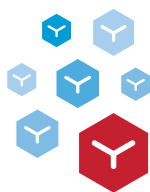


# **El desarrollo local como modelo alternativo de política social:** una reflexión sobre modelos, estrategias y territorios

*Por Marisa Fournier y Adriana Rofman*

[www.desarr-territorial.gov.ar](http://www.desarr-territorial.gov.ar)



## Políticas Económicas para el Desarrollo Territorial

[www.desarr-territorial.gov.ar](http://www.desarr-territorial.gov.ar)



**Ministerio de Economía y Producción**  
Secretaría de Política Económica

### 1. Introducción

La noción de desarrollo local se ha instalado en distintos espacios académicos y de gestión pública, como un novedoso modelo de intervención sobre la cuestión social que permitiría lograr resultados efectivos en aquello que las políticas sociales enuncian como su “promesa”: mejorar las condiciones de vida de la población ampliando los márgenes de integración social y, por lo tanto, reduciendo la exclusión, la marginalidad y la pobreza.

La proliferación de programas de desarrollo local en instituciones que hasta hace pocos años organizaban sus actividades en proyectos de desarrollo comunitario o de promoción social, no puede explicarse sólo como un efecto discursivo, producto de la difusión de innovaciones en el mundo político e intelectual. Si bien es innegable que este término está hoy de moda, tanto entre quienes llevan adelante las acciones como -fundamentalmente- entre quienes las financian, el interés por esta perspectiva también refleja una redefinición profunda de los enfoques básicos de la intervención social.

Redefinición que comienza por el objeto mismo de las políticas de intervención sobre la cuestión social, ya que el enfoque integral de la estrategia de desarrollo local obliga a ampliar la consideración de la problemática, que ya no es sólo social -en el sentido de la participación en la distribución de bienes y servicios sociales-, sino también económica, política, ambiental, etc., es decir, conformada por todos aquéllos procesos que determinan la realidad local. Este principio de integralidad también lleva a extender el mapa de actores involucrados en las acciones, puesto que la orientación hacia el desarrollo territorial requiere de la participación de todos los sectores comprometidos con la problemática local, no sólo aquéllos que se encuentran en situación desfavorable.

Por otro lado, el enfoque del desarrollo local ha permitido conceptualizar, y así legitimar, una nueva mirada acerca de la implantación territorial de los proyectos y programas sociales. Apoyada en la teoría sobre la naturaleza espacial de los procesos sociales, esta perspectiva implicó revalorizar los recursos y las articulaciones que tienen lugar en el ámbito local, y así puso de manifiesto la efectiva inserción local que generalmente tienen las organizaciones y los proyectos que trabajan en el campo de lo social.

En síntesis, muchas de las iniciativas que últimamente ha adoptado una denominación que incluye el término “desarrollo local” han revalorizado la trama socioinstitucional territorial en la que están insertos, y han reformulado sus estrategias de intervención hacia una dinámica de desarrollo de las potencialidades de dicha trama.

La riqueza de este movimiento de cambio en los modelos conceptuales y políticos para abordar la cuestión social no está todavía adecuadamente reflejada en la literatura sobre el tema, particularmente en lo referente a los avances que están teniendo lugar en Argentina. Una característica destacada de la mayoría de los textos que circulan en este campo, es su tono fuertemente prescriptivo, ya que sus contenidos tienen por objeto proponer cursos de acción antes que analizar los procesos realmente existentes. Este vacío es más notorio aún cuando se buscan estudios que den cuenta de las dinámicas reales de promoción de desarrollo local en ciudades grandes o áreas metropolitanas de nuestro país.

Dado este predominio de los enfoques normativos -que señalan el horizonte hacia adónde habría que encaminarse- y los estratégicos- que indican qué es lo que hay que hacer, no se cuenta aún con una masa crítica de investigaciones empíricas sobre experiencias reales y concretas, sobre los procesos desencadenados a partir de la implementación efectiva de programas de desarrollo local.

Puesto que la formulación teórica del modelo de desarrollo local se basó en la experiencia de algunas ciudades pequeñas de países centrales, los escasos estudios de caso que componen la literatura hegemónica en este campo hacen referencia a esas experiencias. Así, algunos núcleos conceptuales centrales a este modelo suponen condiciones socioterritoriales muy diferentes a las que caracterizan a las áreas metropolitanas de nuestro país.

Sin embargo, como se adelantaba en párrafos anteriores, encontramos hoy múltiples programas, iniciativas o proyectos que

pueden ser enmarcados en la orientación del desarrollo local que están teniendo lugar en estas grandes ciudades, y más precisamente en el Área metropolitana de Buenos Aires. Iniciativas que avanzan en territorios marcados por condiciones socioeconómicas, institucionales e históricas muy diferentes a las que facilitaron el éxito de las experiencias originales, sobre las cuales se elaboró el modelo estratégico de desarrollo local hoy vigente en la mayoría de los textos.

En este artículo se presentarán y analizarán algunas experiencias de promoción del desarrollo local que se registran hoy en el conurbano bonaerense, con el fin de comprender cómo se resuelven, en la práctica cotidiana, los vacíos o desajustes conceptuales identificados en los modelos teóricos.

En particular, se analizarán tres experiencias actualmente en marcha en la zona noroeste del conurbano bonaerense impulsadas, fundamentalmente, desde diferentes actores socio institucionales: la universidad, a partir del Programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de General Sarmiento, el estado municipal atendiendo a las políticas de desarrollo local del Municipio de Moreno y las organizaciones sociales y culturales expresadas en la experiencia de promoción cultural y comunitaria de los "Aguante de la Cultura"

La reflexión sobre estas experiencias, que están en su mayoría en su fase inicial, permitirá poner de relieve algunas tensiones que existen entre las formulaciones teóricas y, en cierta medida prescriptivas, del desarrollo local como modelo y las condiciones sociales, culturales y territoriales que son (serían) la base de anclaje del modelo. De esta manera, se pretende analizar la real potencialidad de la propuesta de desarrollo local para responder a su propia promesa, particularmente cuando se trata de condiciones socioterritoriales diferentes a las que dieron origen al modelo.

## **2. La emergencia del desarrollo local como modelo teórico: de las políticas sociales a los programas de desarrollo local**

El interesante debate actualmente instalado en el mundo académico y en el ámbito de la gestión pública acerca del campo de intervención de las políticas sociales<sup>1</sup> lleva a redefinir los márgenes de dicho campo, en el sentido de ampliar el espectro de cuestiones y de agencias involucradas.

Desde la discusión teórica, distintos autores ponen en cuestión la perspectiva asistencialista que, en los últimos años, ha tendido a asociar de manera restringida a las políticas sociales con la provisión de bienes y servicios a los sectores desfavorecidos.

Un planteo interesante en este sentido fue elaborado por Cortés y Marshall, al redefinir el mismo concepto de políticas sociales, proponiendo la fórmula "intervención social del Estado", que alude a "el conjunto de políticas... que se dirigen a la población, sus condiciones de vida y el orden social" (CORTÉS Y MARSHALL, 1993 p.3/5). En esta misma línea, Andrenacci postula que las políticas sociales se refieren a las intervenciones públicas sobre los mecanismos de integración social del sistema. Estas políticas que pueden tanto apuntar al centro del sistema, esto es, a los vectores fundamentales de la integración social : las relaciones salariales; como también a los márgenes del mismo, asumiendo la forma de mecanismos compensatorios de los efectos de la exclusión del sistema, es decir, los programas asistencialistas. (ANDRENACCI, 2002)

Esta visión de las políticas sociales como intervenciones en el "centro" de la cuestión social la acercan mucho a la propuesta del desarrollo local, ya que comparten un mismo horizonte: lograr mayores niveles de integración social, interviniendo sobre la base estructural que configura la cuestión social.

En el mundo de los ejecutores de proyectos y programas sociales está tomando cuerpo un proceso semejante, en cuanto a la extensión de las fronteras de las políticas sociales. Es cierto que el modelo actualmente hegemónico concentra los recursos en torno a las acciones de orden asistencial, y por lo tanto coloca en estos programas las mayores expectativas de legitimación y reproducción del orden socioeconómico y el sistema político. Sin embargo, la corriente difundida en la última década en el ámbito de la formulación de proyectos sociales que aboga por la orientación integral de las intervenciones sociales, y por la consideración de la naturaleza dinámica y política de la planificación social (ROBIROSA, et al, 1990) ha impactado fuertemente en las agencias encargadas de estas funciones, tanto en el ámbito estatal como en el sector no gubernamental. Buena parte de los programas y proyectos sociales nacidos en los '90 operan sobre un complejo entrelazamiento de problemas que no sólo superan la barrera de la provisión de recursos para abarcar aspectos de educación formal, capacitación laboral, cuidado de la salud, entre otros, sino que llegan a incluir problemáticas habitualmente no identificados con las políticas sociales como el desarrollo productivo, el medio ambiente, los factores culturales, el ejercicio de derechos, etc.

Por otro lado, como consecuencia de la política de descentralización que reestructuró el entramado institucional responsable de las intervenciones sociales, el espectro de instituciones involucrado actualmente en la formulación e implementación de políticas sociales se ha diversificado notablemente, incluyendo no sólo a instancias estatales de otro nivel –como provincias y municipios- sino también a organizaciones no estatales de distinta envergadura, entidades financiadoras de diferente origen nacional y naturaleza institucional y, por supuesto, a los organismos internacionales de crédito.

En consecuencia, si se hiciera hoy un inventario de las intervenciones autodenominadas “políticas sociales”, analizando las cuestiones abordadas, las actividades incluidas y los actores comprometidos en la ejecución de estos proyectos, se encontraría el reflejo del debate teórico en el ámbito de las prácticas sociales e institucionales.

Entre las muchas reformulaciones que están atravesando los programas sociales cabe destacar un camino que reviste, a nuestro criterio, particular interés: la creciente emergencia de proyectos de “desarrollo local” en espacios institucionales antes dedicados a los proyectos sociales. Es cierto que este tipo de reorientaciones suele estar vinculada a la imposición de nuevos criterios de elegibilidad de las agencias financiadoras, y, en este sentido, es probable que la expansión de esta modalidad de intervención no se corresponda ajustadamente con un cuestionamiento profundo de las prácticas anteriores. Este reparo no debe llevar a minimizar la relevancia que asume la creciente adopción de esta perspectiva como modelo de intervención social, ya que la aplicación de las estrategias propuestas por este modelo suponen avanzar en las mismas líneas de redefinición del concepto de políticas sociales antes mencionada.

La idea que interesa postular aquí es que, más allá del variable grado de autonomía presente en la decisión de reorientar los proyectos hacia el desarrollo local, la expansión de acciones de promoción del desarrollo local nos enfrenta a la efectiva presencia de una modalidad diferente de intervención, modalidad que –justamente- implica ampliar el espectro de cuestiones, actores y estrategias involucradas. Así, una mirada posible –aunque no la única- sobre la difusión del modelo de desarrollo local en la última década, asocia este proceso a la redefinición teórica y práctica del campo de las políticas sociales.

Cabe preguntarse entonces, cómo se configura esta suerte de reconversión de proyectos y programas sociales en procesos de desarrollo local, y cuáles son las “intersecciones” o puntos de encuentro entre estos dos tipos de intervención que habilitan este acercamiento. Para avanzar en estos interrogantes es necesario ahondar en el análisis del debate actual en el campo del desarrollo local, exponer las distintas perspectivas que sostienen la creciente difusión de este modelo de intervención.

### **3. De los modelos a la realidad: pensando desde las experiencias y el territorio**

#### **3.1. Condiciones socioterritoriales del Area Metropolitana de Buenos Aires y sus interrogantes.**

Nuestro interés en reflexionar más detenidamente en torno a estos supuestos se relaciona con los interrogantes que plantea la realidad cuando se intenta llevar a la práctica estos modelos. Los enfoques hasta aquí presentados constituyen, como ya se anunció, una muestra –con ciertas aspiraciones de representatividad- del debate teórico vigente hoy en este campo. El encuentro de estas prescripciones con el análisis de las condiciones de implementación de las experiencias de desarrollo local muestra que el pensamiento de los autores arriba analizados opera como un marco conceptual general para la formulación de los proyectos, los que tienden a combinar, cada uno con una fórmula particular, componentes de estas matrices teóricas. No existen experiencias “puras” de uno u otro enfoque, antes bien se identifican proyectos influenciados con mayor o menos peso por alguna perspectiva particular.

Como suele suceder cuando se “bajan” los modelos a su implementación fáctica, la realidad impone condiciones que desdibujan y reconfiguran los preceptos teóricos indicados por los modelos conceptuales. Por ello, nos interesa profundizar en esta discusión con una mirada situada en las experiencias concretas, que se desarrollan en el marco de condiciones socioterritoriales particulares.

Por lo tanto, los párrafos siguientes están dedicados a presentar y revisar algunas experiencias de promoción del desarrollo local que están teniendo lugar en la actualidad, cuya riqueza permite poner en relación el contenido y sentido de sus acciones con los principales postulados de las elaboraciones teóricas antes presentadas.

Estos procesos se sitúan, todos, en el Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), una localización territorial que imprime rasgos particulares a su desarrollo, ya que supone condiciones socioterritoriales que se diferencian notablemente del modelo ideal de “entorno local” que suponen la mayoría de los enfoques teóricos vigentes en este campo.

El AMBA es una gran mancha urbana, donde habitan más de 11.000.000 de personas, conformada por la Ciudad de Buenos Aires- ciudad capital y centro económico del país- y 24 municipios – denominados también “partidos” - que forman parte de

otra jurisdicción: la Provincia de Buenos Aires. Esta enorme aglomeración reúne las características fundamentales que configuran a las ciudades metropolitanas: además de su extensión y cantidad de población, „un área metropolitana vincula las actividades en ella asentadas en razón de sus nexos funcionales y no por su cercanía o contigüidad territorial“. Esto es, la base de sustentación de las actividades, las relaciones, las instituciones de las áreas metropolitanas no se construye tanto sobre la proximidad espacial, sino principalmente en función de “relaciones complementarias entre las actividades y funciones que, en razón de la lógica de cada una, se encuentran asentadas en diferentes lugares del área” (PIREZ, 2001 p.261)

Esta configuración plantea, en primer lugar, serias dificultades para la identificación o construcción del territorio local, el espacio geográfico y social que da sentido a la impronta endógena que suponen, y proponen, los modelos formales de desarrollo local.

Para clarificar esta distancia entre la prescripción teórica y la realidad empírica del AMBA, es necesario discriminar los distintos criterios sobre los que se apoya la definición del adjetivo local, que, como advierte Vapñarsky (1996) depende del punto de vista de quien lo enuncia. La formulación social, identifica a la comunidad local con un ámbito de interacciones cotidianas, un espacio donde las personas que lo habitan se encuentran diariamente. Es evidente que un área metropolitana supera con creces esos límites, por lo que en espacios geográficos de estas dimensiones y con este grado de complejidad, la definición habitual de “local” queda sumamente desdibujada.

La propia diversidad interna de un área metropolitana permite configurar varios “ámbitos locales”, que cubren distintos territorios de acuerdo a la actividad que sustente esas interacciones.

Por ejemplo, la cobertura territorial del mercado de trabajo del AMBA abarca la totalidad de la ciudad metropolitana, por lo que podría hablarse de un vasto ámbito local en lo referente a los intercambios laborales. La referencia espacial de las interacciones que sostienen la institucionalidad del gobierno local, que implican dimensiones políticas y de gestión, está constituida por los territorios más acotados, los que se enmarcan en los límites municipales. Así, un habitante de un municipio periférico puede construir un “entorno local” para las actividades que tienen lugar en el barrio – el encuentro con vecinos, la escuela de sus hijos, las compras pequeñas; – otro entorno para su vida laboral – que quizás sucede a 30 km. de su hogar; – otro límite para las intervenciones de índole política – representado por el municipio, que en el conurbano bonaerense puede albergar a más de un millón de personas; e incluso uno más extenso cuando se plantea la cuestión de la identidad cultural, que en esta población recientemente llegada a Buenos Aires puede estar estrechamente vinculada a su región de origen.

Así, en el AMBA la delimitación del espacio local no constituye un dato obvio de la realidad, o un acuerdo tácito entre todos los sectores de la sociedad local – como sucede habitualmente en las localidades pequeñas o medianas – sino más bien el resultado de distintos mapas individuales o sectoriales contruidos sobre la base de actividades, referencias significativas e historias disímiles.

Otro punto de vista señalado por Vapñarsky alude al criterio jurídico-político: la jurisdicción territorial del gobierno local, que habitualmente se identifica con el municipio. Esto es, se tiende a identificar a una ciudad con el espacio geográfico de incumbencia del gobierno municipal. Esta definición resulta inadecuada para la realidad del AMBA por dos razones. Por un lado, la ciudad metropolitana supera, y prácticamente desconoce, los límites de la jurisdicción territorial municipal, fenómeno que se distingue con la simple observación del mapa político de la región.

Por otro lado, muchas de las cuestiones que aparecerían como atribuciones propias de un gobierno local, en el AMBA son ámbitos de incumbencia del gobierno provincial o nacional, con atribuciones compartimentarizadas y a veces superpuestas.

Ejemplos clásicos de esta superposición de atribuciones en torno a una sola problemática son la gestión pública de la salud – donde conviven efectores municipales, provinciales ofreciendo sus servicios sin ninguna coordinación interna- o el manejo del transporte metropolitano, donde diferentes tramos o medios de transporte son controlados por órganos de gobierno no comunicados entre sí (KRALICH, 2002)

El tercer criterio para definir un asentamiento se refiere al aspecto físico material, que concibe a la ciudad como aglomeración, como espacio urbano. Desde este punto de vista, resulta evidente que la enorme extensión del AMBA junto con la relativa inexistencia de barreras físico naturales o construidas que distingan o separen a las localidades que componen esta gran aglomeración, no da lugar a la conformación de espacios locales con fronteras claramente delimitadas.

En síntesis, la configuración institucional, social y territorial del AMBA no se ajusta a las características que los textos sobre desarrollo local dan por supuestos como condiciones propias de los “entornos locales” que constituyen la base de sustentación de estos modelos.

Por lo tanto, las experiencias que nos proponemos analizar en este artículo son todas iniciativas de desarrollo local que deben comenzar por construir una perspectiva común y por delimitar operativamente el espacio de actuación que constituye el ámbito local de referencia de las acciones, las fronteras que distinguen el “adentro” – idea que permite entonces hablar de recursos y procesos endógenos- del “afuera” - ámbito de referencia de las influencias llamadas exógenas.

En segundo lugar, resulta sumamente pertinente profundizar en la brecha teórica que separa a estos enfoques en cuanto a los sectores de actividad que deberían considerarse como las palancas del desarrollo: el enfoque del desarrollo económico local se interesa principalmente por las redes empresarias y las instituciones públicas que deberían promover su desarrollo, mientras que el modelo del “desarrollo desde abajo” enfoca su atención a la expansión de la economía popular. Esta diferencia abre un interesante campo de redefinición de los supuestos del modelo al momento de su aplicación en sociedades marcadas por la declinación de la actividad económica formal, y donde la supervivencia cotidiana de la población se sostiene fundamentalmente por la economía estatal y la producción para el autoconsumo.

La historia social y económica del AMBA expresa las tendencias fundamentales del desarrollo económico de la Argentina, sobre todo si se lo observa desde el punto de vista del empleo: partiendo de una fuerte tradición agropecuaria, la actividad se fue orientando hacia la producción industrial a partir de la década del 30, predominio que se fue debilitando para dar lugar al crecimiento del sector servicios a partir de la década del '70. Así, el pico en la ocupación industrial en el país corresponde a principios de la década del '70, y desde ese momento a la actualidad esta cifra viene decreciendo (BORELLO, coord. 2000 p.25).

Este indicador refleja la magnitud del proceso de crisis económica y reconversión estructural que marca la realidad de la Argentina en las últimas décadas, cuyos principales efectos son el estancamiento de la actividad económica y el consiguiente crecimiento del desempleo y de la pobreza. Estas condiciones, que asumen un impacto particular en el AMBA, dada su tradición de centro industrial, plantean serios interrogantes al modelo teórico de desarrollo económico local, que otorga tanta importancia a la potencialidad del sector productivo.

Por otro lado, el análisis de los cambios en la estructura productiva y la organización regional del sector industrial en el AMBA, dan cuenta de tres tendencias particulares que impactan en las condiciones de partida para los procesos de desarrollo local: una progresiva reducción en el tamaño de las firmas, dando lugar a un crecimiento relativo de microempresas; un proceso de redistribución espacial al interior de la región caracterizado por la mayor expansión de la actividad en la ciudad de Buenos Aires frente al estancamiento o achicamiento de la producción en los municipios del conurbano bonaerense; y una escasa presencia de encadenamientos comerciales, institucionales y tecnológicos. ( BORELLO, FRITZSCHE y VIO, 2002)

Como resultante de estos procesos puede vislumbrarse, en el AMBA en general, y en el conurbano bonaerense en particular, una estructura económica marcada por la escasa presencia de empresas competitivas y modernas, frente a la creciente participación de pequeños y micro emprendimientos, de reducida productividad, que operan en muchos casos como única fuente de empleo para la población de la zona.

Como se decía previamente, los indicadores de desempleo y subempleo reflejan con nitidez la gravedad de la situación: cerca del 40% de la población del conurbano bonaerense enfrenta problemas de empleo, factor determinante –junto con los bajos salarios que reciben quienes forman parte de la mano de obra ocupada- del fuerte deterioro en las condiciones sociales, ya que más del 50% de los habitantes de esta región se encuentra en situación de pobreza. Una proporción importante de la población desocupada sobrevive gracias a los subsidios de los programas asistenciales nacionales: el Plan Jefes y Jefas de Hogar cuenta hoy con 800.000 beneficiarios en el conurbano bonaerense, mientras que una proporción importante – aunque aún no cuantificada – de la población subsiste gracias a actividades productivas de subsistencia o a los servicios comunitarios.

En tercer lugar, la aplicación de estos modelos de transformación endógena de la estructura social y económica plantea un conjunto de interrogantes acerca de los sujetos que encarnarían estos procesos. En particular, la traducción de este paradigma a estrategias de acción aplicables en territorios locales con condiciones diferentes a las que marcaron el nacimiento del modelo de desarrollo local, debería comenzar por interrogarse acerca del grado de consolidación y la fortaleza de la trama socioinstitucional local.

El concepto de trama socioinstitucional se refiere al tejido de organizaciones públicas, privadas y sociales que movilizan a una sociedad, en este caso definida territorialmente. El grado de dinamismo y la potencialidad de cambio de una comunidad depende, en buena medida, de la densidad y fortaleza de esa trama, de la riqueza de las interacciones que se establecen entre las organizaciones –lo que se traduce en la capacidad de la negociación de sus intereses- y de las normas, acuerdos y valores que organizan y dan sentido al conjunto de vínculos.

Uno de los componentes fundamentales de este tejido de lazos socioinstitucionales a considerar en los procesos de desarrollo local es la relación entre la sociedad civil y el Estado local o regional. La naturaleza de la interacción entre las instituciones estatales y las organizaciones sociales y económicas constituye un eje principal para la consideración de los actores del desarrollo local, puesto que es el sustrato de una política de articulación intersectorial que pretenda producir un impacto territorial remarcable.

Como señalábamos antes, la organización político-institucional del AMBA da como resultado ámbitos de gestión que no coinciden con los espacios de organización de las demandas ni de construcción de formas de representación política. (PIREZ, 2001). Esta configuración político-institucional, que tiende a autonomizar el ámbito de legitimación de la representación política del ámbito de gobierno y gestión de las cuestiones que movilizan a la sociedad en el nivel local, ha tendido a debilitar la capacidad institucional de los gobiernos locales, y brinda las condiciones de posibilidad para el predominio de los vínculos clientelares o particularistas por sobre los canales de participación ciudadana pública y política. (CORMICK, 1997)

Este entorno sociopolítico no favorece el desarrollo canales de representación política que organicen a la sociedad civil en torno a un “ámbito público local” donde tenga lugar un debate abierto acerca del proyecto político de desarrollo. Los actores con mayor incidencia en la dinámica sociopolítica local son las organizaciones sociales de base territorial, asociaciones de vecinos de los barrios surgidas, en su mayoría, con el fin de encontrar caminos que mejoren las difíciles condiciones de vida que enfrentan estos sectores. Con estos objetivos, estas asociaciones – en su mayoría- operan sobre un espacio estrictamente barrial, y las variadas instancias de articulación se basan en el trabajo conjunto en torno a actividades puntuales y de corta duración.. En estos lazos participa también el Estado local y provincial, tanto como “centro” de formulación y financiamiento de proyectos cuya implementación está a cargo de las organizaciones locales así como destinatario de reclamos y movilizaciones referidas a cuestiones de infraestructura urbana. (ROFMAN. 2002). Esta orientación ha comenzado a ampliarse en estos últimos años, ya que algunas organizaciones están convergiendo con movimientos de protesta – los “piqueteros” – que manifiestan en la escena pública nacional una posición nítidamente política. (QUINTAR y CALLELO, 2002)

En conclusión, puede afirmarse la trama socioinstitucional de esta región se caracteriza por la fragmentación del tejido socio organizativo y la poca capacidad institucional del sistema político para liderar procesos de articulación de intereses locales. Se ha avanzado poco en la construcción de un ámbito público local, en buena medida por el tono particularista de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y por la escasa identificación cultural de la sociedad con el territorio local. Este escenario se aleja mucho del que describen los textos y autores más difundidos en el campo del desarrollo local, en los que, con mayor o menor grado, se da por hecho la existencia de actores locales activos y comprometidos, capaces de liderar los procesos de articulación que el modelo propone.

En síntesis, las condiciones socioterritoriales hasta aquí descritas dan cuenta de una realidad propia de un gran ciudad metropolitana afectada por las consecuencias de la crisis no sólo en su dimensión económica, sino también en el plano político y socioinstitucional.

Por lo tanto, este intento de revisión de los modelos de desarrollo local a la luz de algunas experiencias actualmente en marcha en el área metropolitana de Buenos Aires, puede traducirse en los siguientes interrogantes:

#### **¿Cómo se vinculan los modelos teóricos con las experiencias efectivas?**

El análisis de los casos a la luz de las orientaciones prescriptas por los modelos lleva a indagar en torno a los condicionamientos que impone una realidad metropolitana y un momento histórico marcado por la crisis socioeconómica y llama la atención sobre la necesidad de reformular estos modelos de incorporar estas condiciones.

#### **¿Cómo se define el territorio “local” en un área metropolitana, en las distintas acciones de promoción del desarrollo local analizadas?**

Este interrogante se refiere a las condiciones socioterritoriales que permiten construir un ámbito local en un área metropolitana desde donde sea posible formular un proyecto de desarrollo desde la sociedad local.

#### **¿Qué sectores o actividades pueden constituirse en la base de sustentación de los procesos de desarrollo o de mejora en las condiciones de vida de la población, en condiciones de creciente desempleo y pobreza?**

Los modelos teóricos insisten en jerarquizar el papel de las redes empresariales y las instituciones locales, como pivotes de una alianza estratégica sobre la cual sustentar el proceso de desarrollo. Frente a este postulado, cabe preguntarse por una estrategia diferente, ya que las capacidades, recursos e instituciones con que cuenta actualmente la sociedad local en el conurbano están predominantemente incluidas en el sector de la economía popular y relativamente distantes de los circuitos de la economía formal.

## **¿Qué actores locales pueden convertirse en sujetos de los procesos de desarrollo, en regiones marcadas por la fragmentación de la trama socioinstitucional y la escasa capacidad institucional de los gobiernos locales?**

Este interrogante se enmarca en un cuestionamiento más general, referido a cómo incide el nivel de desarrollo institucional de una sociedad en sus posibilidades de avanzar en procesos de desarrollo local

### **3.2. Revisión de las experiencias**

Hemos seleccionado, para este análisis, tres experiencias de promoción del desarrollo local que tienen lugar actualmente en el noroeste del AMBA:

#### **El Programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de General Sarmiento, como experiencia promovida por una institución académica**

#### **Las políticas municipales de desarrollo local de la Municipalidad de Moreno, en tanto medidas formuladas desde el estado local**

#### **El proyecto “Aguante la Cultura”, impulsado por una red de organizaciones comunitarias y culturales nucleadas en la red “Desde los barrios”**

La revisión de estas experiencias no se propone como un estudio de casos orientado a sistematizar estrategias replicables, ni está enfocado a estudiar sus resultados o su impacto en la estructura social o las condiciones de vida de la población local. El propósito es apelar a las experiencias para extraer algunas referencias empíricas de posibles respuestas a las preguntas arriba formuladas, como forma de “situar” la reflexión sobre los modelos teóricos en una perspectiva que se apoye en los procesos realmente existentes.

##### **a. EL Programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de General Sarmiento**

El Programa de Desarrollo Local (PDL) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) se inició en 1998. La UNGS, una universidad creada en 1993, está localizada en el noroeste del área metropolitana de Buenos Aires. Esta Universidad tiene sus sedes en San Miguel y en Malvinas Argentinas, y su área de influencia cubre total o parcialmente un amplio espacio que abarca varios municipios del conurbano: Tigre, Malvinas Argentinas, San Miguel, José C. Paz, Moreno, Hurlingham, Morón, Merlo, Pilar y Escobar.

Los objetivos generales de este Programa giran en torno a instalar en la agenda pública local la perspectiva del desarrollo local como modelo alternativo de desarrollo.

En el documento base se establecen los propósitos de “contribuir a fortalecer la capacidad de las instituciones y los agentes estatales y no gubernamentales locales para promover un proceso de desarrollo local en la región” y así “facilitar el surgimiento y consolidación de alianzas entre los actores locales que sirvan de base para promover y sostener iniciativas de acción orientadas a producir cambios positivos en las condiciones de vida de la población de la zona.” En tercer lugar, se postula el objetivo de “generar modelos institucionales ... sistematizando experiencias que permitan proveer un marco de referencia para otros procesos de desarrollo institucional para el desarrollo local”

Las estrategias generales del Programa se ordenan en torno a dos grandes orientaciones: incidir en la ampliación del espacio público local de modo de incorporar la visión del desarrollo local y fortalecer la trama socioinstitucional de la zona. En este marco, las primeras acciones apuntaron a difundir la perspectiva del desarrollo local en el debate público local y a instalar a la UNGS como un actor institucional comprometido con esta orientación estratégica. Las actividades implementadas durante los primeros años consistieron en Encuentros, Jornadas, Talleres de capacitación y publicaciones referidas a la problemática de la zona, así como algunas asistencias técnicas que respondían a la demanda de actores locales, principalmente municipios. Sobre esta base fue posible iniciar un segundo momento en la implementación del PDL, cuando sin abandonar la labor de divulgación, la metodología de trabajo del Programa se orientó más claramente hacia el desarrollo de proyectos de intervención social gestionados asociativamente con otros actores locales.

Sintéticamente, las líneas de trabajo desarrolladas por el Programa han sido las siguientes:

#### **Capacitación / divulgación sobre los distintas temáticas involucradas en el desarrollo local de esta región:**

*Encuentros y talleres de capacitación, edición de publicaciones y videos*

*Ciclo de actualización sobre Comunicación y Desarrollo Local  
Curso de Posgrado sobre Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas  
Banco de experiencias locales (en cooperación con la Universidad Nacional de Quilmes)*

### **Fortalecimiento institucional de las organizaciones locales**

*Fortalecimiento institucional de las organizaciones sociales : Talleres de capacitación, estudios y publicaciones  
La escuela como agente del desarrollo local: apoyo técnico para la formulación de proyectos de desarrollo local en escuelas de la región.  
Fortalecimiento de Cámaras empresariales locales  
Gestión local del hábitat: encuentros periódicos con instituciones estatales y no gubernamentales involucradas en este campo.  
Asistencias técnicas a instituciones estatales y organizaciones sociales locales*

### **Fortalecimiento de la identidad cultural local**

*Talleres culturales y artísticos en los barrios  
Capacitación y reflexión sobre gestión cultural  
Difusión de la producción artística y cultural local, a través de videos y catálogos.  
Valorización del patrimonio cultural local*

### **Promoción de los derechos sociales y ciudadanos**

*Servicio de asesoramiento jurídico gratuito  
Promoción de iniciativas de desarrollo local a nivel barrial  
Prevención comunitaria de la salud, en dos barrios de José C. Paz  
Articulación de actores a nivel barrial, en un barrio de San Miguel.*

El modelo establecido de cogestión de estos proyectos con organizaciones e instituciones de la zona involucró a un conjunto de actores locales en la implementación del Programa, y dio lugar al desarrollo de una red de vinculaciones estrechas en las que participan algunos gobiernos municipales, asociaciones profesionales ( de abogados y de médicos), cámaras empresarias, escuelas, organizaciones comunitarias y centros culturales.

Como puede advertirse en esta somera enumeración, las distintas líneas de trabajo abarcan un amplio abanico de cuestiones y campos de intervención, cuya cobertura y localización territorial varía de acuerdo a la actividad. Esta diversidad es el resultado de la opción por una metodología de intervención que jerarquiza, ante todo , la posibilidad de construir espacios de gestión conjunta con otros actores locales. Es decir, la selección de los objetivos de los proyectos no se apoyó principalmente en un diagnóstico previo acerca de los problemas centrales de la zona, sino que el espectro de cuestiones abordadas se fue armando en función de los intereses y orientaciones de los actores locales interesados en involucrarse en el Programa. Así, no se identificó a un sector o campo de actividad como eje articulador sobre el cual apoyar la construcción de articulaciones, sino que la selección de cuestiones sobre las cual operar se impuso como producto de las propuestas de las organizaciones locales.

Siguiendo estas orientaciones, cada uno de los proyectos y de las líneas de trabajo implementadas abarcan áreas geográficas diferentes, dependiendo, en buena medida, de la localización y de la cobertura de las problemáticas involucradas y de las instituciones comprometidas en la gestión de las actividades. Este enfoque adopta definiciones diferentes de lo "local", según la trama de organizaciones que participan en las acciones. Así, algunas líneas de trabajo delimitan un ámbito local que coincide con los límites del barrio, otras operan a nivel de microrregiones (los tres ex -municipios que constituían Gral. Sarmiento: San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas; o zona de cobertura de las Cámaras empresariales locales participantes), mientras que otras acciones – como las reuniones de Gestión local del hábitat- se refieren al conjunto del área metropolitana.

A partir de un análisis de la realidad social de la zona que pone de relieve la necesidad de encarar la tarea de construcción de las condiciones socioinstitucionales sobre las cuales puedan apoyarse las iniciativas de cambio, el PDL orientó su planificación en función de la creación y consolidación de vínculos entre actores y organizaciones apuntando así a fortalecer la trama socio institucional local. De esta manera se encarnó la decisión de comenzar por apoyar la constitución de los sujetos del desarrollo local, apelando a la estrategia de cogestión de proyectos como mecanismo de construcción de estos actores locales.

En síntesis, las estrategias puestas en acción por este Programa tomaron en cuenta que la construcción de un espacio local y de los sujetos del desarrollo ,constituyen procesos eminentemente políticos, que se expresan en la elaboración colectiva de una imagen compartida respecto de los límites del espacio propio, y , por lo tanto, tienen mucho que ver con la implantación territorial de las organizaciones e instituciones que forman parte de la trama socioinstitucional que sustenta los proyectos. Esta modalidad de trabajo se distingue claramente de las metodologías que proponen los manuales de desarrollo económico local, ya que se ponen en cuestión los postulados que jerarquizan la estrategia de articulación de las instituciones públicas y privadas con vistas a potenciar la productividad de la economía formal de la localidad.

Esta orientación metodológica, más “descentrada” y “constructivista” que la formulada en los modelos hegemónicos, permite recuperar mejor la riqueza y la complejidad que marcan hoy al conurbano bonaerense. Sin embargo, plantea algunos interrogantes acerca del impacto de sus intervenciones en el plano del desarrollo de la actividad económica y el mejoramiento de la situación social, cuestiones que- como se señalara previamente- constituyen la problemática central en la determinación de las condiciones actuales de la región.

Por otro lado, la característica institucional de la organización promotora de este Programa, una universidad de reciente creación, contribuye a acentuar esta debilidad, dada la naturaleza misma de su rol académico. La misión de una casa de estudios superiores está principalmente centrada en la producción y transferencia de conocimiento, aporte que resulta clave para promover la dinámica del desarrollo, pero que no implica recursos y atribuciones suficientes como para poner en marcha políticas de promoción económica y social con impacto suficiente en la crítica situación actual.

## **b. Las políticas de desarrollo local del Municipio de Moreno**

El partido de Moreno está localizado en el extremo oeste del conurbano bonaerense. Mayoritariamente urbano, constituye uno de los municipios más poblados del conurbano bonaerense. En sus 180 km<sup>2</sup> de extensión habitan 380.000 personas, y sus indicadores sociales y económicos se encuentran entre los más graves del conurbano.

Las políticas municipales de Moreno se han caracterizado por un modelo de gestión innovador, sustentadas en el Plan Estratégico Municipal elaborado en 1995, cuyo objetivo era promover la participación e integración territorial del partido. Para ello, la formulación de políticas se estructuró sobre ejes transversales de gestión intersectorial, y se pusieron en marcha programas orientados a desarrollar la actividad económica local utilizando recursos propios y aportes provenientes de las políticas sociales nacionales y provinciales.

Además de la formulación de programas transversales entre las distintas secretarías, han producido reformas institucionales que dieron lugar a la reconversión de la Secretaría de Desarrollo Social y Productivo en Secretaría de Desarrollo Local, y la creación del Instituto de Desarrollo Urbano y Regional (IDUR) y del Instituto Municipal de Desarrollo Local (IMDEL), dos organismos descentralizados cuya misión es promover proyectos de desarrollo urbano y económico local.

La Secretaría de Desarrollo Local trabaja conjuntamente con el Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (una asociación civil conformada por representantes del gobierno municipal y las cámaras empresariales de pequeños, medianos y microempresarios) en la promoción integral de la actividad productiva local. En esa línea sus acciones han estado fundamentalmente orientadas a apoyar las actividades de la economía popular local, ofreciendo apoyo técnico para el mejor aprovechamiento de los programas nacionales y provinciales de autoempleo, favoreciendo el acceso de estos pequeños y micro empresarios a los servicios de apoyo y promoviendo la sanción de algunas normativas que regulen la instalación de grandes supermercados. En estos últimos años, estas acciones han confluído en las siguientes iniciativas:

- un Banco Social de microcréditos de financiamiento a la microempresa local que ha otorgado 1200 créditos de escaso monto -\$300-, destinado principalmente al sector de subsistencia. Sólo se financiaron algunas Pymes del sector floricultor, una actividad de importancia en la localidad, actividad que se realizó en conjunto con el IMDEL.
- organización de Foros de desarrollo local en algunos barrios, donde las organizaciones y vecinos del barrio formulan colectivamente el perfil de desarrollo del lugar, y promueven actividades y medidas orientadas a potenciar ese perfil. En algún barrio las actividades confluyeron en la organización de una feria de productores artesanales, donde los pequeños productores venden sus productos, mientras se desarrollan actividades artísticas y culturales.

Con esta actividad se busca también revalorizar la identidad cultural de la localidad, y recuperar el espacio público para la población del barrio.

- puesta en marcha de 100 Centros de referencia barrial, donde se administra el Programa nacional de Jefes y Jefas de Hogar, un masivo plan social asistencial que otorga subsidios a desocupados requiriendo, como contrapartida, la participación de los beneficiarios en proyectos sociales o económicos.. Cada uno de estos centros cuenta con promotores de desarrollo local -que acompañan a los beneficiarios en los proyectos que llevan a cabo- y con agentes de salud, quienes son también beneficiarios de este Programa.
- descentralización y redefinición del sistema de formación profesional municipal, para dar lugar a un sistema instalado en las sociedades de fomento y centros barriales, utilizando recursos de programas provinciales. A partir del año 2002, los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas – que suman 35.000 personas en este municipio- pasan por un Taller de Admisión

donde se aplica una encuesta sobre historia y capacidades laborales, información que sirve de base para la implementación de actividades de capacitación.

El IDUR es un ente descentralizado cuya misión es administrar la tierra pública y los grandes proyectos urbanos con una perspectiva de desarrollo regional. Los programas de este organismo contemplan, entre otras, las siguientes líneas de trabajo:

Consolidación urbana: recuperación de tierras en situación de abandono y su adjudicación a entidades intermedias y organizaciones sociales a fin de utilizarlas para actividades productivas o soluciones habitacionales de emergencia, destino que se resuelve en el marco de mesas barriales multiactorales. Para ello, se ha recurrido a la articulación con programas sociales -como el Plan Jefes y Jefas de Hogar- que otorgan subsidios a desocupados a cambio de su inserción en proyectos de este tipo.

- Programa de gestión de hábitat apoyado en los recursos de los programas sociales nacionales y provinciales; junto con ONGs con experiencia en hábitat popular, y centros profesionales, están impulsando el desarrollo de iniciativas públicas de provisión de agua y saneamiento
- Regularización dominial : en una zona donde la irregularidad en la propiedad de la tierra es uno de los principales problemas en el campo habitacional, se están implementando procesos de regularización que se tramitan a través de Comisiones Barriales de Tierras
- Revalorización y recuperación de patrimonio histórico y natural del territorio, lo que implica el reciclaje de edificios antiguos y la recuperación de la ribera del río para uso público.
- Acuerdo con otros cinco municipios que conforman geográficamente una región situada en la frontera entre el área metropolitana y la zona rural e incluye algunos puertos de cierta importancia sobre el Río Paraná, con vistas a constituir un consorcio regional.

El otro organismo descentralizado es el IMDEL cuyo fin es impulsar proyectos que promuevan el desarrollo productivo en el sector primario. El IMDEL trabaja fundamentalmente en el sector de producción florícola y hortícola, actividades de relevancia en un territorio situado en la frontera urbano/rural.

En sus viveros se producen árboles para abastecer los paseos públicos, plantines hortícolas para proveer a huertas orgánicas, comunitarias y familiares, y se realizan procesos de compostado y reciclado de recursos naturales. Estas actividades también ocupan a beneficiarios de los programas sociales. Por otro lado, el Instituto brinda apoyo al sector de productores locales en esta área, ofreciendo asistencia integral y promoviendo la consolidación de una asociación de productores locales.

Esta descripción de las principales acciones de promoción del desarrollo económico local que se propone la Municipalidad de Moreno dejan traslucir los resultados de una efectiva preocupación por articular instancias municipales con programas provinciales y nacionales y agencias internacionales en torno a intervenciones apropiadas para las condiciones socioterritoriales del municipio.

En primer lugar, el diseño de estas iniciativas suponen una visión muy amplia acerca de los sectores que conforman la estructura productiva local, ya que se incluyen con especial relevancia para el apoyo técnico y financiero, al segmento microempresario y a la economía de subsistencia. En la situación socioeconómica actual de esta región, donde la economía formal ocupa un lugar poco relevante como fuente de empleo, se han privilegiado aquellos sectores con efectiva capacidad de generar trabajo, aún cuando la productividad y competitividad de esos emprendimientos sea mínima. Es decir, desde estas políticas se ha puesto de relieve la importancia del sector de economía popular, como uno de las bases de apoyo para el desarrollo económico local.

A la vez, aparece una importante preocupación por el fortalecimiento de la identidad cultural, tanto en las ferias de artesanos que tienen una escala barrial, como en la línea de proyectos de recuperación del patrimonio histórico, que lleva adelante el IDUR.

En segundo lugar, los proyectos reseñados apelan a la participación de un amplio abanico de actores, que conjuga en diversas instancias de articulación: mesas de concertación barriales, la conformación del Instituto de Desarrollo Económico Bonaerense (IDEB) que incluye sectores empresariales Pyme y micro y representantes municipales, acuerdo con municipios vecinos en función de la construcción de un consorcio regional, entre las más destacadas. Cabría preguntarse, en un análisis más profundo, acerca del grado de consolidación de estas formas de vinculación y respecto de la efectiva incidencia de todos

estos actores en las definiciones de política municipal.

En tercer lugar, en este caso la delimitación del ámbito local de intervención ajustado a los límites del municipio aparece, en principio, como un recorte geográfico obvio, que no requiere fundamentación. Sin embargo, esta definición se complejiza cuando el gobierno municipal se propone trabajar en acciones de planificación participativa que requieren una escala “efectivamente” local, lo que da lugar a intervenciones concentradas en los límites de un barrio. Por otro lado, su situación de municipio “borde” entre la ciudad metropolitana y su entorno rural lo lleva a proponer la construcción de un ámbito de acción más amplio, de índole regional, con otros municipios que comparten esta característica.

Es decir, la jurisdicción territorial municipal sólo resulta una definición apropiada de “ámbito local” cuando se trata de diseñar las orientaciones generales de políticas de desarrollo local, ya que el momento de la implementación requiere recortar otros espacios geográficos de intervención.

### **c. La experiencia de los ¡Aguante la Cultura! impulsada por la red socio cultural Desde los Barrios\***

Los “Aguante la Cultura” constituyen un proyecto cultural y organizativo impulsado por la red Desde los Barrios, compuesta por la asociación Civil El Culebrón Timbal, el Club Social y Deportivo Defensores del Chaco y la Sociedad de Fomento de Video Alternativo SOFOVIAL. Estas organizaciones desarrollan acciones comunitarias en el campo de la educación, la cultura, la comunicación, el arte y el deporte, fundamentalmente en la zona noroeste del conurbano bonaerense.

Una característica relevante de estos grupos es el sesgo marcadamente territorializado que le dan a su trabajo (dos de ellas compuestas por vecinos de la zona en la que actúan).

Los “Aguantes...” son eventos culturales de carácter barrial y comunitario, que se realizan en distintos barrios, en espacios públicos y abiertos, durante uno o dos días, y se componen básicamente de:

- a) un escenario en el que despliegan sus presentaciones diferentes artistas y grupos culturales barriales**
- b) una feria de organizaciones en la que cada institución presenta un stand y carteleras con el registro de su trabajo y su historia institucional y otras producciones preparadas específicamente para esa jornada.**
- c) una radio abierta conducida por un medio comunitario local**
- d) una carpa en la que se desarrollan talleres y exposiciones permanentes sobre las temáticas definidas como prioritarias en el proceso de organización de los Aguantes**

Además, en algunos Aguantes, se realizan actividades recreativas para los niños (barrileteadas, juegos cooperativos) articuladas con propuestas deportivas (maratón, fútbol). También se montan ferias de venta de comidas y artesanías producidas por las organizaciones comunitarias, con el objetivo de juntar fondos para el apoyo de alguna actividad futura común, o para resolver algún problema que afecte a los vecinos.

Uno de los rasgos más interesantes de la iniciativa es el proceso de preparación del evento, pues se realiza a partir de una minuciosa articulación de la red “Desde los barrios” con, y entre, las organizaciones locales (escuelas, centros de salud, comedores, bibliotecas populares, revistas, radios barriales, centros culturales, entre otros) del barrio donde se va a llevar adelante el proyecto. En reuniones amplias que se asemejan a asambleas barriales se definen tanto cuestiones sustantivas (eje del evento, diferentes modalidades de cooperación, tipo de talleres que son necesarios para la comunidad) como operativas (identificación de los artistas locales, espacios físicos para el desarrollo de los talleres de capacitación, relevamiento de equipamientos disponibles –escenarios, equipos de sonido, etc-)

Así, a partir de encuentros semanales se van perfilando los problemas más relevantes en el escenario barrial, cuestiones que serán los temas centrales y comunes que aglutinarán al colectivo de organizadores y definirán el eje del Aguante.

En las experiencias registradas algunos de los temas emergentes fueron: la necesidad de instalación de un tanque de agua, el apoyo a una escuela, la firma de un petitorio para conseguir el asfaltado, la inauguración de un monumento público comunitario, entre otros. A la vez, los organizadores locales registran y convocan a las diferentes expresiones artísticas barriales, y definen los talleres de capacitación requeridos en arte (plástica, video, mural, teatro, por ejemplo), oficios (electricidad, carpintería, alfarería), así como temas de interés para esa comunidad (salud, por ejemplo) y cuestiones relativas a la comunicación y la organización comunitaria. Este proceso lleva, aproximadamente, dos meses de intensa actividad, dependiendo de la densidad asociativa barrial y la envergadura, que la población de ese barrio le otorgue al encuentro cultural.

La estrategia de los Aguantes se basa en la movilización de las capacidades y los recursos efectivamente existentes en una

comunidad, y en la promoción de la articulación social. Esta experiencia tiene como uno de sus rasgos más significativos haberse constituido progresivamente en un proyecto ligado a la promoción del desarrollo local. En efecto, en los Aguantes, esta perspectiva ha sido más un punto de llegada que un punto de partida.

Al cabo de cuatro años de trabajo, lo que en principio fue un proyecto de organización de festivales artísticos, se fue complejizando y creciendo en términos de actores, de objetivos y de territorios, proceso por medio del cual se fue convirtiendo en una iniciativa enmarcada (o enmarcable) en las perspectivas del desarrollo local.

En este sentido resulta interesante describir la génesis del proyecto identificando ciertos hitos o puntos de corte en los que pueden percibirse los deslizamientos hacia el desarrollo local. El origen de la iniciativa se sitúa a principios del año 1999, a partir de la creación de un espacio de reflexión y articulación entre artistas, centros culturales, escuelas, bibliotecas populares y otras organizaciones destinadas al trabajo y la promoción artística y cultural de las localidades de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Malvinas Argentinas. En aquella oportunidad jugó un papel muy importante el Centro de las Artes de la Universidad Nacional de General Sarmiento, participación que fue clave por su poder de convocatoria, en tanto institución de fácil llegada a actores diversos y con considerable prestigio local.

Al cabo de dos años este espacio de intercambio cultural vivió un proceso de progresiva institucionalización que derivó en la creación del Congreso Regional de la Cultura\*

Al interior del Congreso convivían dos tendencias. Por un lado quienes lo visualizaban como una entidad constituida fundamentalmente por trabajadores de la cultura de la región cuya función prioritaria debía ser la defensa de los derechos del sector. Por otro, quienes enfatizaban la necesidad de visibilización de las producciones artísticas y culturales populares y la necesidad de elaborar propuestas culturales que incorporasen a personas y grupos no necesariamente ligados al campo artístico. Las discusiones entre estas dos líneas cristalizaron en la organización del primer "Aguante la Cultura" que se realizó en una de las plazas céntricas del Municipio de San Miguel.

Este evento público cultural condensó las perspectivas descritas en el párrafo anterior y permitió por un lado, la exhibición de la producción artística zonal y de la existencia de esta incipiente red cultural y por otro, se constituyó en un escenario de reclamo ante el gobierno local por la reapertura del teatro municipal.

Al poco tiempo del evento, un acontecimiento relativamente ajeno al Congreso Regional de la Cultura volvió a activar la discusión. A propósito del corte de subsidios estatales a los comedores comunitarios de la región se produjo un acercamiento más fluido con las organizaciones comunitarias locales. Este hecho aceleró un cierto redireccionamiento en la orientación que venía teniendo el Congreso Regional de la Cultura, dando comienzo a la exploración de las relaciones entre arte, organización comunitaria y cultura popular local, rompiendo, en parte, con la visión que asocia lo cultural exclusivamente a la producción artística o a "lo culto" y expandiendo esta noción a las diversas expresiones estéticas y organizativas barriales existentes en el Conurbano Bonaerense.

En esta línea se realizaron una serie de jornadas de trabajo sobre cultura, organización comunitaria, producción artística y desarrollo local. De los sucesivos encuentros participaron redes, organizaciones barriales y artistas zonales que derivaron en el proyecto de los "Aguante la Cultura barriales y regionales".

Hasta el momento se han realizado veinte "Aguantes" en distintos barrios de los municipios de Malvinas Argentinas, San Miguel, José C. Paz, Tigre, Moreno Hurlingham e Ituzaingó. Cada uno de los eventos difiere del otro en función de las particularidades territoriales de donde se realiza la actividad.

En relación a la preocupación de este artículo, los Aguantes ponen de manifiesto la potencialidad del trabajo cultural para la construcción de espacio local. El proceso que se "desata" a partir de la organización de estos eventos introduce elementos que dinamizan la producción y valoración de lo local a través del reconocimiento y revalorización de la historia y de las expresiones artísticas barriales y regionales, manifestaciones que no siempre se ajustan a los patrones estéticos hegemónicos y/o globales. En los eventos, entendidos como momentos de condensación y cristalización de todo un proceso de trabajo, coagulan las diversas expresiones culturales que cohabitan en estos territorios: comparsas bolivianas, danzas folklóricas, ballets y cantantes de tango, murgas, campeonatos de fútbol, imitaciones de cantantes y grupos musicales populares mediáticos, bandas de rock y de cumbia, expresiones literarias, entre otros. Complejo de prácticas culturales que remiten a la idea de hibridez, de collage, de mestizaje con las que autores como Silva y García Canclini abordan el análisis de los espacios urbanos.

Asimismo en cada Aguante, organizaciones y vecinos, ponen en evidencia alguna necesidad significativa para el barrio (el arreglo de una escuela, el asfaltado de una calle, etc). Operación a través de la cual se desliza la composición de un "otro tácito" ante quien se reclama. De este modo en los eventos se generan situaciones de confluencia entre la afirmación de esa

particular personalidad colectiva, o puesta en juego de "políticas del reconocimiento", y la denuncia y presión para lograr algún tipo de mejora o, el ejercicio de "políticas de redistribución", como las denomina Nancy Fraser.

El trabajo de entrelazamiento realizado sobre los vectores territoriales, culturales, artísticos y organizativos deviene en un proceso activo de visibilización y producción de la "espacialidad de la vida social". En términos de Eduard Soja "la espacialidad sitúa a la vida social en un campo donde agentes humanos (...) pugnan de manera problemática con determinaciones sociales tendenciales para dar forma a la actividad cotidiana, particularizar el cambio social, fijando referencias precisas al curso del tiempo y la realización de la historia" (SOJA, 1985). En esta mirada el espacio local aparece, como territorio en permanente construcción producto de relaciones sociales y, por lo tanto subjetivas y de poder, más que como espacio geográfico estructural o fijo. En todo caso, la articulación entre las organizaciones barriales y la puesta en escena de las diferentes producciones estéticas constituye lo local y sus potencialidades de desarrollo.

Esto es así, sobre todo en los barrios "bajo planes" en los que muchas de las organizaciones involucradas en la realización de estos eventos están asediadas por la atención de diversas urgencias cotidianas, cotidianidad que genera una dinámica de relativo autocentramiento. La organización de los Aguantes, la creación de espacios de encuentro y planificación conjunta les permite descentrar la atención sobre estos problemas para volver a mirar al barrio como espacio de construcción colectiva.

Podría fácilmente ubicarse esta experiencia en una propuesta de promoción del desarrollo desde abajo, no tanto por su impronta en la economía popular sino por la base de sustentación social y territorial del proyecto. No obstante, en cada uno de los eventos se ha conformado un feria de artesanías y comidas regionales, y solo en un caso se institucionalizó el espacio de exposición y venta. Recientemente la Red Desde los barrios incorporó, explícitamente, como uno de los componentes del proyecto el desarrollo economías populares centradas en la generación de espacios de intercambio de la producción local.

De los veinte barrios en los que se realizaron Aguantes, la sostenibilidad y crecimiento de las redes de articulaciones y relaciones potenciadas o generadas a instancias de esta iniciativa dependen, en gran medida del compromiso de las organizaciones barriales y, por lo tanto, del impacto que ha producido esta experiencia en el fortalecimiento de la cultura asociativa del lugar.

**\*En el momento de su creación participaban del Congreso Regional de la Cultura artistas, instituciones y trabajadores populares de la cultura procedentes de varios partidos del noroeste bonaerense. Agrupaba las siguientes organizaciones: Biblioteca "Inti Huasi"- Centro Cultural "Raíces" - "La Casa"- Sindicato de Empleados Municipales de San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas- Sociedad de Fomento del Video Alternativo- FMs: "Tinkunaco"- "Internacional"- "Barrial"- "Fuego" / Revistas: "El Hiperpótamo"- "La Tinaja" Asociación de Escritores y Lectores- Elenco Regional de Teatro- Escuela de Psicología Social de San Miguel- Agrupación Cultural Viejos Delianos- Grupo de títeres "Voces y Manos"- Sociedad de Fomento Unión de Familias Obreras- Agrupación cultural vecinal "El Colibrí"- Agrupación "Yatamá"- Agrupación tradicional "el Pehual"- Asociación coral de José C. Paz- Coro polifónico de José C. Paz- Escuela Municipal de Teatro de San Miguel- Fundación desde América- La Esquinita del Sol- Centro de Actividades Integrales- Salón Parroquial de la Catedral de San Miguel- Escuela Municipal de Música "Julián Aguirre"- Escuela N° 3- Alianza Francesa de Bella Vista- Escuela Municipal de Artes Visuales- CESPPEDH - Parroquia Nuestra Señora del Valle- Vía Activa- Asociación de Artesanos de la Plaza de las Carretas- Fortín Gaucho Martín Miguel de Güemes- Diario "La Hoja"- Casa de la Cultura de Grand Bourg- Producciones Independientes Alternativas- Escuela Juana Manso- Colegio Almafuerte de Bella Vista- Estudio de Arte "Gabriela Quiroga"- Dirección de Cultura de José C. Paz- Red de Guarderías y Centros Comunitarios "El Encuentro"- Asociación Mutual "El Colmenar"- Taller Escuela "Ninsei"- Asociación Amigos del Hospital Larcade- Red de Radiodifusoras de José C. Paz (14 FMs del distrito de José C. Paz)-**

#### **4. Reflexiones finales : sobre la necesidad de profundizar el desarrollo conceptual**

Como se presentó en la Introducción, este artículo surge a partir de la emergencia de un espacio de encuentro, tanto en el campo teórico como en el de la acción. Entre la reformulación de las políticas sociales y la creciente difusión del modelo de desarrollo local.

Instaladas sobre este punto de partida, nuestra preocupación se orientó a revisar la contribución de la propuesta del desarrollo local, enfocando el análisis no sólo en el plano teórico, sino también en el nivel de las experiencias efectivas. Esta doble mirada implicó analizar los cruces existentes entre los postulados conceptuales de los modelos y las condiciones concretas de implementación de las acciones, cuando éstas se localizan en territorios con condiciones diferentes a las supuestas en los modelos "Barrio bajo planes" alude a la situación en la que se encuentran los barrios más empobrecidos del Conurbano Bonaerense, producto de la desocupación y la consecuente falta de dinero. En este marco las familias encuentran serias limitaciones para el desplazamiento hacia otros lugares y una fuerte dependencia de las políticas asistenciales para resolver problemas de reproducción cotidiana de la vida. Este doble movimiento dota al espacio barrial de una centralidad creciente,

en tanto lugar en donde se condensan, para la mayoría de los vecinos, las magras posibilidades de sobrevivencia. Para ello, fue necesario describir e interrogar a estas experiencias particulares a la luz de categorías de análisis específicas, que permitieron organizar la revisión de estas acciones desde un enfoque más apropiado a su realidad. La complejidad de este recorrido argumental se justifica por la escasa tradición teórica que sostiene los análisis sobre el desarrollo local. La mayoría de las elaboraciones que conforman este campo de estudio pueden ubicarse en dos grandes categorías: manuales o textos prescriptivos acerca de cómo promover el desarrollo, o estudios de caso descriptivos que no ponen en cuestión los fundamentos conceptuales del modelo de análisis. Como resultado del predominio de estas orientaciones no se ha avanzado mucho en la conceptualización del término de desarrollo local, lo que mantiene todavía a este concepto en un terreno relativamente ambiguo y poco preciso.

En un juego permanente entre el debate teórico y las características de algunas experiencias, revisamos los modelos conceptuales vigentes en el campo del desarrollo local.

Nuestros interrogantes pueden desagregarse en tres ejes conceptuales fundamentales: la definición de lo local como espacio de sustentación del proceso de desarrollo; la lógica de constitución de los actores/ sujeto del proceso y la consideración de los sectores o áreas de actividad que dinamizan el proceso de desarrollo.

La conclusión más destacada que surge de esta revisión se refiere a la necesidad de ampliar la mirada respecto del espectro de sectores o actividades que pueden operar como palanca del proceso. Si en los modelos hegemónicos aparece como indiscutido que la dinámica de desarrollo debe asentarse en la transformación de la actividad económica formal, estas experiencias muestran procesos que se apoyan en otros campos, como la economía de subsistencia, la identidad cultural, o la ampliación del espacio público, entre otros.

Esta conclusión no debe leerse como una negación de la importancia del desarrollo y crecimiento económicos, o una propuesta de regreso a la naturaleza y a la vida comunitaria. Más bien, supone una complejización de la mirada sobre la dinámica social local, que implica considerar las condiciones reales en las que tienen lugar los procesos de producción y reproducción en la actualidad: con un promedio de 40% de población con problemas de empleo en todo el conurbano y, en algunos de los barrios donde tienen lugar estas experiencias, con graves problemas para la resolución de las urgencias más inmediatas tales como la alimentación.

Una segunda reflexión, estrechamente ligada a la anterior, refiere a la definición de los actores / sujetos de estos procesos. Las experiencias relatadas señalan que no es posible definir previamente cómo debe conformarse la instancia de articulación local que lidere el desarrollo. La constitución de este espacio, y la identificación de los actores que lo conforman son parte de un mismo proceso dinámico, es en el desencadenamiento y entrelazamiento de relaciones que se producen como efecto de los proyectos de desarrollo local en donde terminan definiéndose actores y juegos de relaciones. Además los tres casos explorados resaltan la importancia de la composición de núcleos dinamizadores del desarrollo compuesto por diversidad de agentes institucionales: universidad, gobierno y redes de organizaciones sociales.

Siguiendo con la interpretación anterior, no aparece como protagonista el sector empresario local. Ello se vincula con los efectos de la crisis económica en esta región, con la consiguiente concentración y extranjerización de las firmas que sobreviven y el creciente debilitamiento de las pequeñas y medianas empresas con intereses comprometidos en el desarrollo económico local.

Por último, en cuanto a la delimitación del ámbito territorial de cobertura de estos procesos, las experiencias revisadas dan cuenta de definiciones diferentes. La iniciativa del municipio, sin bien se apoya en un recorte territorial claro, señalado por los límites jurisdiccionales, planifica sus estrategias de intervención en referencia a otros espacios geográficos, tanto de menor escala – los barrios- como de mayor cobertura- el acuerdo regional intermunicipal-. La Universidad define su área de cobertura de manera difusa, construyendo distintos “ámbitos locales” según la cuestión que es eje de la intervención. El proyecto de los Aguantes se apoya en una concepción dinámica de lo local que combina el lugar geográfico físico y las relaciones sociales cotidianas que lo componen, como condiciones de posibilidad para la generación de identidad colectiva. En efecto, en esta concepción lo local aparece en la composición cultural, asociativa e identitaria de ese lugar, y en la generación de proyectos comunes. En resumen, la definición del término “local” en un área metropolitana es una construcción política, conceptual y estratégica propia de cada iniciativa.

La rejerarquización del espacio local, de la economía popular o informal, de la identidad cultural y de la articulación de actores como sustento organizativo de los procesos de cambio, son también componentes que atraviesan, cada día más intensamente, el diseño de las políticas sociales. Esta coincidencia da cuenta del progresivo acercamiento entre la orientación conceptual y estratégica de las iniciativas de desarrollo local y las políticas sociales, lo que abre múltiples e interesantes posibilidades de avanzar en la reformulación de ambos campos.

## 5. Referencias bibliográficas

- ANDRENACCI, Luciano. Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y a la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea. en Andrenacci, ( organizador) Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires. Ed. Al Margen/UNGS. Bs. As, 2002
- BOISIER, Sergio. Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. CEPAL, Santiago de Chile, 1999
- BORELLO, José Antonio (coordinador) . Bulones y canguros. Los ejes productivos del desarrollo local. UNGS, 2000
- BORELLO, José; FRITSZCHE, Federico; VIO, Marcela. La industria de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada global, regional y local. En FEDERICO
- SABATÉ , ( coord.) Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ed. Al Margen/UNGS. Bs. As, 2002
- CORMICK, Hugo. Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense, en GARCIA DELGADO, (comp.) Hacia un nuevo modelo de gestión local , Oficina de publicaciones del CBC / UBA, FLACSO , Universidad Católica de Córdoba. Bs.As., 1997
- CORTÉS, Rosalía y MARSHALL, Adriana. Política social y regulación de la fuerza de trabajo. Cuadernos Médico Sociales Nro. 65-66, Rosario, 1993
- CRAVINO, María Cristina; FOURNIER, Marisa; NEUFELD, María Rosa y SOLDANO, Daniela Sociabilidad y micropolítica en un barrio "bajo planes"; en ANDRENACCI, Luciano (organizador): Cuestión social y política social en la Argentina contemporánea; UNGS / Ed Al Margen, La Plata, 2002
- KRALICH, Susana. Ciudad y transporte, entre la crisis y la globalización. En
- FEDERICO SABATÉ , ( coord.) Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ed. Al Margen/UNGS. Bs. As, 2002
- FOURNIER, Marisa y SOLDANO, Daniela: Los espacios en insularización en el conurbano bonaerense: una mirada al lugar de las manzaneras. Ponencia presentada en la Tercer Jornada Anual de Investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 29 de noviembre de 2001
- FRASER Nancy : La justicia social en la era de las `políticas de identidad´: redistribución, reconocimiento y participación. En Apuntes de investigación del CECYP, Año II, Nº 2/3, noviembre de 1998
- GARCÍA CANCLINI, Néstor: Culturas híbridas, Grijalbo, México, 1989.
- MARSIGLIA , Javier y PINTOS, Graciela. La construcción del desarrollo local y regional. Actores, estrategias y nuevas modalidades de intervención. Cuadernos del CLAEH, Nro. 78/9. Montevideo. 1997
- MAX NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio y HOPENHAYN, Martín. Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro. Development Dialogue, Uppsala, Suecia. 1986
- PIREZ, Pedro. Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. en Vazquez Barquero y Madoery ( comp) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Ed. Homosapiens, Rosario, 2001
- ROBIROSA, Mario ; CALDARELLI, Graciela; LA PALMA, Antonio Turbulencia y planificación social. Ed. Siglo XXI / UNICEF. Buenos Aires, 1990
- ROFMAN, Adriana (comp.) La acción de las organizaciones sociales de base territorial. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento / IDEF. Buenos Aires, 2002
- SILVA, Armando, Imaginarios urbanos: Cultura y comunicación urbana en América latina, Bogotá, Tercer mundo ed, 1991.
- SOJA, Eduard La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa. En: Dereck Gregori y John Urry (eds). Social Relations and Spatial Structures, Londres, 1985.
- VAZQUEZ BARQUERO, Antonio "Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual" .Proyecto CEPAL/GTZ" Desarrollo económico local y descentralización" , Santiago de Chile, 1998