que el primer enfoque que menciona Boisier tiene un carácter más “económico” y focaliza en el tipo de unidad productiva que dinamizaría los procesos de desarrollo local, los otros dos enfoques enfatizan los aspectos políticos e institucionales del desarrollo.

En el discurso de los promotores del desarrollo local es común encontrar varios de estos enfoques y visiones mezclados. Daniel Arroyo (2002, p.1), por ejemplo (actual ministro provincial de Desarrollo Social) definió el desarrollo local como “crecimiento económico con impacto social” y afirmó que “Desarrollo local, de una localidad, de un partido, de un municipio, es aquella actividad económica que motoriza el crecimiento económico del lugar y mejora las condiciones de vida [...] sobre todo, en lo que tiene que ver con los ingresos de la población [...]. Una comunidad o un territorio, sólo puede promover el desarrollo local en la medida en que tenga un perfil” y una identidad definidos por los propios actores locales; “de ahí que el desarrollo local requiera de un fuerte consenso de las instituciones locales” (p. 3, subrayado por mí). Este tipo de políticas a su vez, se correlaciona con un “modelo de gestión” descentralizada conocido como de “gestión asociada”, en el que “se articulan el Estado, el sector privado y la sociedad civil” (p. 6).

Presentación de una experiencia de desarrollo local

A continuación presentaré un caso de desarrollo local que enorgullece a los funcionarios y profesionales de los organismos estatales que lo apoyaron. El proceso se desarrolló en una pequeña localidad rural del municipio de San Pedro. Ha sido expuesto en publicaciones científicas (Hansen et. al, 2006) por los profesionales intervinientes y ha sido presentado como una experiencia exitosa

y de "buenas prácticas" en el primer y tercer Congreso Provincial de Políticas Sociales (Municipalidad de San Pedro, 2006; Municipalidad de San Pedro, INTA, PSA, 2007) y en el "Encuentro de los pequeños pueblos de una gran provincia, Volver a nuestras raíces" (Ministerio de Desarrollo Social, 2008). Al parecer todos los actores participantes consideran la experiencia como positiva y sumamente trascendente para sus vidas.

La descripción del proceso se basa en las publicaciones mencionadas, en informes del Ministerio de Desarrollo Social de la Pcia. de Bs. As. (MDSBA), entrevistas a profesionales intervinientes y datos de observación provenientes de mi participación en el Primer Encuentro de Pueblos Volver, realizado en Santa Lucía en 2008.

Santa Lucía es una pequeña localidad del partido de San Pedro, provincia de Buenos Aires, fundada en 1907 con la instalación del ferrocarril Central Córdoba, cuyo taller de reparaciones, fue un importante factor de crecimiento, ya que gran parte de la población que se afincó allí estuvo relacionada con las tareas ferroviarias o comerciales derivadas. Sus actuales habitantes afirman que la población llegó a 5000 habitantes en la década de 1950. Sin embargo actualmente apenas superan las 2300 distribuidos en 690 hogares (INDEC, CNPV, 2001) .

Se dice que la migración ocurrida se debió entre otras causas al cierre de los talleres del Ferrocarril en la década de 1950, falta de oportunidades para los jóvenes, avance y mecanización de la agricultura, cierre de talleres textiles durante la convertibilidad, falta de actividades recreativas y culturales. Sin embargo, cuando comparamos la pirámide de edad de Santa Lucía con la de San Pedro y la de la provincia de Bs. As. no encontramos esa supuesta ausencia de jóvenes producto de la migración. Por otra parte comparando el crecimiento poblacional de Santa Lucía con el del conjunto de la provincia de Bs. As. desde 1960 podemos observar que la migración existió en la década del 60, pero posteriormente la localidad recuperó su crecimiento positivo, aunque a un ritmo menor que el de la provincia. En el último período intercensal su crecimiento superó levemente al bonaerense.

Síntesis de la experiencia

En el año 2002 el Centro Regional Buenos Aires Norte, del INTA³ puso en marcha el ProFeDer (Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural) en nueve áreas piloto, entre las que se

³ Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía de la Nación.

contó Santa Lucía. Este programa se implementa a través de talleres con los productores y la comunidad con el propósito de contribuir "a la promoción de la innovación tecnológica y organizacional, al desarrollo de las capacidades de todos los actores del sistema y al fortalecimiento de la competitividad sistémica regional y nacional en un ámbito de equidad social y sustentabilidad" (INTA, 2002 en Hansen et al., 2006).

En septiembre de 2004 el entonces Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (MDH) y hoy MDSBA, selecciona a San Pedro como uno de los distritos a ser beneficiados por el Programa de Fortalecimiento Socioprodutivo para Comunidades Rurales, más conocido como "Plan Volver". La elección de la localidad en la que se trabajaría recayó sobre el intendente, quien escogió a Santa Lucía. Este programa se propone detener y revertir el proceso de despoblamiento de las pequeñas localidades rurales de la pcia. de Bs. As. a través de cuatro líneas de trabajo: 1) promoción de emprendimientos productivos asociativos autogestivos y solidarios, 2) mejora de las condiciones de habitabilidad de las localidades, 3) redireccionamiento de la oferta de servicios provinciales y municipales de obras públicas, salud, acción social y cultura y 4) acceso a tecnologías de la información, de gestión de residuos y generación de energías alternativas. Está dirigido a localidades con menos de 5000 habitantes⁴.

Ese mismo año el Programa Social Agropecuario (PSA) formó cuatro grupos de pequeños productores (3 de huertas y granja y uno apícola) y comenzó a brindarles asistencia técnica. En diciembre se presentó el Plan Volver en la escuela media de Santa Lucía. A mediados de enero se realizaron las primeras reuniones de trabajo entre los profesionales del MDH y funcionarios municipales. En febrero se convocó a la primera reunión con representantes de las instituciones locales, que se llevó a cabo con escasa asistencia, pero pocos días después se realizó un segundo taller con la participación de 50 personas en el que se estableció un horizonte utópico al que más tarde se llamó "Santa Lucía 2010".

Se conformaron comisiones para profundizar las propuestas en diversos temas y en marzo se conformó la UGL (Unidad de gestión local) o UTL (Unidad técnica local) con participación del PSA, INTA, MDH, Instituto Agrotécnico local y Delegación Municipal. Más talleres, plenarios y trabajo en comisiones en los meses sucesivos culminaron con la presentación del Plan de

⁴ En el actual sitio web del MDSBA se dice que el tope son 2000 hab. sin embargo documentos anteriores del programa establecen el techo de 5000 hab. indicando que se priorizarían los de menos de 2000. (http://www.mds.gba.gov.ar/programas/16_trabajo_dignifica/17_plan_volver/index.htm).

Desarrollo Local. Hasta agosto de 2005 se continuó trabajando en los detalles técnicos del Plan, en la formulación de los diversos proyectos que lo conforman y en la confección de los formularios de solicitud de los subsidios.

En este mismo año surgió el Plan Nacional de Desarrollo Territorial que pretende otorgar al INTA "el rol de facilitadora y promotora en la construcción de ámbitos de articulación entre lo público y lo privado que permita pensar estratégicamente el diseño y la ejecución del desarrollo" (INTA, 2004 en Hansen et al., 2006).

El proceso que describimos fue básicamente un proceso de planificación participativa amplio impulsado por profesionales del trabajo social del MDSBA, junto a ingenieros agrónomos y comunicadores sociales del INTA, personal municipal y algunas personas de la localidad que participan simultáneamente de distintas organizaciones locales de la sociedad civil o instituciones estatales, como escuelas o policía. Este grupo promotor convocó permanentemente al conjunto de la población a diferentes actividades como talleres de planificación, asambleas y comisiones de trabajo y garantiza la realización de las tareas y la continuidad del proceso.

El nivel de movilización social alcanzado fue considerable, especialmente para un pueblo pequeño como Santa Lucía. Muchos de los objetivos que se propusieron no requerían de un gran financiamiento sino trabajo voluntario, asistencia técnica y algún apoyo político de los organismos estatales. Como estos elementos no faltaron, los logros alcanzados durante el proceso, aún antes de recibir los subsidios solicitados, permitieron salvar la reticencia y desconfianza iniciales de muchos vecinos que finalmente se sumaron con entusiasmo. Es precisamente este aspecto el que destacan con satisfacción en sus informes y publicaciones los profesionales estatales que participaron y los funcionarios de los respectivos organismos estatales que lo apoyaron.

En este proceso el Estado apoyó a través de los siguientes programas y organismos:

- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través del Plan Manos a la Obra, Bancos de la Buena Fe y del Programa PROHUERTA.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires a través del Plan Volver y El trabajo Dignifica
- Ministerio de Asuntos Agrarios, a través del programa Cambio Rural Bonaerense y el Plan Ovino.
- La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, del Ministerio de Economía de

la Nación a través del PSA, PROINDER y del INTA como organismo descentralizado.

- El INTA, a través del ProFeDer y del Plan Nacional de Desarrollo Territorial.
- La Municipalidad de San Pedro, con apoyo directo del Intendente, Secretario de Gobierno, Directores de Planificación, de Desarrollo Humano, de Producción, de Turismo, de Cultura y Delegado .
- La Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA) a través del Centro Experimental Los Patricios.

El MDSBA comprometió subsidios por valor de \$350.000 (a razón de \$148 por habitante) de los cuales sólo se han entregado hasta el momento \$170.000. Tal vez más significativa ha sido la inversión en asistencia técnica y capacitación brindada por todos los organismos estatales involucrados, que deja una capacidad instalada en los actores locales como para dar sostenibilidad a procesos de desarrollo más autónomo. La creación de la asociación civil Santa Lucía 2010 y la elección de una concejala de la localidad pueden considerarse indicios del aumento de esa autonomía. Esa asistencia técnica también representa para dichos organismos una erogación en pago de sueldos y viáticos de sus profesionales, de transporte, de impresión de folletos, cartelera, etc. para la realización de los eventos promocionales como el Encuentro de pueblos, los traslados de los productores al Puerto de frutos a cargo del INTA, la difusión en los medios de prensa, etc. que habría que sumar a los aportes financieros otorgados bajo la forma de subsidios.

Conclusiones

Si contabilizamos los logros en términos de lo que suele considerarse desarrollo económico o mejora en el nivel de ingresos de la población local hay que admitir que son bien modestos. Si bien no hay una evaluación de este aspecto, tampoco hay indicios visibles de mejora económica y todo indica que los recursos invertidos por el Estado han servido para evitar un mayor deterioro. Para sostener actividades productivas de pequeños productores o artesanos de bajos ingresos. Quien no haya visitado Santa Lucía en más de 7 años probablemente no notará ninguna diferencia en el pueblo aparte de que el camino de acceso ha sido pavimentado.

La localidad no integra ningún distrito industrial ni cluster importante. Tampoco puede considerarse un entorno innovador. El sector privado estuvo y sigue estando completamente ausente. No parece factible considerar al proceso descrito como de cambio estructural político, económico, cultural y científico-tecnológico. Sí hubo una revalorización de la identidad local por

parte de la población. Pero en los otros aspectos el proceso no puede considerarse endógeno, pues a pesar del importante grado de movilización de los santalucenses, sin el impulso que recibió de los diferentes organismos y programas estatales el proceso difícilmente hubiera tenido lugar.

Por otra parte tampoco puede decirse que la movilización que he descripto constituya un ejemplo de descentralización en el sentido que menciona Boisier, ya que no se dio ninguna delegación de funciones a organismos locales por parte del estado nacional, provincial o municipal.

Todos los "resultados" que se enumeran cuando se presenta esta experiencia como exitosa refieren a 1) los productos y servicios entregados por los programas estatales (se constituyó un fondo rotatorio, su comisión evaluadora recibió capacitación, financió 17 proyectos, se recibió asistencia técnica para formular un proyecto de encadenamiento de pequeños productores de ovinos, se asfaltó el acceso a la localidad, etc.) o a 2) el grado de participación alcanzado por la comunidad durante el proceso en respuesta a la convocatoria del grupo promotor (asistencia a las asambleas, conformación de 4 comisiones de trabajo, constitución de una asociación civil, etc.).

Según Daniel Arroyo (2002) la unidad territorial adecuada para hacer desarrollo local depende del tamaño del municipio. La localidad es la unidad adecuada para las "ciudades intermedias" (entre 100.000 y 250.000 hab.). Pero en el caso de los "municipios grandes" (10.000 a 100.000 hab.) como San Pedro (que tenía poco más de 55.000 hab según el CNPV2001) la escala indicada para el desarrollo local sería el municipio en su conjunto.

Parece difícil interpretar como "desarrollo local" lo que ocurre en Santa Lucía, cuando se trata de una pequeña localidad en la que no encontramos ninguna de las características que definen a los procesos de desarrollo local de acuerdo a las definiciones que hemos visto de este término.

¿En dónde radica, entonces, el éxito al que aluden los protagonistas de esta experiencia?. Para algunos autores (Carpio, s/f) el propio proceso de desarrollo local y la movilización social que se genera son aún más importantes que los resultados económicos que puedan lograrse en términos de ingresos, dado que la movilización social produce por sí sola una mejor calidad de vida, en tanto los sujetos involucrados asumen una actitud *proactiva* y se convierten en protagonistas de su propio destino. Esto pareciera ser lo que impulsa a los funcionarios y técnicos estatales a considerar exitosas experiencias como la de Santa Lucía independientemente de que se den en pequeñas localidades, de que se hayan alcanzado o no los objetivos siempre declarados de incremento de los

ingresos y mejora en las condiciones de vida de los destinatarios, e independientemente del destino de un proceso de desdoblamiento inexistente. El éxito radica en que el estado estuvo presente y apoyó debidamente con sus recursos a una población "olvidada" que, a su turno, respondió con una amplia participación.

El proceso de planificación participativa de Santa Lucía se apropia del vocabulario del desarrollo local en un contexto en el que cada término se resignifica a pequeña escala. Por ej. "gestión asociada público-privada" aquí no significa un consorcio entre empresas privadas y algún organismo estatal con un fondo importante de inversiones sino la asistencia técnica de algunos programas estatales a grupos de pequeños productores. El recurso a este léxico tal vez tenga la función legitimadora de encuadrar las acciones realizadas en el marco de las políticas promocionadas por los organismos financiadores como "buenas prácticas" (González Ramírez, 2007).

Bibliografía

- Arroyo, Daniel (2002a): "Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina". Mimeo, material curso de postgrado, Desarrollo local y Economía social, FLACSO, Buenos Aires.
- Boisier, Sergio (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. En: *Revista de la CEPAL*, (85), 47-62.
- Buitelaar, R. (2000): *¿Cómo crear competitividad colectiva?*, Santiago de Chile, CEPAL, enero, inédito.
- Carpio, José M. (s/f). "Nuevos enfoques teóricos y metodológicos del Desarrollo Local". (mimeo).
- Coraggio, José Luis (1987), "Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación", Textos, N° 2, CIUDAD, Quito, 1987. En: José Luis Coraggio: *Desarrollo Local y Economía del Trabajo. Teoría, método y política*, CIUDAD, Quito, 2004.
- Coraggio, José Luis (2000), "¿Competir por el capital o competir por la gente? Sentidos alternativos de la política metropolitana", en: Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (Comp), *Transformaciones Globales, Instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario 2001
- Coraggio, José Luis (2001), "La promoción del desarrollo económico en las ciudades: el rol de los gobiernos municipales", Ponencia presentada en la Reunión Anual de Trabajo de la Red N° 5 "Políticas Sociales Urbanas", del Programa URB-AL, organizada por la Intendencia Municipal de Montevideo, 31 de mayo 2001. Disponible online:
<http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/CoraggioenURBAL2001.pdf>
- Coraggio, José Luis (2004), *El Capital o la gente. Desarrollo Local y Economía del Trabajo*. CIUDAD-FRONESIS-EED.EZE-ILDIS-ABYA YALA, Quito (en prensa), y ESPACIO Editorial (Buenos Aires) (en prensa).
- De Mattos, C. (1989). "La descentralización: ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?". En: *Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis*. E. Laurelli y A. Rofman. Buenos Aires, Ediciones CEUR.
- de Rivero, O. (2006). *El mito del desarrollo. Los Estados inviables en el siglo XXI*. 3° ed. Perú. Fondo de Cultura Económica.
- Escobar, Arturo (2004). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá Vitral, Grupo Norma .
- Esteva, Gustavo (2000). Desarrollo. En: A. Viola Recasens *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*. (pp. 67-101.). Barcelona. Ed. Paidós.
- Gimeno, Juan Carlos, & Monreal, Pilar (1999). El problema del desarrollo: atajos y callejones sin salida. En: J. C. Gimeno, & P. Monreal (eds.), *La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología*. (1° ed., pp. 239-263.). Madrid. Ed. Los libros de la Catarata.
- González Ramírez, T. (2007). El concepto de "buenas prácticas": Origen y desarrollo. En: *Primeras Noticias : Comunicación y Pedagogía*, (222), 32-35.
- Hansen, Laura; Manuela Gordó, Lorena Peña, Mariana Piola, Patricio Ros, Juan Brasesco, Vilma Arias (2006): "Santa Lucía 2010: una experiencia de gestión asociada como aporte al Desarrollo Local". Ediciones INTA. Estación Exerimental Agroecuaría San Pedro. Disponible online:
http://www.inta.gov.ar/sanpedro/info/doc/2006/lh_0601re.htm (Accedido 29/05/08).
- INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Disponible online: www.indec.gov.ar
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. 1° ed.,). Buenos Aires. UNSAM edita.
- Ministerio de Desarrollo Humano, "Programa de Fortalecimiento Socioproductivo para Comunidades Rurales". Documento del Plan Volver. La Plata
- Ministerio de Desarrollo Humano, Informes y bases de datos (varios) de los años 2005 y 2006.
- Municipalidad de San Pedro. (2006). Programa VOLVER. Mesa de "Gestión Asociada" Santa Lucía. En: 1° Congreso Provincial de Políticas Sociales. "El bicentenario y los nuevos paradigmas de la política social". La Plata. Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires.

- Municipalidad de San Pedro - INTA - PSA. (2007). Apoyo al Desarrollo Local en Santa Lucía. En: *3º Congreso Provincial de Políticas Sociales. "Agenda social para la inclusión en un país en crecimiento"*. La Plata. Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires.
- Narodowsky, Patricio (2008). *La Argentina pasiva. Desarrollo e instituciones más allá de la modernidad*. (1º ed.). Buenos Aires, Prometeo.
- Oszlak, Oscar (1997). *La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires. Ed. Planeta.
- Porter, M. (1998): "Clusters and the new economics of competition". En: *Harvard Business Review*, vol. 76, N° 6, noviembre-diciembre, Boston, Harvard Business School. Citado en Boisier
- Rodríguez, Pablo Gustavo (2008), "El desarrollo como plenitud ausente del Tercer Mundo". E:n *Actas de las V Jornadas de Sociología de la UNLP. "Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social"*. En CD-ROM. Departamento de Sociología-FaHCE-UNLP. Diciembre de 2008, La Plata.
- Saba, Andrea (2000). *El modelo italiano. La especialización flexible y los distritos industriales*. La Plata Ed. Adeso.
- UNLP-SEU-DAM. "Plan estratégico de San Pedro". Disponible online: <http://www.unlp.edu.ar/seu/dam/San%20Pedro.pdf>