

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Una mirada crítica acerca del desarrollo local.

Juan Carlos Bressan y Adolfo David Buffa.

Cita:

Juan Carlos Bressan y Adolfo David Buffa (2009). *Una mirada crítica acerca del desarrollo local. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/527>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/mqG>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Una mirada crítica acerca del desarrollo local

Juan Carlos Bressan
IIFAP (UNC)
jucabres@yahoo.com.ar

Adolfo David Buffa
FCE (UNC)
adolfofff@gmail.com

La situación mundial

A partir de la década del 80', contemporáneo al agotamiento del paradigma keynesiano-fordista, comienza a emerger una nueva estrategia del capitalismo: la globalización, llamada también por ciertos autores, mundialización. En lo económico vuelve a tomar impulso la perspectiva neoclásica, de centralidad en el mercado, la que se renueva con los aportes de últimos desarrollos teóricos: las expectativas racionales; los modelos de crecimiento endógenos; los nuevos tipos de convergencia, entre países o regiones etc. Esta visión concurre a la par y como contrapartida, principalmente, de nuevas formas de gestión política (teoría de la elección pública, descentralización administrativa, teoría de decisiones, etc.). Como consecuencia, se conforma un modo de organizar la vida en el mundo, que significa una visión más radical del capitalismo, en la que se absolutiza el mercado, convirtiéndoselo en el mecanismo que da racionalidad a todo comportamiento humano inteligente: el neo-liberalismo.

Esta novel perspectiva cuenta con el apoyo de importantes organismos multilaterales, BM, FMI, OCDE, OMC, etc., desde los cuales y a través de sus políticas se establecen criterios que condicionan escenarios propicios para la difusión y afianzamiento del neoliberalismo. Los principales impulsores son los países de mayor desarrollo (EE. UU., CE, Japón, etc.), movidos por importantes grupos inversionistas y empresas transnacionales que con una dinámica concentradora, y como avanzada del capitalismo, no claudican en la búsqueda de mantener creciente la tasa de ganancia; que bien lo demostrara Marx y lo evidencian las mediciones a lo largo de la historia, tiende tendencia a caer.

Esta nueva estrategia del capitalismo, apoyada en la política económica neoliberal, tuvo una expresión institucional en el Consenso de Washington¹, al que se vieron compelidos los gobiernos latinoamericanos los que no opusieron resistencia al mandato, terminándolo asumiendo.

En la nueva fase el capitalismo necesita destruir todas aquellas resistencias, fricciones, que el keynesianismo a través del estado del bienestar, o el populismo en el caso latinoamericano, introdujo a la libre circulación y reproducción del capital. Si en determinado período se justificó su presencia, para el resurgir del sistema capitalista de la profundidad de la crisis de 30', nuevos desarrollos tecnológicos hacen posible nuevas modalidades de expansión que reclaman por otros arreglos institucionales. En este contexto se manifiesta con preponderancia el movimiento del mercado financiero que en otra esfera, un tanto alejada de las circunstancias del movimiento en el mercado de bienes, pero un espacio más de la economía capitalista, crea situaciones que aceleran la concentración del capital a través del traspaso de acciones y títulos, a la vez que acrecienta los episodios de incertidumbre y crisis del sistema.

Afín a la nueva estrategia capitalista, se va consolidando en mayor grado la desterritorialización del proceso productivo y con ello la reproducción del capital. En su avidez de trabajo vivo y en busca de altas tasas de ganancias, tanto la producción de bienes como de servicios, aprovechan las nuevas tecnologías que en tiempo real permiten vincular distintas etapas, de un único proceso, realizadas en distintos puntos del planeta, aprovechando recursos adecuados y de menores costos.²

Son los grandes grupos económicos que comprenden la propiedad de una diversidad de empresas – las que controlan procesos de creación, circulación y reproducción de capital - donde se concentra el poder, en los que se expresa objetivamente el interés de mantener vivo a este sistema productivo.

¹ En realidad el *Consenso de Washington* fue formulado originalmente por John Williamson en un documento de noviembre de 1989 ("What Washington Means by Policy Reform" que puede traducirse como "Lo que Washington quiere decir por política de reformas"). Fue elaborado como documento de trabajo para una conferencia organizada por el *Institute for International Economics*, al que pertenece Williamson.

² En su libro "El fin de la pobreza", J. Sachs cuenta como desde un hospital de Chicago (EE. UU.) se envían en archivo de voces, historias clínicas (H. C.) a un centro informático de Chennai (India). India.

Aunque cambien de nombre, de acciones, de miembros, siempre surge ese núcleo alrededor del cual giran y se vinculan las diversas actividades y otras empresas, dando sustento a la vida de este modo de producción. Y así, como ocurre desde sus comienzos, la lógica expansionista presenta modalidades acorde a nuevos desarrollos tecnológicos que le permiten diversas maneras de estructurar las áreas de asentamiento de la actividad económica.

Por otra parte, son las naciones con sus estados, otra modalidad de estructurar el territorio, que no sólo reconoce en su construcción, objetivos económicos, sino también herencias culturales y prácticas e intereses políticos, de lo que emerge una dinámica territorial diversa a la requerida por el capital en la actualidad. Pero en su lógica de reproducción y expansión el capitalismo, sin renunciar a acciones de invasión territorial de una nación hacia otra, aprovechamiento y destrucción de prácticas precapitalistas, entre otras, genera o asume continuamente propuestas que le permiten allanar la ruta expansionista: a través de organismos multilaterales, o gobiernos de estados consustanciados con este régimen, Vg. EE. UU.; de manera persuasiva o violenta; valiéndose de instrumentos como la deuda externa, fomento y apoyo a planes de desarrollos regionales, ayuda para incorporación de nuevas tecnologías, etc. Uno de los más “ilustre” defensores de este modo de producción, el politólogo de Harvard, Samuel Huntington³, en su libro “El choque de las civilizaciones” supo anticipar de que en esta nueva fase, el capitalismo buscaría dividir territorios a través de explotar los clivajes civilizatorios, étnicos o culturales. Como casos pueden citarse lo acontecimientos de los Balcanes, las luchas entre miembros de la ex - Unión Soviética, las guerras del medio oriente, las luchas en Sudán, por ejemplo.

La expansión del capitalismo, en cada una de sus fases ha contado y cuenta con aparatos político-ideológicos mediante los cuales subordina y adecua la vida misma de la sociedad; arrastrando a sectores que tienen más para perder que ganar en el momento histórico que les toca vivir.

El contexto mundial, si bien no explica todo lo que ocurre en espacios territoriales de reducidas dimensiones, es un inexcusable referente para entender la dinámica de esos espacios, que a esta altura del desarrollo tecnológico resultan cada vez más fácilmente accesibles.

UNA MANERA DE ENTENDER EL DESARROLLO LOCAL-REGIONAL

No hay una clara diferenciación entre desarrollo regional y desarrollo local en cuanto a modalidad de implementarlo, donde se cruzan, entre otras, perspectivas constructivistas e institucionalistas, tanto en un caso como en el otro.

En principio, cuando se habla de región, queda impreciso hasta donde se extiende este concepto. Con él se suele designar un espacio extensivo al total, a parte del territorio nacional o superior a él.

³ Fallecido el 24 de diciembre de 2008

A veces se trata de espacios continuos y otras de una agrupación de territorios discontinuos conformando regiones virtuales. Lo local es más preciso, pero no deja de comprender una región, acotada al ámbito de la jurisdicción de un gobierno municipal, alcaldía o como otra denominación quepa. Como una manera de coordinar las políticas emanadas de las diversas instancias de gobierno y que impactan en un espacio territorial más amplio al del municipio, en algunos casos, en la práctica, se recurre a la consideración de entes administrativos (Consejos, Mancomunidades, etc.), con jurisdicción que abarca a varios municipios. De este modo se trata de aprovechar economías de escala.

Desde una perspectiva crítica al modo de producción capitalista, son varias las objeciones que caben destacarse cuando se pretende instaurar proyectos de desarrollo local o desarrollo económico local u otras denominaciones que se les dé. En principio, todos coinciden en proponer iniciativas desde abajo (Bottom – up). Esta parecería ser la principal característica - sin desmerecer lo destacable de otras -, lo que podría dar la idea de una iniciativa consensuada, nacida en los círculos más primario de todo agrupamiento humano, quizás en la conciencia del individuo mismo. Esto sería lo contrario de una construcción institucional desde instancias superiores a la que haya que darle contenido. En este caso la participación para generar institucionalidad no sería de tanta importancia. En cambio con una descentralización de las decisiones, podría justificarse llegar hasta el hombre: existencia del sujeto originario de sus necesidades (homo economicus), sujeto de sus pensamientos (homo rationalis), de sus actos y sus luchas (homo moralis, juridicus y politicus). A la par de esto, se reconoce que existen intereses y criterios compartidos (regionalidad, ciudadanía, etnia, etc.) que hacen identificable a un colectivo de individuos, al que se designa genéricamente como comunidad. Y más aún, esta suerte de identidad colectiva suele extenderse hasta convertir a la localidad o región misma en sujeto. Sobre estas coincidencias se asienta la proyección de las instituciones. Las cuales son capaces de definir y sustentar un nuevo orden de carácter más participativo y democrático. La visión de una sociedad fragmentada y atravesada por diversos intereses, que en muchos casos es explícitamente aceptada, no menoscaba la posibilidad de imaginar, para estas propuestas, armonía social. Se trata de una confluencia de personas o grupos de individuos, de los cuales algunos asumen el rol de actores y/o agentes, en cuanto son decisores con impulsos, objetivos y características de emprendedores. Si bien en las propuestas se reconoce la conducta diversa de los habitantes de la localidad que se trata, en los hechos se acepta una práctica que asume una dinámica de participación homogénea y adecuada a la propuesta, la que termina convirtiéndose, en ocasiones, en una acción voluntarista. Como si en cada localidad o región fuera posible definir estrategias cooperativas en un juego donde todos los participantes tuvieran probabilidad de ganar. Para ello se generaron instrumentos participativos como la Planificación

Estratégica, “una propuesta que en muchas oportunidades se la publicita como sinónimo de progreso consensuado. Con la que se pretende reducir a aspectos técnicos, posibles de tratar y resolver, conflictos que necesitan de otros escenarios de mediación o resolución” (Bressan, J.; 2001).

La competitividad no está ausente, aunque es extensiva a un ámbito más amplio que el de la firma, o individuos, para situarse a un nivel de sistema que puede ser una ciudad o una región. En este sentido, los definidos actores y la comunidad toda serían los sucedáneos del personal de una planta fabril. Dentro de la misma hay diferencias sociales, técnicas, culturales, étnicas, etc., pero hay una cooperación interna para lograr un cierto producto, el que deberá ser tal que haga competitiva a la empresa, en nuestro caso la ciudad, región, o grupo de localidades, con la cual hay un fuerte sentimiento de identidad.

Bajo esta dinámica, las que más han resultado beneficiada son ciertas áreas metropolitanas, o fracciones territoriales que presentan ventajas en cuanto a la accesibilidad y funcionamiento de las nuevas tecnologías y con infraestructura que permiten un rápido contacto con el resto mundo. Mientras que otras regiones se han visto segregada a pesar de asumir desafíos de desarrollo local. Vale decir se han acentuado las asimetrías territoriales. Es que en un capitalismo con predominio del capital financiero, como es el de las últimas décadas, la producción material, en países de capitalismo tardío, no ha tenido el mismo ímpetu que la inversión financiera, caracterizada sobre todo por ser de corto plazo, escaso riesgo y muy volátil. Por lo tanto la dinámica misma del capitalismo como sistema mundial, impuso un comportamiento para las regiones más allá de las perspectivas localistas que se hubieren trazado. “Con todo, la competitividad interregional, profundizada por el progresivo dominio del capital-dinero, reconcentró actividades nobles (finanzas, servicios calificados, etc.) en las áreas metropolitanas y dejó los espacios locales/regionales como frágiles rehenes de sus supuestas capacidades endógenas (...) ¿Las consecuencias? Creciente polarización del territorio, ampliación de la brecha que separa espacios más dinámicos de espacios deprimidos.” (Theis, M. 2008). Además, la fragmentación dentro de las áreas urbanas, con zonas socio-económicas diferenciadas, se ha acrecentado: “Actualmente casi 1000 millones de personas viven en los barrios marginales de las grandes ciudades, con viviendas inadecuadas, sin servicios públicos esenciales y con altas tasas de criminalidad. El informe ‘El estado de las ciudades en el mundo 2006-2007’, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Urbanos (ONU-Hábitat), indica que el 31,9% de la población urbana de América latina vive en un asentamiento precario.” (Diario La Nación, 11-03-09).

Dentro de la propuesta de Desarrollo Local, se suele encuadrar el surgimiento de lo que pueden constituir expresiones alternativas de la producción capitalista (cooperativas, empresas solidarias,

etc.), las que son tratadas fundamentalmente en lo que se conoce como Economía Social. Sin embargo, tales iniciativas son con frecuencia aprovechadas por el capitalismo en esta fase para abrir circuitos económicos, destinados fundamentalmente a la reproducción de la fuerza de trabajo o a mantener activos a desocupados, eximiendo al estado o las empresas de cargar con estos costos.

También el concepto de capital social se hace caber dentro de la propuesta de Desarrollo Local, principalmente en la versión de Putman, antes que la de Bourdie. Este último autor no deja de reconocer la diferencia de clase en la estructuración de lo que él define como capital social: “La principal conceptualización de Bourdie (1980; 1993; 2005) se refiere a los individuos y descansa en la idea de cómo la reproducción cultural fomenta la reproducción social de las relaciones entre los grupos y clases sociales” (Hadjimichalis, 2008). Para Putnam, el capital social cuenta como un factor más a tener en consideración, al lado de otro tipo de capital; desconociendo que el capital mismo es de naturaleza social: como lo sintetizó Marx cuando lo definió como una fuerza social en poder de una clase. ⁴

Sin desmerecer los espacios abiertos por la propuesta de desarrollo local, fundamentalmente en lo que hace a normativizar y aludir a la participación, lo que queremos señalar es que en la práctica resultó un intento más de aumentar la productividad de la economía. Un modo de actuar sobre factores diversos de los que la economía toma como los tradicionales, el capital y el trabajo, integrando los aspectos de carácter social, político, institucional, tecnológicos y conocimiento entre otros; y que los neoclásicos advirtieron implícitos en lo que se conoce como Residuo de Solow.⁵

EL CASO DE CÓRDOBA

En cuanto a la escala institucional los resultados no fueron los esperados bajo el paradigma descentralizador con fuertes gobiernos locales, impulsado desde 1987, año de la reforma constitucional de la Provincia de Córdoba. Si bien los municipios y comunas lograron autonomía desde 1987, en la mayoría de los casos los recursos financieros que les permitieron un desenvolvimiento adecuado, provinieron principalmente de otras instancias, provinciales o de la

⁴ Putnam basó sus investigaciones en un estudio sistemático del desarrollo y adaptación de las instituciones públicas a su entorno social, basado en la experiencia de creación de gobiernos regionales en Italia, que comenzó en 1970 en contra de una extensa práctica de centralización política.

⁵ La forma tradicional para ver las fuentes del crecimiento es un ejercicio contable en el que se separa el crecimiento entre aquella parte que es explicada por el factor trabajo, aquella explicada por el factor capital y un residuo que corresponde a la parte no explicada por los factores productivos. Este residuo recibe el nombre de Residuo de Solow o de Productividad Total de los Factores (PTF). Este residuo es importante porque estaría midiendo la productividad de la economía. Mientras mayor sea, más eficiente es la economía en el sentido de que es capaz de producir más con la misma cantidad de insumos.

nación. Lo cual los convirtió, en este aspecto, en escalones dependientes de las instancias centrales; revelándose a veces el poder de los municipios, con mayor énfasis, en las contiendas electorales - en los diversos niveles y cargos-, y en ciertas disputas político-partidario, alimentando una suerte de clientelismo político, convirtiendo a los intendentes en aliados interesantes debido al mayor contacto con los ciudadanos.

Aunque otras instancias intermedias fueron creadas con el fin de allanar el camino desde lo local a lo regional o provincial, tratando de adecuar la escala de los conglomerados, que a veces resultó muy baja para lograr eficiencia (municipios que no superan los 1000 habitantes), no lograron consolidarse como instituciones con fuerte sustento local (surgidas desde abajo), como en un principio estuvo previsto y funcionó (como fueron los casos de los entes intermunicipales)⁶, sino que resultaron de un diseño desde el estado provincial, como fue el caso de los Consejos Regionales⁷ (a pesar que la normativa prescribe suficiente flexibilidad para tener en consideración la voluntad de las instituciones gubernamentales de las localidades involucradas) .

Por otra parte, los cambios de gestión, las más de las veces expresada en el relevo del partido político gobernante, fue causa de la falta de continuidad de la política orientada a modernizar los estados municipales acorde a las propuestas de desarrollo local.

De la exposición de uno de los autores, en ocasión del IX Seminario de la RedMuni, hemos extraído los siguientes párrafos que son ilustrativos del pensamiento de distintos intendentes en referencia al tema de la presente ponencia.

“En cada uno de los casos estudiados reconocemos ‘experimentos vivos’ del desarrollo como visión y práctica donde entran en tensión las formas más difundidas de entender el desarrollo; las que: parten del posicionamiento y fortalecimiento de la localidad en oposición a posibles formas cooperativas (Villa Dolores); entienden que el progreso económico de los núcleos dinámicos de la comunidad es posible de ser extendido a todos los miembros de la misma (efecto derrame), en contraposición a actitudes preactivas de redistribución (Jesús María); piensan al Estado como un articulador, un catalizador de los recursos económicos, sociales y culturales ante la defensa de un Estado que asuma el liderazgo de la transformación (San Agustín); conciben la cultura como un condicionante del progreso y la inclusión frente a una perspectiva que encuentra en las especificidades de la cultura local el origen potencial de una inclusión autónoma y diferenciada (San Carlos Mina); promocionan estratégicamente la participación de los miembros de la comunidad como fuente eficiente de información y legitimación de la acción pública versus un compromiso

⁶ Ver Tecco, C., y Bressan, J. (2001)

⁷ Ver Ley de la Provincia de Córdoba N° 9206

político con la intervención de la comunidad en la construcción participativa del desarrollo, es decir como fuente de la voluntad colectiva que oriente las trayectorias locales (Villa del Rosario)” (Ver Buffa, A., Echavarría, C. 2007)

CONCLUSIÓN

No obstante, la visión crítica expresada en este documento respecto a lo que genéricamente se promueve como desarrollo local, se debe reconocer que las instancias municipales han cobrado importancia. De lo que se trata, para una perspectiva que no deja de registrar relaciones conflictivas en el seno de la sociedad, es de definir políticas y proyectos locales y regionales que abran espacio a alternativas que:

- permitan la inclusión de amplios sectores, ahora excluidos;
- promuevan la expresión de los diversos grupos sociales;
- permitan el empoderamiento de sectores populares;
- respeten las representaciones culturales diversas, sobre todo las originarias;
- definan mecanismos de regulación de la reproducción capitalista, en consonancia con el resto de las instancias gubernamentales;
- fomenten emprendimientos alternativos a la empresa: cooperativas, autogestión, propiedad colectiva, etc.

Bibliografía

- Bressan, J. C., Zilocchi, G. (2001): Planificación estratégica de ciudades. ¿Gestión participativa o legitimación política del gobierno? III Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al estudio de la Gestión en Gobiernos Locales
- Buffa, A., Echavarría, C. 2007: La cuestión del desarrollo en la praxis de los gobiernos locales. IX Seminario de la RedMuni. Universidad de Morón. Morón, (Arg).
- Hadjmicchalis, C. (2008): Factores no económicos en la Geografía Económica y en el “Nuevo Regionalismo”: una crítica amistosa. En Repensando el DESARROLLO REGIONAL Fernández, V. R. y otros. Miño y Dávila Editores. Bs. Aires (Arg.)
- Tecco, C. Bressan, J.(2001): Las iniciativas institucionales de cooperación intermunicipal en la Provincia de Córdoba durante el período 1988-1998. INAP- EUDEBA. Año 2001.
- Theis, I. M. (2008) : La emergencia del régimen de acumulación con dominio financiero y el desarrollo regional en América Latina. En Repensando el DESARROLLO REGIONAL Fernández, V. R. y otros. Miño y Dávila Editores. Bs. Aires (Arg.)