



**POSGRADO EN DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL
FLACSO ARGENTINA – 2006- MODALIDAD VIRTUAL**

MÓDULO 1. Clase 2.

PROFESOR: Ignacio Garda Ortíz

MATERIAL: Bibliografía Obligatoria

Revista Civilidad

“El Municipio y el Desarrollo Social”

Ignacio Garda Ortiz

Año XX, N° 28

El Municipio y el Desarrollo Social

Ignacio Garda Ortiz

*“El objetivo del Estado es la felicidad de la existencia.
Todas las Instituciones tienen por objeto la felicidad; y la ciudad
es una asociación de familias y poblados
para gozar juntos de una vida feliz
e independiente”.*

Atistóteles, "La Política"

INTRODUCCIÓN

La globalización de la información hace que el Municipio pueda hoy día estar comunicado con los niveles provinciales, nacionales e internacionales.

Esto, que por sí mismo parece ser ventajoso, puede llegar a convertirse en un aumento de su vulnerabilidad al enfrentarse a los grandes intereses de una oferta globalizada y poderosa.

Hoy, más que nunca, los gobiernos municipales tienen el deber de ser sumamente críticos y esclarecidos para producir un *Diagnóstico de Necesidad Local*, contra el cual se puedan confrontar todas las ofertas que reciban.

Que el aumento de información modifique las demandas locales no quiere decir que las nuevas demandas se ajusten jerarquizadamente a las verdaderas necesidades.

Hoy es posible, desde cualquier pequeño núcleo enclavado en una zona rural, conocer modos de vida diferentes y desear condiciones que superan ampliamente las posibilidades de la sociedad local.

Esto indudablemente conspira contra el arraigo de las familias y contra la retención de la juventud en las pequeñas y medianas comunidades.

La evolución hacia la sociedad informática impacta profundamente en los engranajes de la organización social y también en las relaciones de los actores sociales y económicos.

Tradicionalmente, las comunicaciones lentas, en un territorio amplio como el de nuestro país, aumentaban la densidad cultural de la vida local, que giraba en torno a su realidad propia, interpretada por lo general a la luz de la experiencia de los más viejos.

Hoy, a través de las redes de Internet, el acceso a la información mundial desde cualquier municipio pequeño es directa y sin intermediarios y, por lo tanto, también sin las mínimas protecciones.

La vida local se da en un nuevo escenario mundial y coincide con la declinación de la soberanía de los Estados Nacionales, que era uno de los principales elementos de la identidad y del sentido de pertenencia de las localidades distribuidas en el territorio.

Paradójicamente resurgen los nacionalismos, regionalismos y localismos con toda intensidad, como lo señala Samuel Huntington, como una reacción instintiva tendiente a preservar la continuidad cultural.

Cada vez más, muchas de las decisiones que involucran la vida de los municipios son tomadas por actores que se mueven fuera de la regulación de los Estados Nacionales, de modo que estas decisiones tienden a alejarse del interés concreto de los vecinos.

En ese contexto, la consolidación de los poderes locales adquiere suma importancia, para orientar los procesos de desarrollo y, especial mente, para que los mismos respondan a las verdaderas necesidades de la población.

LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO

Considerar el desarrollo humano desde lo local implica distinguir tres grandes dimensiones:

- a) el Municipio como un **ámbito territorial** determinado.
- b) el Municipio como **sociedad local** que integra y se diferencia de la sociedad provincial y nacional.
- c) el Municipio como un **gobierno local**, que ejerce todas sus atribuciones dentro de ese ámbito territorial en relación a la sociedad y a la economía local.

De modo que la problemática municipal es compleja e incluye cuestiones referentes a la población, al territorio, a las riquezas naturales, al medio ambiente, a la cultura, como así también cuestiones jurídicas, económicas y políticas.

El municipio como organización político-administrativa, forma parte del Régimen Constitucional del que recibe su impronta.

En este marco es parte del Estado y ejerce poder público y, en consecuencia, su función ya no es solamente administrativa, sino esencialmente gubernativa, de definición y de ejecución de las políticas territoriales, sociales y económicas a nivel local.

La territorialidad caracteriza al municipio y define los límites espaciales de su jurisdicción. Es por eso que se trata de una organización política, administrativa y territorial, basada en la comunidad local.

Son los asuntos locales los que determinan su razón de ser.

De manera que un Municipio es una unidad socio-político-territorial, que ejerce el poder político como parte de la comunidad estatal mayor a la que pertenece, pero con tendencia a lograr en el ámbito local autonomía en el ejercicio de sus funciones.

Dentro de la organización jurídico-institucional del Estado, el Municipio es la unidad más vinculada a las necesidades concretas de la población.

Por este motivo es la instancia estatal más exigida por las demandas y presiones de la población para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y políticas.

Esta población espera cada vez más que los gobiernos locales se constituyan en la garantía de la ciudadanía plena.

EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO LOCAL

El **desarrollo humano** supone *"la universalidad de acceso a la ciudadanía "*, lo que como veremos exigirá mecanismos de **inclusión** a nivel de los gobiernos locales.

No debemos olvidar que los mecanismos de inclusión son al mismo tiempo los elementos de **legitimación** del poder político.

De allí la necesidad de integrar, en una nueva fórmula inclusivo, las distintas demandas, tales como justicia, equidad, salud, educación, seguridad, servicios urbanos, vivienda, etc.

El impacto de las transformaciones de la globalización estimula el desarrollo de actividades que vinculan la realidad municipal con el mercado internacional, generando interesantes posibilidades económicas y a la vez **indeseables procesos de polarización**.

Estos procesos han introducido en el nivel local nuevos roles y protagonismos, que le exigen a los gobiernos municipales una gran capacidad de resolución, siendo considerados en este nuevo esquema como las **instancias pertinentes para la formulación y ejecución de las estrategias de desarrollo**.

Por su parte, los gobiernos provinciales tienen actualmente la responsabilidad de generar las condiciones para que los gobiernos municipales puedan cumplir con sus nuevos roles.

Es evidente la necesidad de producir modificaciones en los municipios para estar en condiciones de operar como agentes del desarrollo local: cambiar sus estructuras, sus

normas, su comportamiento, mejorar su capacidad técnica, ampliar sus recursos, volverse más receptivos de las iniciativas y demandas de la comunidad local.

En síntesis, avanzar en un profundo proceso de reforma institucional.

Se debe promover una concepción **integral** del desarrollo local, no solo como crecimiento económico o competitividad de base territorial, sino **incluyendo la equidad, el pleno empleo, una justa distribución del ingreso y demás elementos que coadyuvan en un proceso de integración social.**

El **desarrollo local** debe incluir la preocupación de no depender exclusivamente de los recursos naturales, especialmente de los no renovables, y evitar, por ejemplo, procesos de desestructuración ambiental.

El desarrollo supone también una actividad participativa, que involucre a todas las dirigencias locales en la concepción y ejecución de un **Plan Estratégico de Desarrollo.**

Un verdadero proceso de desarrollo debe ser capaz de extender los resultados del progreso y de las tecnologías a todo el tejido social, a fin de contribuir a una mayor generación de empleo e ingreso, y a un tipo de crecimiento mejor distribuido en términos sociales y territoriales.

El municipio argentino, ha tenido y tiene un rol pasivo en el proceso de desarrollo de la comunidad local, debido especialmente a la falta de autonomía y al predominio de políticas centralistas, que hacen depender las decisiones del nivel central.

Un Estado Federal que en vez de dedicarse a interferir y paralizar las iniciativas de las sociedades menores, se posiciona como promotor y coordinador de las mismas, adquiere un dinamismo y una participación mucho más activa que si pretende sustituir la diversidad social.

Por otra parte la tendencia a la **polarización de la riqueza**, con aumento de la pobreza, hace necesario un activo papel de los gobiernos locales, especialmente en las ciudades de tamaño medio, que son las que pueden organizar en tomo suyo a las más pequeñas.

LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL SUPONE:

1. La definición de una estrategia local frente al impacto de las cuestiones de nivel macro (comercio exterior, introducción de innovaciones tecnológicas, etc.)

2. La garantía de las condiciones locales favorables, la promoción de actividades económicas, la distribución local del valor agregado generado localmente, una buena distribución territorial de las personas, y el acceso a la oferta de bienes y servicios en el área.

3. Un Plan Regulador del Desarrollo y Equipamiento urbano. (Regulación del uso del suelo, de las infraestructuras, de los servicios, etc.).

4. La formulación de un Plan Estratégico de Desarrollo Local debidamente consensuado, como producto de la instalación de un **proceso continuo de planificación y participación comunitaria.**

5. La articulación del mismo con los niveles de gobierno provincial y nacional (vertical), y con los otros gobiernos municipales de la región (horizontal).

6. La ampliación y diversificación de las actividades locales, con apertura al sector privado de la prestación de servicios públicos, mediante concesiones y privatizaciones.

Los gobiernos locales deben involucrarse, como catalizadores, en las actividades productivas locales, en especial en la promoción de las Pymes, como la parte más amplia, vulnerable y frágil del tejido socio-económico local.

El desarrollo local requiere de un rol activo y de una actitud expansiva, impulsara de las potencialidades de desarrollo endógeno, por parte del gobierno municipal, conjuntamente con los actores sociales.

UN DESARROLLO MULTIFOCAL PARA REVERTIR LA DESINTEGRACIÓN SOCIAL

Queremos plantear en este trabajo la necesidad de reformular las estrategias del desarrollo, a fin de lograr la neutralización de los efectos secundarios desintegradores que acompañan a los grandes emprendimientos tecnológicos.

Sabemos que no todo emprendimiento productivo es generador de empleos (cfr. Informe PNUD-96), y que algunos grandes emprendimientos destruyen puestos de trabajo en áreas extensas, obligando a las poblaciones a movilizarse hacia los puntos donde se concentra el capital y la actividad económica.

Por éste motivo, suelen ser las zonas de mayor actividad económica, las que ostentan las tasas de desocupación más elevadas.

Al contrario, muchas veces unas zonas con bajos índices de Hogares con NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) y bajas tasas de desocupación, corresponden a una zona que está perdiendo población por falta de actividad económica.

De modo que, al tiempo que se debe buscar despertar el interés de los capitales y atraer inversiones, se debe tener conciencia de que las mismas pueden generar efectos adversos sobre el bienestar de la población, si no se toman las medidas pertinentes que aseguren los equilibrios fundamentales.

"No todo crecimiento del producto se transforma automáticamente en Desarrollo Humano y en bienestar de la población "(PNUD-96).

Esta constatación lejos de desalentar la acción de los gobiernos, provinciales y municipales como promotores del desarrollo económico local, debería estimular acciones complementarias para neutralizar los efectos adversos que muchos emprendimientos llevan consigo.

"Uno de los elementos mas valiosos del patrimonio nacional, es la existencia de un complejo de pequeñas y medianas empresas y de artesanías, que cubre un amplio campo de actividades".

"Una economía sana debe estar construida como una pirámide ". "En la punta se encuentran las grandes corporaciones y en la base está la diversidad de las PYMES"

"Tan solo este tipo de economía es capaz de proporcionar los empleos que permitirán a la gente participar enteramente de la sociedad".

(Sir James Goldsmith, "La Trampa ", pág. 60).

LA TECNOLOGÍA INTERMEDIA

Si no reguláramos inteligentemente la incorporación de tecnología, principalmente en el sector agropecuario, en el de las agroindustrias, y en el sector PYME, podríamos desencadenar desequilibrios masivos, con grandes movimientos de población dentro y fuera de las provincias, cuyas consecuencias son difíciles de prever, en cuanto al impacto ambiental y social.

Los delicados equilibrios que rigen las transformaciones sociales, exigen una reformulación de las estrategias del desarrollo.

Como muy bien lo ha planteado el Informe del PNUD de 1996, no basta que el crecimiento del Producto Bruto Nacional, en gran parte de los países desarrollados, se haya duplicado en los últimos tres lustros.

Si este crecimiento no es acompañado de mecanismos de distribución y participación, capaces de neutralizar el aumento del desempleo, de la polarización de la riqueza, del desplazamiento de las poblaciones y del aumento de contaminación, el crecimiento de la economía se torna **no sustentable en términos sociales**.

La falta de trabajo, con caída del ingreso de las familias, condiciona profundamente el desarrollo, que debe ser un proceso autosostenido de causas principalmente endógenas.

Por su parte, si la actividad económica obliga a la gente a trasladarse dejando el lugar de nacimiento para buscar mejorar las condiciones de supervivencia, se alimenta el desarraigo y los asentamientos marginales en torno a los centros urbanos más importantes.

Sabemos que el ciclo económico se compone de producción, distribución y consumo. Todos somos, de alguna u otra manera, productores y consumidores.

Es más, en la medida que nos vemos excluidos de la participación en el proceso productivo, por la falta de empleos, nuestra condición de consumidores va quedando comprometida y entramos en la zona de vulnerabilidad social, que nos puede llevar a la marginalidad (Robert Castel).

Si bien los problemas de la participación en la producción se relacionan fuertemente con la capacitación, la solución de los problemas de la distribución y de la participación en el consumo, requieren poder ofrecer puestos de trabajo a la mayor parte de la población.

Entre estos dos polos se establecen algunos puntos antagónicos que es necesario resolver adecuadamente. De otra forma el que produce no puede seguir produciendo porque el que consume no puede seguir consumiendo.

Es importante considerar que las acciones tendientes a evitar que los jóvenes se vean obligados a emigrar de sus pueblos cuando buscan trabajo, son complejas, articuladas y requieren fundamentalmente una respuesta arquitectónica.

Esta incluye el **ordenamiento territorial** de los núcleos poblacionales, la definición de las **funciones centrales y subsidiarias dentro de cada distrito**, el **desarrollo de un entramado de las PYMES**, racionalmente distribuidas en las provincias.

A su vez, se tiene que asegurar la **incorporación de tecnología intermedia en ciudades medianas**, tratando de neutralizar el impacto absorbente de los grandes centros urbanos, y posibilitando la revitalización de los pequeños y medianos núcleos que actualmente están perdiendo población.

Solo así se podrá aspirar verdaderamente a un crecimiento sostenido, Sectorial y territorialmente distribuido.

En síntesis:

- La globalización, la tecnología y el aumento de la productividad generan altos índices de desempleo.
- Las grandes corporaciones están pensadas para ser eficientes y no para generar puestos de trabajo.
- Lejos de contradecir la tendencia de los grandes emprendimientos, se los debería acompañar tratando de neutralizar su impacto negativo sobre la población.
- Esta acción ***no debe ser asistencialista sino política y arquitectónica***, canalizada fundamentalmente a través de:

- 1. la Promoción de las PYMES,**
- 2. la Incorporación de Tecnología Intermedia, y**
- 3. la Organización del Territorio en Distritos de Desarrollo.**

- El diseño propuesto supone un **desarrollo multifocal**, con un ordenamiento territorial mediante la definición de **Sistemas Urbanos Intermedios** capaces de revitalizar los núcleos que actualmente no pueden retener su población, y especialmente su juventud.

EL DESARROLLO LOCAL Y LA TECNOLOGÍA INTERMEDIA

"El PBN registra el aumento de la actividad económica, de las transacciones e intercambios del mercado, pero no la generación de riqueza, ni su distribución en la sociedad, ni la justicia de los intercambios, ni el orden y la estabilidad social. Es decir no es un indicador del bienestar de una sociedad".

"Cualquier catástrofe, calamidad, guerra, terremoto, peste, aumento de la delincuencia, prostitución, etc., se registra como un aumento de las transacciones comerciales y por lo tanto como un aumento del PBI"

"Es más, si una mujer se dedica a cuidar y educar a sus hijos en su casa no participa del crecimiento del PBN. Pero si deja sus hijos en manos de una empleada doméstica, inmediatamente pasa a aumentar el PBN"

(Sir James-Goldsmith, "La Trampa", pág. 30).

El ex Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali, afirmaba que, debido a un crecimiento económico sin generación concomitante de empleos, la sociedad se había polarizado y que cada vez *"los ricos son cada vez más ricos al tiempo que los pobres son cada vez más pobres"*. Es evidente que un polo se explica por el otro polo. La gran concentración de riqueza justifica la correspondiente expansión y profundización de la pobreza.

El aumento simultáneo, en la misma sociedad, de riqueza y de pobreza, no solo se resuelve mediante mecanismos distributivos progresivos, que trasladen una parte de la riqueza sobre la zona de pobreza, donde la famosa "copa de champagne" que ilustra la distribución de la riqueza tendería a convertirse al menos en un "vaso de vino".

Una y mil veces la riqueza volverá a acumularse y la pobreza a expandirse, si no se modifican los elementos que hacen a la contextura social y económica, a fin de asegurar la distribución de la población y su organización en **Sistemas Urbanos Intermedios**.

Es interesante constatar que el fenómeno descrito de polarización de la riqueza, se reproduce tanto en las sociedades ricas como en las sociedades pobres, en la medida en que se introducen los mecanismos del mercado desregulado en una economía globalizada.

Es que el mercado, de sí mismo, tiende a concentrar las riquezas y, como dice Robert Castel en su obra *"Les métamorphoses de la question sociale"*, el mercado librado a sí mismo puede destruir el orden social pero no tiene capacidad para reconstituirlo.

Esto nos obliga a pensar que las soluciones a los problemas que plantea la desintegración social no pueden salir de los mecanismos del mercado.

Una vez producida la concentración de la riqueza en un sector minoritario de la sociedad, se produce una estructura económica dual, en la que la concentración del capital tiende a eliminar el "factor humano", al tiempo que vastas zonas carecen de capital para desarrollarse y son inundadas por los productos de las economías de escala.

Si ésta tendencia no se modifica, las zonas deprimidas no pueden ofrecer puestos de trabajo y por lo tanto no pueden retener juventud, y comienzan a producir migraciones rurales-urbanas, sobre las zonas de mayor actividad.

Los asentamientos marginales en los cordones periféricos de las grandes ciudades, enrarecen las condiciones económico-sociales, y generan un costo adicional importante.

A este fenómeno se lo ha denominado *"proceso de envenenamiento mutuo"* (Schumacher *"Lo Pequeño es Hermoso"*).

Nos planteamos en consecuencia:

¿Qué se debería hacer para fortalecer la vida económica de las pequeñas y las medianas ciudades?

Consideremos esas zonas en donde la desocupación y la subocupación, abierta y oculta, llegan al 30% o más de la población económicamente activa (PEA).

Es evidente que un trabajo, aunque sea precario y poco productivo, es para esas poblaciones mejor que el "paro forzoso" que los obliga a emigrar.

Debemos considerar que, desde una perspectiva del bienestar de la población, el "pleno empleo" es una variable más importante que el crecimiento del PBN y que el aumento de la productividad.

Si estas variables evolucionan juntas, con correlación positiva, no hay ningún problema. La cuestión se complica cuando el incremento de las tasas de crecimiento del producto y de la productividad, duplican como sucede en los últimos tres lustros, a las tasas de aumento del empleo.

Es mejor, desde el punto de vista de la perspectiva social, que *"muchos produzcan poco, a que pocos produzcan mucho"* (Schumacher), aunque la producción final sea menor en el primer caso que en el segundo.

Sabemos que una riqueza mal distribuida conspira contra el crecimiento sostenido, aumentan los costos sociales y deteriora las condiciones de convivencia.

Por lo tanto, la generación de puestos de trabajo mediante la promoción de las PyMES, en las localidades pequeñas y medianas, debería ser la principal preocupación de la gestión de los gobiernos, en cuanto a lograr la descentralización y el desarrollo local.

Una propuesta de desarrollo económico que genere el vaciamiento o drenaje de la población de las zonas rurales hacia las concentraciones urbanas, haciendo gente y aumentando los cordones de emergencia de las ciudades, no es socialmente sustentable.

Tampoco desde la óptica de la formalidad económica se puede llegar a considerar bueno un plan de desarrollo que deje afuera de la actividad al 20% de la PEA.

Por otra parte, la gran industria no es adecuada para generar muchos puestos de trabajo por unidad de capital, porque es capital-intensiva y su tendencia natural es aumentar la eficiencia eliminando el factor humano.

Mas allá de todas las consideraciones económicas que se puedan hacer sobre la falta de puestos de trabajo, se debe tener en cuenta que lo que está en juego es la dimensión socio-política del hombre.

Efectivamente, el que no puede trabajar no puede participar, ni intercambiar, y se va quedando afuera de la sociedad.

LOS SISTEMAS POBLACIONALES INTERMEDIOS

Para revertir el fenómeno de la desintegración de la sociedad, que como hemos visto se caracteriza por un proceso de concentración y vaciamiento simultáneo -especie de centrifugado social-, es necesario promover un desarrollo económico policéntrico, en base a **Sistemas Poblacionales Intermedios**.

En la constitución de los mismos se deberá dar especial importancia a la introducción, a través de las PYMES, de tecnologías que mantengan una relación capital-trabajo intermedia.

En este sentido se debe tener en cuenta que la economía post-industrial cambia fundamentalmente las relaciones existentes entre el capital y el trabajo, y en consecuencia todo el sistema distributivo.

En una sociedad industrial, el principal instrumento de distribución del ingreso es el salario. En una sociedad post-industrial el salario tiende a carer y se genera un peligroso sesgo asistencialista en la redistribución del ingreso.

Poblaciones sanas y aún capacitadas van quedando fuera del mercado laboral, convertidas en dependientes de las dádivas de un Estado, que va transformando la sociedad en una especie de campo de refugiados sociales.

Esto conspira contra la dignidad de la persona humana, contra la vitalidad del entramado social y genera una transferencia de recursos desde la Educación, la Salud, y el Ahorro Previsional, hacia la Seguridad, la lucha contra las drogas y otras enfermedades sociales.

Según Robert Reich, ex-Secretario de Trabajo de los EE.UU, en 1980 California gastaba el 2% de su presupuesto en cárceles y más del 12% en educación superior.

Actualmente el presupuesto carcelario ha igualado a de la educación superior y para dentro de cuatro años el Departamento Correccional se llevará el 18% del presupuesto de California, mientras que la educación superior tendrá solo el 1% del mismo.

Una sociedad sana siempre será menos costosa que una sociedad enferma.

De modo que el circuito distributivo para que no se transforme en asistencialismo generador de males sociales, debe canalizarse fundamentalmente a través de la generación de actividades productivas que absorban mano de obra.

El asistencialismo no revierte el fenómeno de la exclusión sino que la consolida.

Es por éste motivo que, acompañando el establecimiento de la sociedad postindustrial, que demuestra gran capacidad de producción de bienes y servicios con poca absorción de mano de obra, **se debe desarrollar una “economía social” con finalidad distributiva, y cuya eficiencia no se mida en PBN sino en generación de puestos de trabajo.**

La prioridad fundamental de la misma no será el crecimiento del producto sino la **distribución del Gasto Público y Social (GPS)**, no de manera asistencialista sino generando actividades económicas con tasas de productividad bajas y con tasas de empleo altas, exactamente al revés el sector de la economía llamado moderno. Para realizar un desarrollo de este tipo, orientado principalmente a generar puestos de trabajo e impedir el desplazamiento de la población hacia los grandes conglomerados urbanos, se deben hacer coincidir los distritos o microregiones del desarrollo, con Sistemas Poblacionales Intermedios.

“Solo mediante al construcción de comunidades locales fuertes y autosuficientes las personas podrán soportar las consecuencias de los cambios tecnológicos y de la globalización de los mercados que amenazan la vida y la supervivencia de muchas familias”

(Rifkin, “*El fin del trabajo*”, pág. 291)

Estos **Sistemas Poblacionales Intermedios**, deben presentar algunos elementos básicos que son los siguientes:

1. Un **sentido de identidad** o pertenencia que le otorgue cohesión al sistema, lo cual debe ser permanentemente estimulado y promovido.

2. Un **núcleo urbano principal** que ejerza las funciones de centralidad del sistema generando un área de influencia.

3. Una estructura institucional y administrativa distribuida en el sistema según criterios horizontales (complementariedad), y verticales (subsidiariedad).

4. Una estructura económica-social y cultural diversificada, capaz de ofrecer los servicios esenciales y complementarios, más una rica gama de amenidades.

De ésta forma se conforma, en el territorio correspondiente, una zona de influencia sobre un grupo de poblaciones y de zonas rurales concentradas, de modo que el sistema tiene una continuidad funcional.

Ningún desarrollo es verdaderamente tal, si se realiza a expensas y en detrimento del ser humano y de los pequeños núcleos de población.

Por éste motivo el principal objetivo del desarrollo local debe ser el crear puestos de trabajo fuera de las grandes áreas urbanas, para conciliar la necesidad y el derecho a trabajar, con el arraigo y la protección de la vida familiar.

Los puestos de trabajo para ser efectivos en la neutralización de la tendencia al crecimiento sin empleo, deben generarse en actividades que tengan un coeficiente capital-trabajo intermedio, ya que partimos de la base de que se carece de grandes capitales y que disponemos de mano de obra abundante.

Se debe trabajar sobre métodos de producción simples, tanto en lo referente a la organización, administración y tecnologías incorporadas. Trabajar asimismo incorporando valor agregado a la materia prima local, tratando de capturar localmente la demanda agregada que se genera.

Este tipo de desarrollo tiene efectos polarmente opuestos sobre las tasas de desempleo, a los desarrollos basados en alta tecnología que son capita; intensivos y muchas veces destructores de puestos de trabajo.

Los continuos esfuerzos para encontrar puestos de trabajo inexistentes en la economía formal, que probablemente serán eliminados por la reingeniería organizativa y por la automatización, parece marchar a contrapelo de la lógica del mercado (Rifkin, *op. cit.*, pág. 307).

Es mucho más interesante, y menos costoso, generar un nuevo espacio social para reorganizar a las personas expulsadas por la dinámica del mercado, que seguir tratando de introducir a presión un elemento que el mercado no necesita y que cada vez necesitará menos.

La contratación, formación y colocación de millones de desempleados en organizaciones "sin fin de lucro" o de "baja intensidad productiva", en sus propios vecindarios y comunidades locales, tendrá un mayor impacto por peso gastado que los programas tradicionales.

"En el caso de que el Tercer Sector no estuviera suficientemente desarrollado, es más redituable para el gobierno, canalizar subsidios para desarrollarlo, que asumir directamente los programas de ayuda social". (Sara Meléndez, del Independent Sector, citada por Rifkin, *ob. cit.*).

En el trasfondo filosófico del mínimo social garantizado, se encuentra la idea del *derecho de todo ciudadano a participar de alguna manera en el crecimiento económico de la sociedad.*

Si la automatización hace que no se lo requiera en el mercado, el Tercer Sector utiliza su capacidad laboral en tareas de "baja intensidad productiva" y de "bien público", y de esta manera se mantiene la afiliación social y política. No ser requerido por "el mercado del sector moderno" no significa la exclusión social.

En definitiva, se trata de cerrar círculos locales de producción, distribución, consumo, ahorro e inversión productiva, en mercados de baja productividad pero de gran concentración social.

Esto solo se podrá llevar a cabo con un enfoque regional descentralizado e introduciendo los criterios de la tecnología intermedia.

El hecho de que una actividad industrial sea apropiada para el desarrollo local, no depende tanto de la escala como de la tecnología aplicada.

Si la pequeña escala tiene un costo por puesto de trabajo similar al de la gran escala no se lo logrará el efecto deseado sobre los índices de desempleo.

Aquí, más que de bajar la escala de producción, se trata de bajar la **relación capital-puesto de trabajo**, lo cual se logra incorporando tecnología intermedia.

¿POR QUÉ FRACASAN LOS PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LOCAL?

En la mayoría de los casos, los fracasos de los intentos de impulsar el desarrollo local, provienen de aplicar los recursos disponibles a la solución de los problemas más urgentes, sin atacar las causas de los mismos.

Los gobiernos municipales tienen la tendencia a disminuir el desempleo local contratando mas personal, con lo que se aumenta la ineficiencia global de la administración municipal.

Otro tanto podría afirmarse de las inversiones en obras públicas que no van acompañados del aumento del ingreso de las familias, que serán las que en última instancia deberán soportar el aumento de la presión tributario que este esquema supone. Estos planteos son insuficientes porque de sí mismos no generan un proceso de desarrollo local y muchas veces consolidan los desequilibrios que impiden la adopción de soluciones arquitectónicas.

Esta forma de proceder se aproxima a la irracionalidad, cuando los gobiernos municipales tienen acceso a fondos con un destino específico sin haber identificado debidamente las necesidades.

Si consiguen fondos para vivienda hacen viviendas; si son para comedores escolares, los organizan; si para núcleos húmedos, hacen núcleos húmedos; si hospitales, hospitales...

Se entra así en una carrera desenfrenada y ciega por hacer obras sin detenerse a pensar en ningún momento si esas acciones favorecen o dificultan el desarrollo local.

Si bien en un primer momento se logra responder a situaciones de grave necesidad, con el tiempo aparecen las limitaciones: la planta municipal no puede crecer más allá de cierta racionalidad, los vecinos no tienen ingresos y no podrán pagar las mejoras, quedará comprometida la cooperación municipal.

Por otra parte las ofertas externas implican un riesgo de subordinación a la identificación de problemas y soluciones por sectores ajenos a la realidad local.

Todas estas acciones parecen tender a mantener las condiciones de carencias locales, y a no incrementar la capacidad local para identificar los problemas, estudiar las soluciones y llevarlas a su ejecución.

CONCLUSIÓN

El Gobierno Municipal debe conformar una instancia real de representación y participación de la sociedad local, por medio de mecanismos ampliamente participativos, como lo es por ejemplo el Consejo del Desarrollo del Distrito.

Desde el punto de vista técnico, el gobierno municipal debe encontrarse en condiciones de sistematizar la información sobre las necesidades, las inquietudes y los recursos locales, procesándola para producir lo que tradicionalmente se llama Diagnóstico de Necesidad y consolidar el proceso de la toma de decisión (**Fortalecimiento Institucional**).

Luego, se debe volver a la sociedad local para que la misma considere esas conclusiones y las asuma como propias. En base a ese consenso elaborar propuestas de acción (**Participación Comunitaria**).

En síntesis, los Gobiernos municipales deben ampliar su esfera de acción agregando a sus funciones tradicionales el diseño y ejecución de las estrategias del desarrollo local (**Planificación Estratégica**).

En esta perspectiva comienzan a aparecer los consorcios intermunicipales y la toma de posición de cada ciudad ante la competencia económica global.

Nace de allí la vinculación del gobierno local con organizaciones empresarias y organizaciones tecnológicas, como las Universidades y otros centros de investigación (**Desarrollo del Sector Privado**).

Últimamente, las empresas ya no buscan las grandes metrópolis sino **Ciudades Intermedias** con ventajas competitivas. Estas empresas pueden establecer alianzas estratégicas con dichas ciudades a fin de mejorar su capacidad, ya sea por el acceso a infraestructura, generación de redes de proveedores, capacitación de la mano de obra local, etc.

En estas relaciones suelen contrastar la desigualdad de poder entre las corporaciones económicas y las débiles instituciones locales.

El fortalecimiento institucional del Municipio se convierte en condición necesaria para poder encarar estas asociaciones útiles.

El desarrollo institucional de la sociedad local es mucho más una tarea socio-cultura y política que técnica.

Los obstáculos se relacionan más con la debilidad institucional y la falta de capacitación de los recursos humanos que con las carencias materiales.

La ausencia de compromiso de la sociedad civil se relaciona asimismo con la debilidad de la clase dirigente local y con los problemas de los sistemas de representación.

La falta de un plan de desarrollo urbano se manifiesta en la presencia de un "urbanismo de mercado" donde el sector privado planifica la ciudad según su conveniencia y rentabilidad, por encima de todo poder y criterio político.

Esto tiene un fuerte impacto en el entramado social y productivo, donde las empresas funcionan como enclaves, sin ninguna relación con la problemática local.

En el caso de las ciudades pequeñas, finalmente, la posibilidad del desarrollo depende de la concertación intermunicipal para lograr la masa crítica de las capacidades estratégicas. Así, la elevación de los umbrales de demanda, mediante la organización de los Sistemas Poblacionales Intermedios en el territorio, es un elemento esencial para posibilitar en estos casos el proceso de desarrollo local.

Ignacio Garda Ortiz*

*Ignacio Garda Ortiz es Médico y especialista en Políticas Sociales.