

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN  
SECRETARÍA DE POLÍTICA UNIVERSITARIAS

Sistema Informático del Programa de Incentivos

PLANILLA RESUMEN DE INFORME FINAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA

Título del proyecto: Estado Municipal, Desarrollo económico y políticas de empleo. Roles, funciones y capacidades...

Director del proyecto: Lic Fabian Sistten

Código del proyecto: A/121

7. EVALUACIÓN DEL PROYECTO -RESERVADO PARA LOS JUECES-

Resultado de la evaluación (Marcar lo que corresponda) SATISFACTORIO -NO SATISFACTORIO-

San Justo, Diciembre 2008  
Lugar y Fecha de la Evaluación

Fundamentación del dictamen:

El proyecto plantea un interesante recorrido teórico en torno al Desarrollo Local, Desarrollo territorial y política de empleo. Sobre este último eje se detiene en el análisis de Aguado, Jorretouals, al Promover de empleo en el que se demuestra la importancia para estrategia a tal sentido. Es un buen informe que merece profundizarse por la relevancia del tema.

Entidad Habilitada que efectuó la evaluación del proyecto:

Otra: .....

Jueces que evaluaron el informe (letra imprenta legible):

Nombre y apellido

Categoría

Firma

Carlos Edel Mendive

1

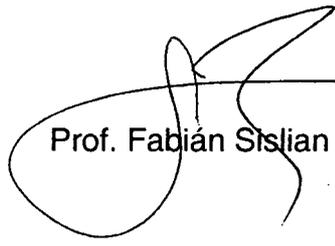
PABLO BULLCOURT

2

Buenos Aires, 3 de marzo de 2009

A la  
Secretaría de Investigación  
Del Departamento de Ciencias Sociales  
y Humanidades – UNLAM

Adjunto a la presente remito el Informe Final correspondiente al Proyecto de **Estado municipal, desarrollo territorial y políticas de empleo. roles, funciones y capacidades municipales para la gestión de políticas activas en el marco del desarrollo económico local.** bajo mi dirección. Sin otro particular saludo a Ud., muy atentamente.



Prof. Fabián Sislian

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA  
SECRETARIA DE CIENCIA Y TÉCNICA  
PROGRAMA DE INCENTIVOS PARA DOCENTES INVESTIGADORES**

**INFORME FINAL**

**“ESTADO MUNICIPAL, DESARROLLO TERRITORIAL Y POLITICAS DE  
EMPLEO. ROLES, FUNCIONES Y CAPACIDADES MUNICIPALES PARA LA  
GESTIÓN DE POLITICAS ACTIVAS EN EL MARCO DEL DESARROLLO  
ECONOMICO LOCAL”**

**DIRECTOR:**  
LIC. FABIAN EDUARDO SISLIAN

**INTEGRANTES**  
LIC. IVONNE ALLEN  
LIC. MARÍA LAURA TAGINA

**ALUMNA BECARIA**  
NANCY MEDINA

**Título del proyecto:**

ESTADO MUNICIPAL, DESARROLLO TERRITORIAL Y POLITICAS DE EMPLEO, ROLES, FUNCIONES Y CAPACIDADES MUNICIPALES PARA LA GESTION DE POLITICAS ACTIVAS EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL.

**Nombre del Director:**

FABIAN EDUARDO SISLIAN

## Informe Final

**Presentación**

El presente Informe Final da cuenta de los resultados obtenidos por el Proyecto de de investigación "Estado municipal, desarrollo territorial y políticas de empleo" desarrollado en el marco de la programación científica del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNLAM por el equipo dirigido por el Lic. Fabián Sislian y el Equipo de Investigación conformado por la Lic. Ivonne Allen, la Lic. María Laura Tagina y la alumna becaria Nancy Medina.

A partir del relevamiento de los principales aportes teóricos sobre lo que define como *Desarrollo Económico Local* y *Desarrollo Territorial* se ha avanzado en la identificación del rol que se le asigna a los Estados municipales en dichos procesos. Posteriormente, se avanzó en la identificación de algunas de las principales herramientas de políticas activas de promoción del empleo, poniendo énfasis en el análisis de los denominados *Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo* implementados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. A partir del estudio de casos que involucró a treinta de estas experiencias se procedió a identificar y sistematizar las principales limitaciones que enfrentan los Estados municipales a la hora de avanzar en la gestión de políticas públicas activas de promoción del empleo a nivel local.

Como parte de las actividades del Proyecto, los miembros del Equipo han participado en numerosas actividades de carácter académico, como así también, en Encuentros y Talleres nacionales, provinciales y municipales en los que se expusieron experiencias de desarrollo territorial y promoción del empleo y se abordó la cuestión vinculada al rol de los gobiernos locales en la materia

## **1. Introducción**

Desde fines de la década de 1980, y con particular énfasis en los tempranos noventa, como parte de un profundo proceso de reforma estatal llevado a cabo en nuestro país, los gobiernos municipales debieron hacerse cargo de un conjunto de funciones y responsabilidades, tradicionalmente bajo gestión del Estado Nacional. Posteriormente, la profunda crisis con la que dio comienzo el nuevo siglo en Argentina enfrentó a los gobiernos locales con la obligación de asumir desde una situación de debilidad estructural y carencias financieras funciones para cuya gestión no existían a nivel local los recursos mínimos e indispensables.

La crisis económica, política y social de fines de 2001 remata el cuadro descrito e impone a los Estados municipales el hacer frente a la conflictividad social derivada de la misma apelando a poco más que la administración local de las políticas asistenciales ejecutadas por el Estado nacional y financiadas, principalmente, por los organismos de crédito internacional.

Luego de décadas de implementación sistemática de políticas de ajuste estructural, tanto a nivel económico como en lo concerniente a las funciones del Estado, que conllevó la destrucción masiva de puestos de trabajo y la instalación de niveles de pobreza e indigencia nunca antes vistos en el país, avanza la puesta en cuestión del paradigma neoliberal en todos sus planos y dimensiones. Respecto de lo que ocupa a este trabajo, se aprecia con nitidez el proceso de revisión de los aspectos relativos a la asignación de responsabilidades y áreas de incumbencia del Estado en sus jurisdicciones nacional, provincial y municipal. En lo que refiere a este último es posible reconocer una tendencia que aunque – aún - tenuemente expresada y no carente de contratiempos y dificultades viene a

problematizar el rol y las funciones que le caben a los gobiernos locales en los procesos de desarrollo territorial.

En este contexto, la producción de conocimiento sobre las condiciones para el efectivo y exitoso liderazgo del Estado Municipal sobre el desarrollo territorial implica la producción de un nuevo soporte cognitivo y anclaje teórico para la formulación y concreción de un proyecto político alternativo de desarrollo territorial que contribuya a revertir los procesos sociales que generan situaciones de exclusión, discriminación económica y social y degradación socio ambiental, entre otros efectos no menos dramáticos.

## **2. Desarrollo local, enfoque territorial y gobiernos municipales**

En las últimas décadas se ha producido un verdadero auge de los estudios relativos al desarrollo local y al rol que le cabe en el mismo a los Estados municipales. Muchas de estas aproximaciones resultan meramente apologéticas de las políticas de reestructuración neoliberal de la economía y el Estado y, presentadas bajo un revestimiento pretendidamente académico, han resultado privilegiados vehículos para la instalación de sentidos y prácticas que conllevaban la crítica del rol y las funciones de los Estados municipales y la elevación del mercado a las alturas del más eficiente asignador de recursos. Dicho de otro modo, la tematización de *lo local* y la promoción de las virtudes de diversos actores de la sociedad civil se concretaba por contraposición y en desmedro de la incumbencia y de las capacidades de los gobiernos locales para incidir positivamente en el proceso de desarrollo territorial. Se partía, así, de la prelación relativa a la ineficiencia estructural del Estado y a su carácter necesariamente corrupto o corruptible o se arribaba a la sanción de las incapacidades del mismo para la conducción de los procesos de desarrollo en cualquiera de sus dimensiones luego de describir las ventajas comparativas que ofrecían otros actores y otros liderazgos situados en un resignificada sociedad civil a la que se postulaba carente de toda otra motivación que el aliento del bien común.

Por momentos confundidas con estas voces, es posible reconocer perspectivas que parten del reconocimiento de que lo local son espacios privilegiados del proceso de desarrollo, y en el mismo, los gobiernos locales - por su propio peso en el entramado de las instituciones locales – deben jugar un papel central, no sólo en la “orientación” que tome el desarrollo sino en lo que respecta a la formulación estratégica del mismo y en el abordaje de las tensiones de intereses inherentes al mismo.

El ejercicio del liderazgo del desarrollo territorial requiere la articulación, coordinación, mediación y asignación de recursos entre la red de actores locales cuyas acciones influyen en las dinámicas del territorio, y es esto lo que constituye la base para asunción del nuevo rol y las nuevas funciones políticas por parte del Estado Municipal. Así, la articulación, en sentido político, implica coordinar y mediar para resolver las tensiones y conflictos generados en la interacción público-privado y por la propia dinámica del entramado de las instituciones y de actores locales.

En definitiva, se trata de resolver en lo local las cuestiones centrales de la redistribución de poder, el ingreso y la riqueza generada por el territorio y en ello radica la naturaleza política de la cuestión del desarrollo local, o en términos de GARNIER (1999), se trata de coordinar con un sentido estratégico, de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en la que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político”.

## **2.1. Algunas consideraciones teóricas sobre desarrollo local**

La problemática del desarrollo local ha ocupado en los últimos años numerosas páginas en la literatura generada tanto desde ámbitos de intervención en materia de políticas sociales, como – en menor medida- desde espacios más institucionalizados de las ciencias sociales. Desde diversas perspectivas teóricas

se ha avanzado en la definición de modalidades, sujetos y herramientas de aquello que a pesar de su polisemia pareciera que remite a acuerdos sobre aquello lo *que es* o lo que *debe ser* el desarrollo. No obstante, a poco que se analiza críticamente la literatura sobre desarrollo local es posible observar junto con los puntos en común algunas notas discordantes.

El desarrollo local no dispone de un cuerpo teórico propio o autónomo de las “teorías del desarrollo”. Por el contrario, existen diversas teorías del desarrollo y cada una de ellas conceptualiza de forma diversa lo local. En las últimas décadas, lo local ha sido abordado menos en relación con las tradiciones de estudio de lo regional y, aún lo nacional para ser considerado en diáda con lo global. En los últimos años los procesos de globalización de la economía, la política y la cultura tienen una creciente incidencia en los territorios y sociedades concretas. De algún modo, globalización y desterritorialización resultan procesos interpenetrados que conducen a repensar lo local desde renovadas perspectivas.

En palabras de BERVEJILLO (1999) “las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización. Por la primera, se reconoce la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de este o aquel territorio. Por la segunda, se confirma la territorialidad, en sentido fuerte, de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones. Los territorios aparecen, así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo”.

Estos condicionantes globales no afectan de la misma manera a los territorios. Los que han alcanzado cierto nivel de desarrollo y cuentan con una masa crítica de capacidades estratégicas estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades para su beneficio. Esta mirada implica una lectura compleja, sistémica, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto con las determinantes globales. Las mismas, tendrán un impacto diferencial en función de las capacidades endógenas para insertarse

competitivamente en el escenario globalizado y para generar adecuados niveles de integración de los ciudadanos o, a la inversa, fragmentación social y exclusión.

En estos esquemas de interpretación el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local en el contexto signado por el proceso de globalización. Por una parte, se hace visible el territorio completo, todas sus regiones, municipios y comunidades, no sólo como “problemas” o como “fuentes de diversas demandas”, sino también y principalmente como sujetos activos en el proceso de construcción del desarrollo y el crecimiento.

Si bien desde varios enfoques se ha planteado la cuestión del desarrollo local desde la perspectiva del proceso de reforma del Estado, más precisamente como un subproducto o –también como requerimiento o fase de la misma, o también como una forma de compensar desviaciones y taras del desarrollo nacional, otros planteamientos – entre los cuales situamos nuestro aporte – entienden la cuestión del desarrollo local como “una nueva forma de mirar y hacer”, y en tal sentido, se plantean que se trata de un enfoque que se aproxima al mismo entendiéndolo como un proceso social e histórico con las siguientes características:

- a. multidimensional e integrador;
- b. que se define por las capacidades de articular lo local con lo global;
- c. y que se orienta a la cooperación y negociación entre actores.

Desde esta perspectiva, el abordaje de lo local se inicia con el *estudio de las realidades locales* a partir de una matriz de análisis que interrelaciona, entre otros, las siguientes cuestiones: a) los modos de desarrollo históricos de la localidad; b) el sistema de relaciones sociales; c) la identidad cultural y d) los tipos de actores y sus roles específicos en los procesos de desarrollo local<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Como uno de sus productos más relevantes la fase inicial del proceso, la investigación permite disponer, en cada una de esas áreas locales, de un conjunto de elementos idóneos para evaluar el punto de partida (condiciones, limitaciones y potencialidades) para la implementación de proyectos de desarrollo local. Con estos insumos, se elabora el diagnóstico estratégico o documento base de análisis territorial, base y sustento para iniciativas y proyectos de desarrollo.

En lo que respecta a sus objetivos, el desarrollo local debe resolver tres tipos de cuestiones: a) la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos); b) la obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas) y c) la gestión del excedente económico que se produce en el territorio. En ese sentido, el desarrollo local es un proceso mucho más socio-político que económico en sentido estricto. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local.

En términos más generales, y tal como lo consigna Enríquez, el desarrollo local es “un proceso de concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado, para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas, un proyecto común de desarrollo, lo que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con el fin de elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio; contribuir al desarrollo del país y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional” (ENRIQUEZ: 2003).

El desarrollo local implica, entre otros elementos: a) una visión de mediano y largo plazo, que establezca el punto de llegada y el horizonte que determina y da sentido a las acciones del corto plazo y que permita avanzar de manera gradual; b) la concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales; c) la construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado y d) el reconocimiento de que la realidad es diversa y que se debe recuperar el valor de las particularidades, potencialidades e identidades de cada uno de los territorios.

Es por ello que cuando se habla de desarrollo de un territorio, se lo concibe en relación a cuatro dimensiones básicas:

- *Económica*: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- *Social y cultural*: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.

- *Ambiental*: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- *Política*: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

En la misma línea de lo expuesto, Vázquez Barquero entiende el desarrollo local como *“la capacidad de llevar adelante un proyecto de desarrollo sustentable en el que se aprovechen las capacidades territoriales (sociales, naturales, técnicas, económicas, institucionales, culturales, etc.) en pos de un desarrollo sostenible e inclusivo”*. El autor identifica así tres dimensiones del desarrollo local: a) una económica, en la que los empresarios locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; b) otra sociocultural, en la que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo y c) finalmente, una dimensión político- administrativa en la que las políticas territoriales permiten crear un entorno favorable, protegerlo de interferencias externas y proteger el desarrollo local” (VÁZQUEZ BARQUERO: 2000).

El desarrollo local es una estrategia socio-política de cambio con el desafío de la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobernanza, proyecto local); la obtención de recursos externos al territorio; la gestión del excedente económico que se produce en el territorio (como se utilizan los recursos generados en él para mejorar la calidad de vida de los habitantes). En este sentido, el desarrollo local es un proceso mucho más socio-político que económico en sentido estricto. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social que de gestión local (GALLICHIO: 2003<sup>a</sup> y b).

Desde la perspectiva de Arroyo, la primer idea básica sobre desarrollo local *“supone pensarlo “desde abajo”, no un proceso que va desde lo general a lo particular sino al revés: supone pensar en una región, en una localidad, en un municipio. ¿Qué hay? ¿Qué no hay? Con qué recursos se cuenta y con qué recursos no se cuenta para promover el desarrollo. Esa es la primera idea y la principal dificultad del concepto de desarrollo local. Es parte de lo que existe en*

una localidad, en un territorio, o, a lo sumo, en una micro región cuando se juntan más de un municipio. La idea de desarrollo local, básicamente, es pensar desde lo que tenemos en un determinado territorio, qué podemos hacer y que no; con qué recursos contamos y con cuáles no". Para el autor el desarrollo local, además de pensar en el territorio, supone otras cuestiones: la más importante, es entender el concepto de desarrollo como la idea del crecimiento económico con impacto social. Dicho con otras palabras: no cualquier cosa es desarrollo local (ARROYO: 2003).

Aún cuando autores como Boisier centre sus planteos en el concepto de desarrollo endógeno, este resulta la focalización o priorización de un eje de lo que hasta aquí hemos venido desarrollando bajo el término desarrollo local. De este modo, el autor plantea que por desarrollo endógeno debemos entender "la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local" (BOISIER: 2001)<sup>2</sup>.

Desde variados marcos teóricos el desarrollo local es presentado como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en contextos redefinidos por el proceso de globalización, escenario que requiere de un tipo de puesta a punto y movilización de recursos que capitalice al máximo las capacidades locales y regionales (AROCENA: 1999), (GALLICHIO: 2002).

---

<sup>2</sup> En el mismo sentido de lo que venimos expresando quienes optan por el abordaje del problema desde la perspectiva que privilegia la característica endógena del desarrollo local, entienden que el mismo se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión, siendo así "un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: a) una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; b) sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo y, finalmente, c) una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local"

Pero por otra parte, si bien los procesos de desarrollo local se dan sobre territorios determinados, resulta necesario evitar las visiones "localistas". El desarrollo local requiere del establecimiento de fuertes vínculos con las dinámicas nacionales y globales. En ese sentido, hay diversos abordajes posibles para analizar la relación que se plantea entre las diversas escalas del desarrollo. Las mismas han sido recopiladas por Arocena:

- A. Aquellos que afirman el carácter determinante de lo global sobre lo local y los procesos de "desterritorialización". En esta óptica, lo local es subordinado a las dinámicas globales. Desde este punto de vista, el trabajo a nivel local no tiene sentido ya que la globalización impide pensar en "clave" local.
- B. Los que postulan lo local como alternativa a los "males" de la globalización. Lo local es visto así como la única alternativa frente a un análisis de la globalización que muestra exclusión, pobreza e injusticia. El desarrollo local es visto como una política compensatoria, como una respuesta a las dinámicas globales. En esta propuesta lo local adquiere sentido, pero en un marco en el cual no tiene destino propositivo, sino por el contrario, es una respuesta, una reacción a un estado de cosas.
- C. Quienes destacan la articulación local-regional – nacional - global, dentro de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea (AROCENA: 1999).

Si bien los dos primeros enfoques tienen la virtud de la coherencia y claridad, entendemos con Arocena que los mismos conducen a error. En cambio, la perspectiva centrada en la imbricación entre lo local y otros espacios, también socialmente construidos, aún cuando contradictoria y de mayor dificultad de comprensión, implica el reconocimiento de lo que se tiene pero enmarcado en un escenario que lo trasciende. De este modo, se parte de un reconocimiento de potencialidades y limitaciones, se trata de imaginar el crecimiento desde un punto de vista endógeno, pero aspirando a obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como mejorar la

capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasará, entonces, por establecer qué tanto son los actores capaces de utilizar los recursos que pasan, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

En el mismo sentido se expresa Coraggio, para quien el *desarrollo desde lo local* (tal su forma de mencionarlo) resulta un “proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría intergeneracional sostenida de la calidad de la vida de todos los integrantes de una población”, siendo cuatro sus componentes estructuradores:

- a. Componentes económicos: trabajo productivo, ingreso, satisfacción racional de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de los bienes públicos, otros;
- b. Componentes sociales: integración en condiciones de creciente igualdad, efectiva igualdad de oportunidades, convivencia, justicia social, otros.
- c. Componentes culturales: autoestima, pertenencia e identidad histórica, integración a comunidades con contención, valores de solidaridad y tolerancia, otros.
- d. Componentes políticos: transparencias, legitimidad y responsabilidad de las representaciones, participación directa responsable e informada de la ciudadanía en las grandes decisiones colectivas y en la gestión de lo público, otros (CORAGGIO: 2003).

A continuación desarrollaremos una variante de abordaje teórico en el marco de lo expresado hasta aquí para el desarrollo local que, si bien tributaria de los aspectos centrales la misma, resulta sistematizadora de aspectos en muchos casos inconexos en la literatura sobre la problemática. Nos referimos al concepto de desarrollo territorial y a la modalidad de intervención subsidiaria del mismo.

## **2.2. El enfoque territorial del desarrollo**

Si bien es sabido que la naturaleza territorial del desarrollo económico y social ha merecido cierto desdén teórico desde hace ya, al menos, una década la cuestión pareciera adquirir nuevos tratamientos. Tal como lo expresa Alburquerque, es posible observar el pasaje de cierta situación de “marginalidad teórica” al la concreción un corpus de trabajos cada vez más amplios que hacen centro la recuperación del concepto de territorio de una perspectiva que excede sus significancias meramente físicas o topográficas ALBURQUERQUE (2004).

En palabras del citado autor “la causa principal de la marginación teórica de la naturaleza territorial del desarrollo económico hay que buscarla en la simplificación que de este proceso evolutivo ha realizado buena parte del pensamiento económico al abandonar la referencia territorial y tomar como unidad de análisis la empresa o el sector económico considerados de forma abstracta, esto es, desvinculados de su entorno territorial”. Siendo otra consecuencia de este enfoque analítico la reducción de la visión del desarrollo económico a la vía del desarrollo industrial que se basa en la gran empresa integrada verticalmente y se vincula a los procesos de urbanización, ambos núcleos centrales de lo que se conoce como proceso de modernización.

En las últimas décadas se han venido produciéndose una confluencia de diferentes aportes que, desde distintos ángulos, vienen construyendo una visión más integral sobre el desarrollo que incorpora el enfoque territorial como una de sus bases principales de sustentación teórica y conceptual.

Tal como ya ha sido expuesto en el punto anterior, el avance de los procesos de descentralización (proceso este que como veremos más adelante no ha sido acompañado de las consiguientes dotación de recursos y del fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de nuevas responsabilidades) condujo al incremento de las funciones de las administraciones públicas territoriales y han obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y

planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población (AFFONSO: 2000)<sup>3</sup>.

De este modo, las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción “desde abajo hacia arriba” y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo al que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo (ALBURQUERQUE: 2004).

Son varios los autores que han comenzado a destacar la dimensión territorial como aspecto relevante de los enfoques sobre desarrollo local. Entre ellos Boisier, para quien “desarrollo territorial es un concepto más asociado a la idea de contenedor que al de contenido”. Si bien en una primera lectura, la noción de territorio aparecería ligada a un recorte meramente físico, territorio es un concepto cuya definición resulta compleja desde el momento que combina tres dimensiones: una dimensión espacial, una dimensión social y una dimensión individual (BOISIER: 1999a y b).

Desde el interés por el desarrollo rural han sido Schjtman y Berdegué quienes han realizado uno de los aportes más fecundo a la perspectiva territorial del desarrollo. De acuerdo con los autores, *desarrollo territorial* implica una nueva forma de convergencia de diversos actores locales y regionales en un proyecto acordado donde intereses que pueden ser contradictorios se entrelacen para conseguir beneficios comunes. Al incorporar las dimensiones económicas, sociales y políticas la noción de desarrollo territorial remite a asegurar la transformación económica productiva junto con la transformación de la arquitectura institucional.

---

<sup>3</sup> El mismo autor ubica estos cambios en procesos más amplios de modificaciones al desarrollo territorial. Así, nos ubica en un contexto donde de una estrategia dominante basada en el objetivo del crecimiento cuantitativo, grandes proyectos, movilidad de la fuerza de trabajo, gestión centralizada de los recursos, y el estado central y las grandes empresas como agentes centrales, se pasa a un nuevo modelo, aún emergente, más difuso, más territorializado, con movilización y potenciación del capital endógeno, gestión local del desarrollo, numerosos proyectos y, sobre todo, un nuevo rol de las administraciones públicas locales, pero también del estado central y del sistema productivo.

El “*desarrollo territorial* resulta así un proceso de cambio progresivo que propiciaría armonía entre el bienestar de la actividad productiva, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales y de las actividades productivas con el objetivo de lograr un mejoramiento en la calidad de vida de la población bajo un enfoque de sostenibilidad”. De este modo, pareciera existir un acuerdo entre quienes se han dedicado a la cuestión en trasvasar hacia la definición de *desarrollo territorial* la mayor parte de las apuestas ya hechas en relación con otros abordajes, tales como el *desarrollo económico local* o el *desarrollo sustentable*, por nombrar sólo dos perspectivas convergentes SCHJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ. (2003).

En definitiva, si para quienes emplean el concepto *desarrollo territorial* lo hacen a los efectos de hacer referencia a, en términos sintéticos, *un proceso virtuoso de administración y capitalización de externalidades territoriales y, allí donde se desencadena representa un proceso dinámico que incluye el logro de eficiencia en planes urbanos y regionales tradicionales y actividades y proyectos que busquen aumentar los niveles de confianza entre las instituciones, las agencias y las personas en la búsqueda de sostenibilidad en sus distintas dimensiones: social, político–institucional, ambiental y financiera, y aspira a obtener impacto de las decisiones de política pública con impacto territorial*, la pregunta que se torna evidente refiere a cuál es la diferencia entre desarrollo territorial y desarrollo local?, en otras palabras, si se trata meramente de una elección de vocablo.

Desde nuestro punto de vista, ciertas concepciones del desarrollo local pueden ser asimiladas cual sinónimos al enfoque del desarrollo territorial que a continuación detallamos y que resulta tributario del trabajo teórico basado en experiencia empírica realizado por el citado Schjtman:

- a. La teoría del desarrollo territorial concibe a éste como una construcción social cuya identidad explícita y propósitos de desarrollo compartidos hacen que cada uno de los actores participe del proceso y goce de sus beneficios. Más construcción social, y por ende histórica que realidad objetiva pre existente, el territorio deviene entramado de relaciones sociales cuya

organización genera alianzas tanto dentro como fuera del territorio de manera de establecer relaciones complementarias en la cadena productiva como en vinculaciones sociales, culturales, ambientales entre otras. En síntesis, la teoría del desarrollo territorial concibe a este como proceso y al territorio como entidad socialmente construida, como sujeto y como proyecto, ámbito “receptor” y “constructor” de políticas públicas regionales, he aquí la especificidad de sus enunciaciones y las rupturas que las mismas implican.

- b. El desarrollo territorial implica un sistema complejo que contiene diversos subsistemas: un subsistema biofísico ambiental, un subsistema humano, un subsistema socioeconómico-productivo, un subsistema construido, un subsistema globalizado y un subsistema de capacidad de gestión.
- c. El desarrollo territorial sostenible se efectúa en tanto y cuanto se logren al menos tres impactos territoriales a saber: a) Intervenir adecuadamente el comportamiento de las fuerzas económicas y sociales en el territorio; b) asegurar que agentes públicos y privados utilicen en forma racional, armónica y sostenible los distintos recursos y servicios territoriales regionales aprovechando sus potencialidades; c) orientar dichas fuerzas hacia el logro simultáneo de mejores niveles de habitabilidad, funcionalidad, competitividad e integración

De acuerdo con el citado autor, la condición *sostenible* del desarrollo territorial refiere a la necesidad y tensión permanente de lograr en forma simultánea en la gestión regional del ordenamiento del territorio, tres “rentabilidades” a saber:

- Rentabilidad económica: la búsqueda tanto en los proyectos como en los procesos, de máximos niveles de eficiencia y sostenibilidad financiera. A su vez de retornos financieros y utilidades de proyectos e inversiones
- Rentabilidad social: que los proyectos y procesos de desarrollo regional consideren tanto en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación, los impactos-beneficios reales en la población objetivo posibles

de ser identificados y “medidos” cuantitativa y cualitativamente previendo máximos niveles de acceso a los bienes y servicios

- Rentabilidad ambiental: que los proyectos y procesos de desarrollo urbano-regional consideren no sólo la conservación de los bienes y servicios ambientales sino además su optimización en su uso por parte de los sectores sociales e institucionales.

Del mismo modo que el concepto territorio no hace referencia tan sólo a un recorte físico espacial tampoco implica necesariamente el respeto a los límites jurisdiccionales o político administrativos. De allí que la implementación de políticas de desarrollo basadas en un enfoque territorial no se limitan únicamente al desarrollo municipal. A veces el ámbito local de acción incluye más de una jurisdicción municipal o resulta un espacio de relaciones integrado por áreas localizadas en diferentes municipios con características económicas, laborales y medioambientales similares. En muchos casos, las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen por qué coincidir con las fronteras municipales. Es importante entonces identificar las unidades de acción apropiadas mediante la elaboración de sistemas de información territorial para el desarrollo económico local. Resulta significativo, en este sentido, avanzar en el abordaje conjunto, a través de asociaciones de municipalidades, los retos del desarrollo económico local, y la necesidad de combinar una actuación inteligente y coordinada entre las diferentes instancias públicas territoriales de nivel municipal, provincial, regional y central. Del mismo modo, y aunque resulte evidente, el desarrollo municipal debe alcanzar no solamente al núcleo urbano del o los municipios, sino a la totalidad de la población diseminada en el territorio municipal.

La perspectiva territorial de intervención en materia de desarrollo local no implica únicamente la utilización de recursos endógenos, sino también apunta a aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes, se trata de saber endogenizar los impactos favorables de dichas oportunidades externas mediante una estrategia de desarrollo definida y consensuada por los diferentes actores

locales, se evita -de este modo- la identificación de las iniciativas de desarrollo económico local como procesos cerrados en mercados locales que aprovechan únicamente recursos locales.

El enfoque territorial del desarrollo propone la integración de los diversos factores que intervienen en el proceso y expresa de un modo prioritario la necesidad de flexibilizar instrumentos, recursos, actores, escenarios, tiempos, entre otras cuestiones.

Excede el sentido de este trabajo la referencia y despliegue de lo que se conoce como enfoque de los capitales territoriales, no obstante consideramos que el mismo posee una riqueza invaluable a la hora de encarar el estudio de las capacidades locales para la gestión de políticas de desarrollo territorial centradas en la promoción del empleo. Digamos tan sólo aquí que el referido enfoque reconoce como tales capitales a tomar en consideración los siguientes: a) actores, redes sociales y ámbitos de concertación, b) recursos físicos, c) conocimiento, información, tecnologías y técnicas, d) base económica (empresas y procesos productivos), e) cultura e identidad, imagen y percepción, g) gobierno, capacidad de gestión y capacidad financiera, h) relaciones externas, etc.

La integralidad del enfoque territorial requiere del involucramiento de la mayor cantidad de actores, de manera especial de aquellos más significativos en materia de representatividad y aportes. De allí que el enfoque territorial hace centro en la necesidad de realizar inversiones de carácter institucional y de naturaleza intangible, como es la construcción de redes de actores locales y ámbitos de concertación y entornos territoriales innovadores. Pero la concertación en materia de intereses requiere de un ámbito específico para su desarrollo, de liderazgos claros y de compromisos. Sobre el particular, el análisis de experiencias concretas en procesos de este tipo arroja el dato de las numerosas dificultades que existen para que el sector privado empresarial se involucre plenamente en las iniciativas de desarrollo territorial, dada la diversidad de intereses, la reducida dimensión de la mayoría de las empresas locales y el grado desigual de representatividad de las organizaciones empresariales.

La cuestión relativa a los denominados entramados productivos locales o todo lo concerniente a los encadenamientos de valor resulta una de los principales aspectos que definen el enfoque territorial y la modalidad de intervención que de él se desprende. El estudio de los eslabonamientos productivos y la localización territorial de empresas y actividades es fundamental para delinear una actuación inteligente en materia de desarrollo económico local<sup>4</sup>. Igualmente, la diversidad de actividades que desarrollan esas organizaciones y su enfoque sectorial, unidos a una desconfianza tradicional hacia los gobiernos locales, hace limitada su participación en los proyectos de cooperación público-privada en los territorios.

Del mismo modo, la perspectiva territorial requiere del involucramiento de las organizaciones gremiales de trabajadores. Muchas veces soslayado, el saber, la experiencia y la imagen de la sociedad que estos portan posee central importancia si a lo que se apunta es al desarrollo que es definido como sustentable. Mucho se ha discutido sobre las características del desarrollo que merezca ser definido como tal. Sin reabrir aquí una discusión siempre vigente y necesaria, resulta claro que un desarrollo que no se encuentre centrado en el trabajo digno y justamente remunerado no merecería ser concebido como tal.

Aún cuando adquieren mayor visibilidad empresas y representaciones de trabajadores no son los únicos actores significativos del territorio. El enfoque territorial como se ha dicho pone énfasis más que en tal o cual sujeto del desarrollo en la red de relaciones que existe o debiera promoverse a nivel local. En tal sentido, resulta necesario vincular a los sistemas productivos locales con el conjunto de instituciones del complejo científico tecnológico, con énfasis en las universidades regionales, los centros de investigación científica y tecnológica y los centros de formación profesional. Tal vínculo requiere de adaptaciones mutuas. El ajuste entre los requerimientos del mundo de la producción y del trabajo y las currículas y planes de investigación y extensión ocupa el primer plano entre el

---

<sup>4</sup> El objetivo principal es el de identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades más significativas para la economía local, esto es, el conjunto de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, junto a las infraestructuras de apoyo, centros de capacitación e investigación tecnológica, servicios a empresas y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los diferentes ámbitos territoriales.

desafío que significa ajustar el curso de una realidad cambiante y a esquemas de conocimiento y producción de saberes muchas veces perimidos. En otras palabras, debiera avanzarse en la rápida superación del desencuentro existente entre la oferta de capacitación de universidades y centro formativos y las necesidades de innovación en los diferentes sistemas productivos locales.

Junto con la apelación a la participación y la interacción entre actores la existencia de una dotación de recursos básicos aparece como una de las preocupaciones destacadas del enfoque territorial del desarrollo. Tal dotación debiera contemplar no sólo los requerimientos del sector más dinámico de la producción local, en el caso de que tal sector existiera, sino también las necesidades de los eslabones más débiles de las cadenas de valor, siendo necesario que exista la posibilidad material de interconexión de las diferentes áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización existentes en el territorio y fuera de él.

Otro elemento central puesto de relieve por el enfoque territorial del desarrollo es la adecuación de los marcos legales y jurídicos para la promoción económica local y la necesidad de incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación. Es aquí donde aparece con mayor fuerza el tema del rol de los gobiernos locales en vínculo con la jurisdicción provincial y nacional. Al diseñar y llevar a cabo políticas de desarrollo económico local es necesario esclarecer el papel del Estado central en el contexto específico de este tipo de iniciativas: no sólo deberá fomentar tales iniciativas impulsando decididamente la descentralización, sino que también deberá adaptar el marco jurídico, normativo y regulatorio para la promoción del desarrollo territorial. El "apoyo a la producción", por caso, muchas veces aparece identificado con la realización de obras básicas de infraestructura, urbanismo, caminos, riego, salud o educación, sin incorporar, entre otras, la construcción de los mercados de factores y servicios estratégicos para el desarrollo de la microempresa y la pequeña empresa en los distintos sistemas productivos locales. Es aquí donde se pone en evidencia la inadecuación de los marcos jurídicos de los propios países, que impiden la coparticipación de las administraciones públicas

territoriales y el sector privado empresarial en la creación de instituciones mixtas de desarrollo económico local.

Toda iniciativa de desarrollo territorial requiere mecanismos de evaluación permanentes. Pero vale aclarar aquí que los indicadores de éxito del desarrollo a emplearse no debieran ser sólo de tipo cuantitativos. Igualmente necesarios son los indicadores sobre la construcción del capital social e institucional requerido por dichas iniciativas, que nos acercan a la comprensión de las dimensiones técnica, social, institucional, política y cultural del desarrollo local<sup>5</sup>.

Si se apunta a promover el desarrollo económico local es preciso concertar voluntades, animar diálogos, construir agendas públicas e institucionales, construir redes territoriales, y asumir y compartir responsabilidades. De este modo, la promoción económica local no depende tan sólo del logro de indicadores de eficiencia económica, sino también de una inversión crucial en el capital social e institucional que garantice estos procesos.

Por último, digamos que la integralidad como aspecto central del modelo de intervención territorial también requiere de una eficiente coordinación interinstitucional entre los distintos niveles territoriales (central, provincial y local) de la administración pública y entre los diferentes ministerios o entidades sectoriales. Del mismo modo reclama la superación de la lógica de actuaciones dispersas de las organizaciones no gubernamentales o la cooperación internacional, promovidas activamente durante las décadas de los ochenta y noventa en sintonía con el proceso de destrucción de las capacidades estatales de intervención en cualquiera de sus jurisdicciones.

---

<sup>5</sup> Ejemplos de tales indicadores cualitativos de desarrollo, por ejemplo, el número de entidades locales de concertación de actores constituidas y consolidadas, el grado de participación de quienes adhieren a ellas, las aportaciones de recursos realizadas por los diversos actores locales a tales entidades, u otros aspectos, el grado de involucramiento público-privado en las iniciativas de desarrollo económico local, tanto en la formulación de los proyectos como en su ejecución, la creación de instituciones que formalicen los acuerdos público-privados existentes.

### 2.3. Desarrollo territorial y gobiernos locales

La discusión sobre el rol del Estado en materia de desarrollo local forma parte de una polémica más vasta sobre el rol global del Estado. Al respecto, es posible ordenar la cuestión en torno a dos discursos paradigmáticos que dan cuenta de la relación entre Estado y sociedad. Por un lado aquel que entendía posible, y de algún modo deseable, la existencia de un Estado, que planificara integralmente el desarrollo en todos sus aspectos, que a través de su maquinaria implementara las planificaciones, que trabajara centralizadamente para llevar a cabo esta operatoria, y que asumiera todo orden de funciones ejecutorias. Por otro, se postuló la necesidad de un *Estado mínimo* que dejaba librada a la mano invisible del mercado toda cuestión relativa a la asignación de recursos y el establecimiento del norte en torno al cual giraría el desarrollo. Si la primera postulación resultó dominante durante la segunda mitad del siglo pasado con diversas variaciones e intensidades según los cambios de coyunturas, la segunda se erigió en justificación del proceso de "demolición" de las capacidades estatales en sus diferentes jurisdicciones.

En su estudio sobre el proceso de reforma del Estado acontecido durante la década de los noventa García Delgado da cuenta de la profunda modificación en el modelo de gestión municipal, el cual podríamos denominar a los efectos de este trabajo, *gestión tradicional*, sin desconocer por cierto, que tal definición engloba variados formatos específicos de histórica conformación. Como ya se ha dicho aquí el proceso de transformación de los formatos de gestión municipal y, vinculados a los mismos, el áreas de incumbencias y los roles asumidos por los gobiernos locales fueron tributarios de los procesos de reforma del Estado impulsado por los organismos de crédito internacionales y sobreactuados por los gobiernos nacionales de las décadas de los '80 y '90 en toda América Latina (GARCIA DELGADO: 1997).

El proceso de descentralización de funciones sin transferencia de recursos desde las áreas centrales a las provinciales y locales arrojó en manos de las gestiones municipales mayores responsabilidades frente a la ciudadanía sin reparar en las

estructuras organizacionales y en las capacidades de gestión de los municipios. De este modo, los mismos debieron enfrentar los cambio sin estar preparados para tamaño desafío, ni económica ni administrativamente. Como indica García Delgado, lo que nace como fuerte tendencia y se afirma progresivamente en los '90 es el énfasis en la desburocratización y en los requerimientos de eficacia y eficiencia, las orientaciones al desarrollo local y al planeamiento estratégico así como una mayor injerencia municipal en la política tradicional, administrativa y de relación pasiva que el antiguo paradigma de Estado le había conferido<sup>6</sup>.

Frente a la descentralización, los municipios deben dar respuesta no sólo a los servicios públicos tradicionalmente a su cargo, sino también a la salud, la educación, y la asistencia a grupos de riesgo, entre otros. Impulsado por las mismas agencias que promovían las recetas de la reforma estatal aparecen como herramientas claves para la gestión a nivel local la participación ciudadana o "*empowerment*" en los lineamientos de políticas públicas y en la rendición de cuentas –cómo se ha usado el dinero público, o "*accountability*".

Pero el pasaje hacia estos modelos de gestión no sólo es de tránsito lento sino que además requiere de la intervención sobre toda la trama constitutiva de la cultura político institucional y, al mismo tiempo, implica diferentes posibilidades para municipios con diferentes capacidades instaladas<sup>7</sup>.

Los Estados municipales ocupan un lugar central, como responsable último del desarrollo territorial, y al mismo tiempo deben actuar como garantes de que el

---

<sup>6</sup> La combinación de reforma del Estado y globalización acentúa una dinámica novedosa en gobiernos locales con mayores competencias y con similares recursos, pero, a la vez, con una mayor evaluación por parte de la sociedad. A ello se agrega la constatación de una nueva articulación público-privado, la acentuación de lógicas territoriales, horizontales, por sobre las verticales y sectoriales predominantes en el modelo anterior. Lo municipal, que aparecía en la política argentina como algo marginal, como un peldaño para alcanzar un destino superior, comienza a revitalizarse y a adquirir protagonismo (García Delgado: 1997; 9).

<sup>7</sup> Escapa a este trabajo el análisis crítico de las posturas precedentes y de los efectos de realidad que de las mismas se desprenden. Tan sólo digamos aquí que en relación con este proceso histórico qué minó capacidades al tiempo que prescribió roles y funciones mínimas indelegables, pero al mismo tiempo sin mayor diálogo fue definiéndose en la práctica un - no por desapercibido menos importante - proceso de reconversión del modelo de gestión municipal hasta entonces dominante.

mismo conlleve el usufructo de sus resultados por el conjunto de la sociedad. Junto con Coraggio, oportunamente citado, entendemos aquí que la tarea de emprender el desarrollo debe contar con la iniciativa estatal a nivel local, siendo responsabilidad de éste, también, la articulación de las organizaciones sociales o colectivas, lo cual implica consolidar un proceso participativo de definición de objetivos y estrategias de desarrollo, debiendo favorecer la construcción de voluntades colectivas dirigidas a recuperar, generar y movilizar racionalmente recursos y capacidades locales. Si bien los gobiernos locales no son siempre los que inician los procesos de desarrollo territorial, a mediano plazo su presencia en ellos es fundamental para asentar la institucionalidad que dichas iniciativas requieren. Nuestra concepción del desarrollo territorial entiende que en democracia son los responsables públicos locales los más legitimados para la convocatoria de los diferentes actores y la búsqueda de espacios de concertación público-privada con miras al desarrollo territorial, de allí que destacamos la importancia que tiene el hecho de que el gobierno local asuma no sólo el rol de liderazgo y animación del proceso, si no -también- el de movilización de recursos materiales, simbólicos y organizacionales y el de fomento de la genuina participación de la mayor parte de los actores locales.

La elaboración de una estrategia de desarrollo territorial consensuada por los principales actores locales, tiene como objetivos estratégicos fundamentales los siguientes: a) mejora en utilización de los recursos endógenos; b) la diversificación de la base productiva local, mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad y diferenciación de los productos y procesos productivos; c) la incorporación de innovaciones de gestión, y d) la introducción de las necesarias adaptaciones sociales e institucionales.

### 3. Desarrollo territorial y políticas activas de promoción de empleo

El mundo del trabajo se ha visto profundamente alterado desde mediados de la década del ochenta a escala mundial. A pesar de estas enormes diferencias y desigualdades en la profundidad y modalidad de este proceso de cambio estructural es posible reconocer unas constantes de carácter universal que a continuación detallamos siguiendo el trabajo de González Garcia (2000):

- a. reconversión masiva de sectores económicos para hacer frente a la aceleración de los cambios tecnológicos y de organización del trabajo.
- b. destrucción de empleos por acción de las nuevas tecnologías al tiempo que se crean otros, no obstante se transforma la manera de ejercerlos y las cualificaciones exigidas en numerosos campos: industria, administración, comercio, comunicaciones, etc.
- c. mayor creación de empleos en el sector terciario y búsqueda de excelencia, con mayor concreción en los países desarrollados.
- d. importancia creciente del «trabajo independiente», el autoempleo
- e. aumento en el número de pequeñas y medianas empresas, con escaso capital económico pero sustentadas en un valioso capital humano
- e. aumento del desempleo estructural sin fronteras, que es por lo general un desempleo de larga duración y que afecta a un gran número de personas que llegan a ser concebidas como *inempleables*.

El desempleo representa, sin duda, uno de los principales problemas que deben enfrentar las sociedades actuales, tanto las economías centrales como las periféricas. Numerosos autores desde diversas disciplinas han abordado el asunto (FREEMAN y SOETE: 1994) (SERRANO: 1998) y aunque ya se ha escrito

bastante sobre el tema el mismo retoma incesantemente su carácter acuciante por tres razones fundamentales: el incesante progreso tecnológico, la importancia del cambio social y económico asociado al mismo, y la persistencia de un desempleo que amenaza siempre con generalizarse.

El mercado de trabajo tiene la capacidad de transmitir los impactos externos de la economía y de los procesos de reestructuración interna a las perspectivas de empleo, los ingresos y la calidad de vida, tanto de los individuos como de los distintos colectivos o comunidades. En consecuencia, el desempleo debe entenderse como un problema transversal, que involucra tanto a las instituciones del Estado, desde la perspectiva de una problemática social y política; al sector privado, en tanto que la dinámica de la economía incorpora el factor trabajo en los análisis de viabilidad y rentabilidad; como a la comunidad en su conjunto y al ciudadano individualmente, desde la óptica de quien plantea la necesidad de contar con garantías o *medio de ganarse la vida* asociado a un puesto de trabajo, un empleo (RUBIO GONZALEZ: 2000).

El abordaje de la cuestión del empleo requiere una mirada de carácter transversal que recorra no sólo sus aspectos económicos, sino también el sustrato político que define la constitución del sujeto tanto desde el punto de vista social como personal. No obstante los avances logrados en nuestro país y en la región en el último quinquenio, tanto la permanencia en el desempleo de un importante número de personas como la calidad del empleo existente continua siendo hoy un problema que debiera ocupar un lugar prioritario en la agenda de los gobiernos nacionales, provinciales y, progresivamente, de las autoridades municipales.

Aún a pesar de los cambios operados a nivel macroeconómico, la sociedad argentina enfrenta el reto de lo que se conoce como el núcleo duro de desocupación que afecta de manera diferenciada a importantes colectivos sociales y torna imperioso acudir con respuestas renovadas a problemas también de algún modo novedosos en sus manifestaciones menos visibles. Jóvenes, mujeres y hombres mayores de cuarenta y cinco años integran de un modo privilegiado las

estadísticas de aquellos que no han logrado reinsertarse activamente y de manera formal en el proceso productivo durante los recientes años de expansión de la actividad económica.

En la actualidad, cuando los principales indicadores de actividad comienzan a denotar los signos de estancamiento, fundamentalmente por la incidencia de la crisis del sistema capitalista global en su centro resurge la necesidad de explorar nuevas iniciativas para hacer frente a una coyuntura que redefine los márgenes de exclusión por medio del no trabajo.

Si, como coinciden en señalar desde diversos anclajes y perspectivas teóricas, el trabajo continúa jugando un rol mediador clave en las relaciones entre competitividad económica y cohesión social en naciones, ciudades y regiones, al tiempo que refiere a la renovada “promesa” de ser el garante del lazo social que mantiene unida a una sociedad, la producción de conocimiento desde el ámbito de las Ciencias Sociales debe recorrer el camino de la producción de un saber factible de ser puesto al servicio de la gestión de política pública.

En la actualidad el mercado de trabajo ha demostrado tener la capacidad de transmitir a nivel de las sociedades locales los impactos de la economía globalizada. Asimismo, el mercado de trabajo se ve afectado por las consecuencias de los procesos de reestructuración interna de las economías nacionales, regionales y/o locales que afectan los ingresos, la calidad de vida y las perspectivas presentes y futuras, tanto de los individuos como de los distintos colectivos o comunidades. Por su parte, el desempleo en sus formas estructurales, y por ende endémicas y permanentes, requiere de un abordaje que no remite su solución únicamente a los cambios que puedan suscitarse en los ritmos de crecimiento o la productividad de la economía a nivel macro.

El desempleo, al decir de Cachón, “se nos impone como un hecho social básico para comprender nuestras sociedades, porque, aunque no toda la sociedad esté desempleada, el desempleo está en toda la estructura social”. América del Sur viene, en el mejor de los casos, de una tradición de políticas “pasivas” vinculadas al mercado de trabajo, desde una óptica por la cual el empleo es directamente

dependiente del crecimiento económico, y que, ante situaciones de desempleo, coyunturales, se debe actuar a través de medidas “pasivas” como el seguro de paro o vía la seguridad social. Por el contrario, la realidad ha marcado que el desempleo se ha vuelto más frecuente en la vida activa de los trabajadores, más largo, y el retorno al mercado laboral necesita de nuevos saberes e instrumentos. De ahí la necesidad de políticas activas que complementen, y no sustituyan, las políticas pasivas (CACHON: 1999).

Nuestra región ha conocido diversas experiencias de políticas activas de empleo en los últimos años, impulsadas desde diversas áreas y por variados actores con intervención en los territorios locales. No obstante, muy pocas han considerado la dimensión territorial como uno de los elementos centrales de las mismas. Por el contrario, y por formar parte frecuentemente de las agendas de los organismos multilaterales, la descentralización ha sido vista en una lógica funcional al modelo neoliberal, y no como un mecanismo de democratización de la sociedad.

La experiencia europea y la latinoamericana son muy diferentes en ese sentido. América Latina ha “entrado” al desarrollo económico local desde sus propias necesidades pero también inducida por la cooperación al desarrollo. La visión ha sido frecuentemente de tipo economicista (clústeres, agencias, competitividad, etc.) y ha chocado con la debilidad de nuestros actores y gobiernos locales. Como contrapartida a esta línea de trabajo ha surgido otra, que hace hincapié en la integralidad de los procesos de desarrollo. Este discurso frecuentemente se ancla en lo social y no desarrolla líneas tendientes a mejorar la economía local. Ninguna de las dos líneas de trabajo ha sido eficaz en resolver los problemas. La principal hipótesis de este trabajo es que se debe trabajar simultáneamente en los procesos de desarrollo económico local y en los de construcción de capital social, considerando que los primeros son una variable dependiente de los segundos. No habrá desarrollo económico si no se generan previamente las condiciones mínimas de desarrollo social a nivel local.

Las políticas de empleo se ubican en una “interface” entre las políticas económicas y las políticas sociales. Por tanto, reconocen un conjunto de

determinaciones y dinámicas estructurales y otras propias del mercado de trabajo, tal como se han mencionado en este trabajo. Las sociedades latinoamericanas suman a una situación de diferenciación estructural en cuanto a su territorio, profundas distancias en cuanto a las situaciones de empleo. Para llevar adelante políticas de empleo a nivel local es necesario, por tanto, coordinar en forma armónica e integral, las políticas económicas y las sociales<sup>8</sup>. Esta disociación es aún más fuerte a nivel de políticas locales. A la contraposición economía-sociedad se suma una lógica de acción estatal fuertemente centralizada. Las políticas se llevan adelante con una impronta sectorial (especializada, donde las agencias respectivas del gobierno central asumen una competencia exclusiva en el tema) y vertical (desde los organismos centrales hacia sus "satélites" locales). La transformación hacia una cultura de acción horizontal (de construcción de redes de múltiples actores afines a la temática) y territorial (reconociendo las diferencias y especificidades locales) es un imperativo para nuestro país.

La gestión territorial requiere de un conjunto de instrumentos específicos de aproximación y análisis de la realidad. En la mayoría de los casos, los elementos disponibles son aplicables a escalas económicas y sociales superiores y, de algún modo, adaptados a procesos locales.

Las diferencias de escala deberían significar también diferencias en los métodos analíticos y en las formas de reaccionar a los problemas de cada territorio. Desde una perspectiva global puede interesar determinar, por ejemplo, cuales son las causas generales del desempleo; sin embargo, desde una perspectiva local, lo que interesa saber, y planear, es cómo solucionar el problema de la generación de puestos de trabajo para ciudadanos en concreto, que viven en un determinado municipio, como personas corrientes, con sus capacidades y limitaciones.

---

<sup>8</sup> Es en este sentido, que se identifica uno de los primeros desafíos de las políticas de empleo en América Latina, donde ambos tipos de intervenciones, las económicas y las sociales, han estado profundamente divorciadas salvo honrosas excepciones. Este aspecto es especialmente importante en un contexto que, como se ha señalado, ha marcado profundos cambios en el mundo del trabajo mundial y en el de nuestro país en particular. Estas situaciones han llevado a decir a Rosanvallón que nos encontramos ante una "nueva cuestión social" que no se puede atender con los mismos paradigmas ni las mismas políticas.

Esta diferenciación, sin embargo, no implica olvidar que son dos perspectivas de acción y planeamiento perfectamente complementarias y no antagónicas. Las situaciones particulares deben ser contextualizadas de acuerdo sus realidades macrosociales específicas, de manera que no dejen de lado los procesos generales de los cuales forman parte y son dependientes. Las macropolíticas deben tomar en consideración las diferencias entre los territorios sobre los cuales se desarrollarán las intervenciones en concreto. Lo que se propone es un proceso de análisis bidimensional: específico por un lado, una vez que está dirigido hacia una realidad espacial local en concreto y general, por otro, ya que es parte de un proceso macroterritorial amplio.

Se trata, por lo tanto, de identificar un conjunto de instrumentos de intervención a escala local que no signifique dejar de considerar la perspectiva global. Para esto, es necesario disponer, tanto de elementos y datos adecuados al nivel de planeamiento, como de enfoques y análisis vinculados con los procesos más generales, de manera de no quedar prisioneros de una visión demasiado sesgada por el localismo.

En otros términos, son enfoques analíticos que reconocen, a nivel local, las posibilidades directas de solución para los desajustes sociales derivados del desempleo, sin dejar de ocuparse de las vinculaciones recíprocas con escalas de análisis más amplias. Se trata de relacionar instrumentos analíticos que permitan una perspectiva desde dentro hacia fuera, considerando las particularidades locales respecto al entorno socioeconómico general, del cual forma parte y con el cual establece relaciones.

A continuación se señalan algunas líneas de acción que apuntan, en un contexto de políticas locales complejas, a dar cuenta de estas realidades. Las mismas no tienen un carácter excluyente de otras que se estén realizando o se proyecten realizar. Tampoco, obviamente, agotan la discusión sobre estos temas sino que, por el contrario, representan una entrada a la formulación con mayor profundidad de acciones en los sentidos propuestos.

- **Pactos Territoriales por el Empleo.**

Las políticas activas de empleo y formación profesional son asimismo un tema preferente y viable para acuerdos entre los diferentes actores a escala territorial. La dimensión territorial del empleo requiere de la adaptación de las políticas de empleo a las situaciones concretas de cada lugar, a lo que se llama "diversidad territorial" (MUIÑOS JUNCAL: 2002). Este abordaje implica una perspectiva distinta a la de la ciencia económica tradicional, ya que pone énfasis en el territorio.

Los Pactos Territoriales por el Empleo (PTE) consisten en iniciativas locales de desarrollo que ponen énfasis en el diálogo social, el consenso, el compromiso y el pacto basado en la confianza mutua entre agentes locales que necesariamente supone la negociación entre instancias diferentes con intereses y estrategias también distintas: instituciones estatales, regionales y locales, a veces incorporados a opciones políticas no sólo diferentes, sino también enfrentadas entre sí; empresarios de grandes y pequeñas o medias empresas, nacionales y extranjeras; sindicatos, que pueden estar, a su vez, enfrentados también entre ellos. Todo este crisol de voluntades y opciones de intereses representa el principal desafío que enfrentan estas herramientas de política pública de empleo a escala local.

El desarrollo de este tipo de Pactos no implica que las diferencias entre los actores locales dejen de existir, como así tampoco que las diferentes lógicas de acción se vean inhibidas, pero el avance en el proceso de concertación local que los Pactos implican hace referencia a que es posible construir un escenario deseable hacia el cual dirigirse. Las redes, los contactos que se generen entre los actores, representan un punto de partida y pueden llevar, posteriormente, a acuerdos de más larga duración. Una visión común del hacia dónde ir, un "diagnóstico estratégico" de las potencialidades, fortalezas, amenazas y debilidades locales puede generar condiciones para que los

actores locales hagan algo más que contactos y, por tanto, generen acuerdos de larga duración.

- **Yacimientos de empleo.**

En el marco de acciones emprendidas "desde abajo" (CACHON y otros:1998), los nuevos yacimientos de empleo han sido concebidos como una de las líneas de acción para la creación de empleo a través de la potenciación de "actividades destinadas a la satisfacción de nuevas necesidades sociales que actualmente se configuren como mercados incompletos, que sean intensivas en empleo y que tengan un ámbito de producción/prestación definido en el territorio" (JIMENEZ y otros, 1998: 18).

Europa en general y España en particular tienen una experiencia de algunos años en lo que han definido como "los nuevos yacimientos de empleo". Estos dan cuenta de los cambios en las formas de vivir de nuestras sociedades, y, por ejemplo, enfatizan en empleos tales como los vinculados a servicios de la vida cotidiana (a domicilio, a la infancia, ancianos, etc.), a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, los servicios de seguridad, de rehabilitación edilicia, de revalorización de espacios urbanos, de servicios de turismo, deportes, gestión de residuos o protección de zonas naturales. Todos ellos tienen en común que son servicios de alto contenido local, "de proximidad". Si bien se ha discutido largamente, y con razón, las características de estos empleos y sobre todo, su calidad –estabilidad y salario-, lo cierto es que buena parte de los nuevos empleos pueden venir desde estos ámbitos.

Un aspecto a tener presente con respecto a esta temática es la idea de "yacimiento", es decir, algo que hay que hacer emerger. El que tiene las capacidades y las posibilidades de hacer emerger estos nuevos empleos es precisamente el gobierno local, conjuntamente con los actores vinculados al mercado de trabajo.

Una asignatura pendiente resulta salir de la descripción e identificación de los yacimientos –elemento necesario- para pasar a generar itinerarios de gestión de los yacimientos, incluyendo la detección, sensibilización, formación, y estructuración de este nuevo “mercado”. En efecto, en el ámbito local, los nuevos yacimientos de empleo resultan más operativos al existir mejores condiciones para la identificación de estas nuevas necesidades que implican nuevas fuentes de empleo, lo mismo que la delimitación de los nuevos espacios en que se localizan; la gestión de los mercados se hace menos compleja respecto de lo que ocurriría en otras escalas territoriales; es posible aprovechar de manera conveniente la red de relaciones sociales y vínculos comunitarios previamente existentes; y, además, es posible superar los patrones de consumo ya establecidos, propios de la sociedad de consumo y de masas (RUBIO GONZALEZ: 2000).

Los principales obstáculos han sido identificados en distintos ámbitos: institucional, financiero, de formación y cualificación profesional, y jurídico, normativo y reglamentario (JIMENEZ y otros, 1998: 55–56). Dentro de éstos, se destaca la difícil mercantilización de servicios y/o actividades cuya producción tradicionalmente se circunscribe al ámbito privado y de las relaciones familiares o de solidaridad (servicios a domicilio, atención a la infancia, atención de personas con dificultades: enfermos, ancianos, jóvenes con problemas de inserción, otros.).

- **Oficinas de Empleo**

La reinserción laboral o el acceso al primer empleo requiere de muchas otras acciones que acompañen a la formación profesional, básicamente apoyo en materia de orientación laboral y estructuras de acompañamiento al ingreso o reingreso al mercado de trabajo. Desde hace varias décadas, pero con menos de cuatro años en nuestro país, la creación de Oficinas de Empleo Municipales (OEM) se ha constituido es uno de los procesos más claros en materia de

fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de políticas activas de empleo. Las OEM constituyen espacio público estatal destinado a brindar servicios profesionales de calidad tanto a las personas que buscan lograr o mejorar su inserción en el empleo como a las empresas que necesitan contratar personal. Esta definición implica la implementación de diversas acciones tendientes a favorecer el encuentro entre oferta y demanda de empleo, la orientación y la derivación a actividades de capacitación y formación profesional, destinadas a mejorar las condiciones de empleabilidad de los desocupados, así como a servicios y programas que atiendan necesidades específicas de determinados grupos de población.

Entre las principales acciones que llevan adelante las OEM se encuentran:

- a) **Apoyo a la búsqueda de empleo:** con el objeto de prestar asistencia a personas que, aunque reúnen condiciones de empleabilidad, requieren asistencia para el diseño de estrategias y mecanismos adecuados para la búsqueda de empleo: información sobre el mercado de trabajo local, confección de curriculum vitae, de una agenda de búsqueda, pautas para el adecuado desempeño en entrevistas laborales, entre otros.
- b) **Orientación laboral:** para la asistencia a personas que buscan insertarse por primera vez en el mercado laboral, a las que tienen necesidad de reconvertir su perfil ocupacional y/o que presentan dificultades especiales para el ingreso en el mismo, a través de la evaluación de las capacidades y competencias de los postulantes y de las posibilidades y restricciones del contexto para desarrollar estrategias de inserción laboral.
- c) **Colocación o intermediación laboral:** con el propósito de cubrir vacantes en empresas y/u otro tipo de empleadores, mediante la colocación de las personas que reúnen los perfiles adecuados.
- d) **Asesoramiento para el empleo autónomo:** para facilitar la inserción laboral de personas que optan por el autoempleo o microemprendimiento, ya sea en su generación o mediante la integración en uno preexistente.

- e) **Derivación a instituciones educativas y/o actividades formativas:** a los efectos de tornar compatibles los niveles educativos y las calificaciones alcanzados por los postulantes con las demandas del mercado de trabajo, a través de la orientación de los postulantes hacia actividades educativas y de capacitación, como complemento y como transición al empleo.
- f) **Derivación a servicios sociales, al Seguro por Desempleo y a otros programas de implementación en el territorio:** con el objeto de orientar a personas con problemáticas que dificultan sus posibilidades de inserción o reinserción laboral y que reúnen los requisitos exigidos por los distintos programas.
- g) **Información a empleadores:** brinda información básica a los empleadores sobre legislación laboral y sobre programas de empleo e incentivos para la contratación de personal.

- **Política de Formación profesional.**

La formación profesional es condición necesaria pero no suficiente para obtener un empleo. El enfoque basado en las competencias laborales vinculado a las políticas de formación profesional y capacitación de mano de obra guardan estrecha relación con las transformaciones productivas de la década de los ochenta y representan la oportunidad de estrechar los lazos entre las políticas de desarrollo territorial basadas en la transformación productiva y las políticas de promoción del empleo. La influencia del enfoque de competencia laboral converge con los esfuerzos desarrollados en el mismo sentido desde dentro del mundo de la formación profesional en pos de dar cuenta de los requerimientos del sector productivo moderno, atender las situaciones de rezago existentes y mejorar las condiciones de empleabilidad de los diversos sectores de población. El concepto de *competencia laboral*, rebasa al de las simples calificaciones para un puesto de trabajo específico. El desafío para este enfoque es dar respuesta a la necesidad de identificar y construir nuevos ámbitos de saberes, bajo una perspectiva que permita la adaptación a

las nuevas circunstancias que se van desarrollando en materia productiva en cada uno de los territorios.

Una de las características del nuevo tipo de políticas de mercado de trabajo es la participación de los actores sociales en el diseño, ejecución y evaluación de los programas. Estos programas se definen descentralizadamente y su impacto depende de la capacidad de movilización de los actores en torno a la mejora de la productividad y la capacitación (CINTERFOR OIT: 1996).

- **Estudios del mercado de trabajo local. Los Observatorios de Empleo**

Un primer elemento sustancial para comprender y poder actuar sobre el mercado de trabajo local es conocerlo. No se lo conoce suficientemente, y por tanto no se pueden implementar acciones. La práctica indica que de los estudios realizados sobre los mercados de trabajo locales, es mucho más relevante el contacto permanente y sistemático con los actores que disponer de muy buena información cuantitativa (GALLICHIO: 2001).

En tal sentido, los Observatorios de Empleo son un sistema meso-institucional de generación de información estratégica, análisis, seguimiento y prospección del mercado de trabajo que permite la toma de decisiones y la formulación de políticas específicas en materia de promoción del empleo, formación profesional, capacitación para el trabajo e intermediación laboral desde una perspectiva o enfoque territorial.

Los Observatorios son una herramienta decisiva a fin de generar información estratégica para la toma de decisiones y para la gestión de la política de empleo en los territorios y, al mismo tiempo, conforman una fuente de información significativa para la formulación de políticas de empleo de alcance nacional que tenga en cuenta las especificidades de cada territorio.

Si bien el mercado de trabajo posee además características generales resultado de la incidencia de variables macroeconómicas y de procesos de anclaje muchas veces extraterritorial, al mismo tiempo registra aspectos

particulares y específicos definidos en el escenario local y de carácter cambiante. En otras palabras, el mercado de trabajo se ha vuelto más dinámico y más heterogéneo. Muestras reconocibles de tales innovaciones son: a) la introducción de nuevas tecnologías que han influido sensiblemente sobre esta dinámica en su calidad y cantidad, b) el desarrollo de formas atípicas como la temporalidad, la subcontratación, el trabajo de tiempo parcial, el trabajo a domicilio, el ocasional, etc. c) la aparición de relaciones contractuales menos estables y más personalizadas, d) la incorporación creciente de la mujer en casi todas las ramas de actividad, e) etc..

Las referidas condiciones hacen que se requiera del manejo de mucha más información y que se utilicen esquemas de interpretación más flexibles que consideren y tengan en cuenta conceptos nuevos y las clasificaciones de la demanda y la oferta de trabajo. De este modo, los análisis se tornan más complejos, por ello es necesario contar con el recurso humano calificado para realizar dichos análisis y brindar las señales adecuadas a los planificadores y gestores del desarrollo territorial centrado en el empleo.

Los Observatorios constituyen un elemento fundamental de cualquier política en materia laboral ya que sin la información detallada, oportuna y organizada no es posible llevar a cabo ninguna intervención coherente en política. La toma de decisiones en política laboral es una de las competencias sociales de mayor importancia para los Gobiernos centrales, regionales y locales, así como para las instituciones que están comprometidas con el desarrollo, más aún cuando la política laboral se ha convertido en una importante fuente de ventajas comparativas.

Los insumos básicos para la construcción de la información son: la observación sistemática, la definición precisa de variables, indicadores y matrices que permitan crear instrumentos para el seguimiento del fenómeno (empleo, desempleo, subempleo) en el tiempo y el espacio permitiendo profundizar el análisis, la construcción de nueva información y en la formulación de preguntas prioritarias.

La información que administran los Observatorios es de tres tipos: 1) Información de tipo cuantitativo y periódica que permite el seguimiento del mercado de trabajo; 2) Información de tipo cuantitativo no periódica que se obtiene como resultado de los estudios e investigaciones y 3) Información cualitativa sobre el marco institucional que rige a los mercados de trabajo, tanto nacionales como regionales y departamentales.

Finalmente, es necesario resaltar que los Observatorios de Empleo desarrollan, allí donde se hallan consolidados, una serie de actividades básicas para su mejor funcionamiento y que se pueden sintetizar en los siguientes elementos:

a) *Sistemas de Información*: Es un conjunto coherente de datos sobre el mercado de trabajo que se sintetiza en una serie de indicadores y matrices;

b) *Sistemas de monitoreo*: Es la recolección sistemática y permanente de información sobre la PEA (oferta de trabajo) y las unidades productivas (demanda), con el propósito de llevar a cabo el seguimiento de los fenómenos que a ellas refieren. A través del monitoreo se documenta el estado del mercado de trabajo (situación ocupacional), se detectan e interpretan los cambios (análisis coyuntural) y se hace el seguimiento a las políticas laborales y a los programas específicos del gobierno nacional y/o regional.

c) *Capacitación*: Disponibilidad de personal especializado y capacitado en el manejo de los mercados de trabajo.

d) *Prospectiva*: Se relaciona con el desarrollo de componentes adicionales como son la prospectiva, la investigación, la evaluación y la formulación de políticas laborales.

e) *Investigación*: Procura obtener información relevante y fidedigna para entender, verificar, corregir o aplicar el conocimiento.

f) *Evaluación y formulación de programas y políticas*: Se relaciona con la elaboración de propuestas y lineamientos de políticas laborales.

g) *Comunicación y divulgación*: Aplicación de esquemas de divulgación y comunicación de acciones y productos del Observatorio de Empleo, aspecto clave para lograr su empoderamiento en el ámbito regional y o local.

En tanto resultado de la interacción pública y privada orientada a potenciar la capacidad de competitividad de los diferentes actores territoriales para consolidar redes y cooperación, los Observatorios se constituyen con base en la voluntad política de los actores regionales públicos y privados.

### **3.1. Los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo del MTEySS: nuevamente sobre desarrollo territorial y Estado municipal**

Una experiencia novedosa en materia de gestión de políticas activas de promoción del empleo es la que desde el año 2004 viene desarrollando el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en Argentina, se trata del Plan Integral para la Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo<sup>9</sup>. El citado Plan se ejecuta mediante programas, proyectos y acciones específicas implementadas por las áreas competentes del citado Ministerio, articuladamente con los distintos órganos del gobierno nacional, provincial y municipal, y con la participación de actores socio-productivos del nivel local. A través del mismo se promueve en provincias y municipios el establecimiento de Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo (ATPE) para la formulación e implementación de propuestas que, desde un enfoque estratégico e integral, den respuesta a los problemas de empleo y trabajo de la población.

Estos Acuerdos representan una herramienta novedosa al servicio del desarrollo territorial con centro en el empleo y constituyen estrategias impulsadas por actores locales, con el apoyo del gobierno nacional, para dar respuesta a los problemas de

---

<sup>9</sup>Mediante la Resolución N° 256 de fecha 23 de octubre de 2003 el MTEySS creó el Plan Integral para la Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo, el cual tiene como objetivo principal contribuir a la generación, sostenimiento y mejora del empleo mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas por el Ministerio.

empleo, entendiendo a los mismos indisolublemente vinculados al proceso de desarrollo productivo en particular y, en general, al desarrollo integral del territorio.

Los ATPE, en tanto metodología de trabajo, buscan superar una forma de intervención en materia de desarrollo y promoción del empleo basada en la ejecución de acciones puntuales de programas aislados, proponiendo en cambio un tratamiento integral de los problemas de empleo, tanto en la identificación y explicación de los mismos como en la formulación e implementación de propuestas para abordarlos. El análisis integral de los problemas de empleo y de sus posibles soluciones, permite multiplicar las alternativas de respuesta y optimizar los recursos, evitando superposiciones en áreas de financiamiento. Permite, también, explorar nuevos espacios de asistencia técnica o financiera, al centrar el análisis en el proceso real de implementación y ajustarlo a las particularidades del contexto local.

El objetivo de los Acuerdos Territoriales es promover en las distintas provincias y municipios la formulación e implementación de propuestas que, desde un enfoque estratégico, combinen a nivel local -y en forma articulada y sistémica- los recursos disponibles en los propios territorios con los que existen en la órbita del MTEySS, en otras áreas tanto del Estado Nacional y en los Estados provinciales. Todo ello a partir del análisis de los problemas y oportunidades del territorio, utilizando las potencialidades locales, para dar respuesta a los problemas de empleo y trabajo de las personas.

Los ATPE se orientan al logro, entre otros, de los siguientes resultados:

- El fortalecimiento de la empleabilidad y la promoción de la inserción laboral de la población con problemas de empleo mediante estrategias diferenciadas.
- El fortalecimiento del entramado productivo local.
- El diseño e implementación de las políticas integrales de empleo adecuadas a las posibilidades socio-productivas del territorio.

- La optimización en el uso de los recursos de la política (programas y componentes) del MTEySS.
- La mejora de los procesos de intermediación laboral entre la población con problemas de empleo y las oportunidades de trabajo generadas en el territorio.
- El fortalecimiento de la capacidad de gestión de equipos técnicos municipales involucrados en las acciones de promoción del empleo.

Para el logro de estos resultados el MTEySS prevé acciones de apoyo y recursos financieros, entre los que se destacan: a) el apoyo técnico y financiero para el desarrollo de las acciones preparatorias necesarias para la firma de un Acuerdo Territorial; b) la asistencia técnica y financiera para fortalecer servicios de intermediación laboral en el territorio; c) incentivos financieros para la inserción laboral de desocupados; d) apoyo técnico y financiero para mejorar la empleabilidad de los desocupados a través de estrategias de capacitación laboral, entrenamiento laboral en proyectos y acciones de terminalidad educativa; e) apoyo y fortalecimiento a unidades productivas autogestionadas por los trabajadores.

La concreción de un ATPE implica, entre otras cosas: 1) la realización de un diagnóstico socio-productivo de base territorial y el diseño de una propuesta territorial de promoción del empleo; b) la conformación de mesas territoriales como ámbitos de concertación local integradas por actores del territorio vinculados a la producción y al trabajo y c) la instalación y/o fortalecimiento de un servicio público de empleo con capacidad para realizar acciones de orientación e intermediación laboral.

El desarrollo de los ATPE representa como se ha dicho una nueva modalidad de intervención en materia de políticas públicas para el desarrollo territorial que se desarrolla a lo largo de cinco fases: promoción, evaluación de viabilidad y pertinencia, formalización del Acuerdo, asistencia técnica en el proceso de ejecución y seguimiento de la implementación. Cada una de las fases posee sus herramientas específicas.

Por medio de los ATPE el Ministerio propone y asiste a los municipios que se incorporan al Plan Más y Mejor Trabajo la concreción de un conjunto de resultados que son, al mismo tiempo, condición necesaria para la intervención territorial en materia de empleo. Se trata de:

- a) Conformar al interior del municipio y con la participación de las áreas vinculadas a la producción, trabajo y formación, un Equipo Técnico de Contraparte del MTEySS para iniciar el proceso de intervención asistida;
- b) Identificar y convocar para el trabajo conjunto a los principales actores vinculados con el mundo del trabajo y a las instituciones formativas y del complejo de ciencia y técnica dispuestos en el territorio, con el propósito de dar los primeros pasos en la conformación de un ámbito de concertación local que participe tanto de la problematización como de la definición de estrategias para abordar los problemas de empleo;
- c) elaborar un documento diagnóstico en el que se pongan de manifiesto las principales características del territorio en lo que respecta al o los sistemas productivos, el mercado laboral, la población económicamente activa, las calificaciones para el trabajo, la existencia de actores sociales y ámbitos o redes de intercambio y concertación, etc.

En el primero de los casos se trata de avanzar en la institucionalización en marco de los gobiernos municipales de una instancia de carácter permanente y dotada de recursos que reemplace las acciones aisladas en materia de promoción del empleo y se proponga desarrollar capacidades para la formulación y gestión de política públicas desde la esfera local.

El involucramiento de los actores locales significativos en lo que respecta a la esfera de la producción y el trabajo (sindicatos, cámaras empresariales, instituciones educativas, organismos descentralizados, agencias de cooperación, etc.) apunta a dotar de legitimidad a todo el proceso y a involucrar a la mayor cantidad actores haciendo de los verdaderos sujetos activos en el logro de los resultados socialmente definidos. Esto

Los Acuerdos Territoriales representan, también, una ruptura respecto de la lógica ofertista de programas y herramientas aisladas o inconexas para atender aspectos parciales del problema definido como tal desde fuera, proponiendo en su reemplazo una práctica basada en el reconocimiento de las demandas del territorio, allí donde éstas existen como tales o la decisión de asistir al proceso a través del cual las necesidades del mismo adquieren tal carácter.

La concreción por parte del equipo técnico de contraparte municipal en consulta con los actores que integran el ámbito de concertación para la problemática del empleo de un documento diagnóstico que haga las veces de base para la intervención, tiene por objeto dotar de racionalidad a la intervención y el desarrollo de políticas. Se evita así reiterar a modo de recetas predefinidas en desconocimiento de la realidad del territorio o ignorando el carácter histórico y por ende cambiante de la misma.

La elaboración de la Propuesta Territorial de Promoción del Empleo deberá definir estrategias integrales y proyectos específicos para abordar los problemas de empleo identificados en el Documento Base de Análisis Territorial. Estas estrategias deberán hacer referencia a la mejora de la empleabilidad de la población tomando en cuenta las características de diferentes colectivos (mujeres, jóvenes, discapacitados/as, jefes y jefas de hogar, entre otros), a la generación de empleo, a la calidad del trabajo, al fortalecimiento de los entramados productivos y de la gestión municipal.

La constatación de los enormes déficits existentes a nivel local para el desarrollo de política activas de empleo, en gran medida creados y/o potenciados por el proceso descentralizador sin contrapartida de recursos concretado durante la década de los noventa en el marco del proceso de "reforma del Estado", tornó indispensable el desarrollo de líneas claras de asistencia técnica y financiera para los gobiernos municipales, a ser brindadas tanto desde las áreas centrales del MTEySS como de las delegaciones de éste en cada una de las provincias. También se integra en el proceso la asistencia de instituciones del complejo científico tecnológico.

Por último, la evaluación de la Propuesta Territorial de Promoción del Empleo formulada se realiza atendiendo a los siguientes criterios:

**1 Integralidad:** a) incluir estrategias de promoción del empleo acordes a los problemas de empleo identificados y en el marco de las perspectivas de desarrollo local del territorio; b) plantear una utilización combinada de los recursos disponibles (tanto los provenientes de la SE, como los de otros programas/ proyectos que actúan en el territorio) para dar respuesta más eficaz a los problemas de empleo identificados, c) plantear resultados referidos a la mejora de la empleabilidad, el incremento de la inserción laboral en el sector público y en el sector privado, la calidad del empleo, el fortalecimiento de entramados productivos y de las capacidades institucionales locales para promover el empleo.

**2 Consistencia interna:** coherencia entre los problemas identificados en el análisis de base territorial, los objetivos definidos, las estrategias para lograrlos y los resultados a alcanzar por los proyectos.

**3. Articulación de recursos locales:** utilización de una pluralidad de recursos locales.

A continuación, y a partir del análisis de un número significativo de Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo suscriptos entre el MTEySS y municipios del país, expondremos las principales limitaciones y obstáculos puestos en evidencia en el proceso de desarrollo de los mismos. El producto de este trabajo, entendemos, iluminará el campo para la concreción de esquemas y acciones de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales para la formulación y gestión de políticas públicas de promoción del empleo, en particular, y de estrategias de desarrollo territorial.

### **3.2. Limitaciones de los Estados municipales para la gestión de políticas de desarrollo territorial centrado en el empleo**

Generalmente definido por la negativa, esto es relación lo aquello que no se presenta como déficit en las capacidades institucionales, la capacidad de gestión estatal resulta un concepto escasamente transitado por la bibliografía dedicada a la gestión de políticas públicas. El análisis de as características que adopta el déficit institucional de los administraciones locales ha servido de base para la formulación de los Componentes de fortalecimiento institucional incluidos en la mayoría de los programas y proyectos de inversión o de promoción de actividades económicas con financiamiento de agencias públicas nacionales o internacionales, con el propósito de anticiparse a los problemas que pudieran afectar la concreción de resultados.

A nivel municipal, las capacidades requeridas para la intervención estatal en los procesos de gestión de políticas de desarrollo territorial son las siguientes: a) Capacidad de reconocer la realidad económica, social y cultural del territorio y su dinámica; b) Capacidad de diálogo con los principales actores locales; c) Capacidad de planificación y de definición de estrategias y cursos de acción; d) Capacidad de coordinación, liderazgo y articulación de intereses, iniciativas y acciones.

La experiencia de trabajo en los territorios durante la última década a propósito de la implementación de políticas públicas, planes y programas con impacto en el desarrollo territorial o local, ha arrojado cierta luz sobre la situación relativa a las capacidades de los gobiernos locales para asumir los nuevos roles que la modalidad de intervención centrada en la perspectiva territorial requiere. El análisis de tales experiencias ha demostrado que muchos de ellos no cuentan con capacidades técnicas adecuadas para conducir y gestionar estos procesos.

A partir del relevamiento y análisis de treinta Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo hemos podido establecer las principales dificultades que enfrenta el proceso de implementación y gestión de políticas de desarrollo territorial centradas en la promoción del empleo.

A los efectos de nuestro trabajo se han relevado los siguientes documentos producidos tanto por parte de los equipos técnicos municipales constituidos a modo de contraparte del MTEySS para la consecución de los ATPE como por parte de los equipos del área central del Ministerio a cargo de la gestión de acciones en los territorios. Estos documentos son:

- a) Documento Base de Análisis Territorial
- b) Propuesta Territorial de Promoción del Empleo
- c) Informe de Viabilidad Técnica para la firma de Acuerdos Territoriales con municipios
- d) Diagnóstico para la formulación de Proyectos de Fortalecimiento de las Capacidades de los Actores locales para la gestión de políticas de empleo.

Los citados documentos corresponden a los siguientes municipios: Río Grande (Tierra del Fuego), Caleta Olivia (Santa Cruz), Comodoro Rivadavia (Chubut), Puerto Madryn (Chubut), Esquel (Chubut), Neuquén (Neuquén), Zapala (Neuquén), San Martín de los Andes (Neuquén), Cipolletti (Río Negro), Villa Regina (Río Negro), General Roca (Río Negro), Bariloche (Río Negro), Cervantes (Río Negro), General Pico (La Pampa), Santa Rosa (La Pampa), San Juan (San Juan), Rivadavia (San Juan), San Martín (San Juan), Jáchal (San Juan), Albardón (San Juan), Rawson (San Juan), Sarmiento (San Juan), Maipú (Mendoza), Guaymallén (Mendoza), Las Heras (Mendoza), San Rafael (Mendoza), Gral. Alvear (Mendoza), San Luis (San Luis), Villa Merlo (San Luis) y Felipe Varela (La Rioja).

La muestra incorporó municipios de diez provincias con diferentes características tanto en términos poblacionales, como en perfil productivo, nivel de ingresos de la población económicamente activa, carácter urbano o rural, etc.

El análisis arrojó los siguientes resultados en cuanto a las principales tipo de debilidades presentes en los gobiernos municipales a los formular y gestionar políticas de desarrollo territorial y promoción del empleo:

### **A. Político ideológicas**

- fuerte dependencia de la agenda del desarrollo respecto de la agenda electoral e imprevisibilidad en la continuidad de los procesos
- permanencia de rechazo o débil convicción o rechazo al involucramiento del Estado municipal en materia de desarrollo territorial y promoción del empleo
- continuidad en el discurso y en la práctica de las concepciones basadas en el municipio como prestador de servicios básicos
- excesiva dependencia de los políticas del Estado nacional o provincia y/o en materia de toma decisiones respecto del curso del desarrollo o la modalidad del mismo
- falta de autonomía o debilidad frente al poder de los grandes empresas instaladas en el territorio
- falta de legitimidad de la intervención del Estado como asignador de recursos implicados en el proceso de desarrollo territorial y promoción del empleo por parte de algunos de los actores locales

### **B. Político institucionales**

- incomunicación entre las instancias ejecutivas y legislativas que integran los gobiernos locales
- aislamiento de la gestión municipal respecto del contexto local y debilidad de sus relaciones con el entorno, con la consecuente pérdida de perspectiva sobre las problemática del territorio, la inadecuación de las propuestas para su abordaje y la deslegitimación del desempeño por parte de los actores locales
- falta de ámbitos institucionales para la articulación de perspectivas e intereses entre los principales actores locales vinculados con las cuestiones de producción y empleo

- falta de liderazgo, sistematicidad y dinámica interna que permita transformar Estado municipal en una herramienta eficaz de acuerdos y consensos
- predominio de lo urgente y lo cotidiano que insume la mayor parte del tiempo de gestión, impidiendo la concreción de una agenda de mediano y largo plazo, la planificación estratégica y sus miradas anticipadoras de los escenarios futuros
- ausencia de redes de actores constituidas en el territorio y/o entre en territorio local y el afuera y déficit en el cumplimiento o apego a las reglas de juego entre actores

### **C. Materiales**

- inexistencia de presupuestos asignados específicamente al desarrollo de acciones de promoción, intervención o contralor de las actividades vinculadas con el desarrollo territorial.
- allí donde existen, falta de autonomía financiera o dependencia de otras áreas municipales sin posibilidad de contar con los fondos en tiempo y forma
- fuerte dependencia de las instancias nacional o provincial para la ejecución de obras de infraestructura para el desarrollo

### **D. Organizacionales y técnicas**

- ausencia de áreas de gobierno con funciones relativas a la problemática del desarrollo territorial y el empleo
- escasez de recursos humanos y capacidades técnicas para la planificación, la formulación, la gestión y la evaluación de políticas y acciones
- escasez de información relativa al territorio que permita una abordaje racional de las líneas de intervención

- falta de visión estratégica y ausencia de perspectiva integral y/o sistémica
- compartimentación estanca entre las diversas áreas del ejecutivo municipal, ausencia de interacción y falta de coordinación de recursos
- dificultades y demoras en la toma de decisiones, la organización de acciones y la concreción de resultados
- alta rotación de técnicos del personal profesional asignado

#### 4. Conclusiones

El concepto *desarrollo territorial* y el rol que se le asigna en este a los Estados municipales implican cuestiones relativas al modo de ver, de entender y de construir simbólicamente la realidad. Esto se realiza en relación a proyectos políticos a partir de los cuales es posible vislumbrar cual es el modelo de sociedad y de desarrollo que espera construir cada posición teórica.

El modelo de ajuste estructural, implementado a partir de la década de 1970 tenía por objeto terminar con las bases de la economía keynesiana, elevando la productividad y reduciendo su incidencia en el costo final del producto o servicio. Perseguía, al menos en términos discursivos, una severa disciplina fiscal que posibilitaría bajar la presión tributaria e impedir el disloque inflacionario; facilitando la libre movilidad de bienes y capitales entre los agentes económicos ubicados en los más distantes puntos del subsistema económico mundial del desarrollo capitalista.

El período que va desde 1976 a 1989, momento en el que se consolida la adaptación de la economía argentina al modelo de acumulación de capital a escala internacional, puede dividirse en dos etapas caracterizadas por procesos políticos diferentes, pero ambos tendientes a la implantación de una estrategia de desarrollo siguiendo el modelo de ajuste estructural que se expresa con toda nitidez y eficacia hacia la década de 1990. Las privatizaciones a las que acceden intereses económicos ligados a los acreedores externos o a grupos económicos internos asociados con el capital internacional, recibieron un fuerte empuje asegurándoles altas tasas de retorno, desconocidas en otras latitudes para negocios similares.

Acompañando esta drástica modificación de la presencia del Estado en la dinámica de la acumulación nacional, se concretó una política de acentuada desregulación estatal. Esto implicó la desaparición de organismos y normas que representaban una presencia activa del Estado en el mercado, regulando el accionar de los agentes económicos que intervenían en aquel. De este modo, en las últimas dos décadas, impulsados en principio por el proceso de

descentralización de funciones del Estado nacional y de los Estados provinciales y -posteriormente- a consecuencia de la presión social originada por la crisis de principios del nuevo siglo, un número importante de Estados municipales han ampliado su radio de intervención en materia de gestión de políticas. Sin abandonar sus tradicionales roles de provisión de servicios públicos básicos, los gobiernos locales han incorporado a la agenda estatal cuestiones tales como la gestión de los procesos de desarrollo económico local y la promoción del empleo como parte indisolublemente ligado al mismo.

Por su parte, desde distintas instancias del Estado nacional en los últimos años se ha venido produciendo un sustantivo cambio en materia de vinculación entre las áreas centrales y los gobiernos locales. Con acciones que, en un comienzo, fueron desde la administración local de transferencias netas de recursos a la población afectadas por las sucesivas crisis, hasta la integración de Mesas o Unidades Locales para la gestión de recursos exógenos que llegaban al territorio. La incorporación de los gobiernos locales en el desarrollo de políticas públicas inició un recorrido que en el último lustro se ha visto potenciado por nuevos desafíos. Lo que en principio no fue más que el usufructo de la oportunidad que presentaban los municipios de vehiculizar aceleradamente la recepción de la ayuda social, en los últimos años ha virado a propósito de la instalación en diversas áreas del gobierno nacional de la modalidad territorial de intervención desde un enfoque estratégico e integral.

Se trata de iniciativas que apuntan a:

- a. el desarrollo de procesos de construcción de consensos y de trabajo conjunto entre la institución municipal, los actores relevantes del territorio y los organismos de jurisdicción nacional y provincial con actuación local,
- b. el análisis situacional de los problemas que afectan en el territorio tanto a la producción como al trabajo, a fin de formular estrategias diferenciadas por territorio y, dentro del, por sectores de población, que movilicen y optimicen los recursos locales.

- c. la articulación y coordinación de los recursos disponibles para el territorio en los niveles central y provincial junto con los propios del territorio, para su aprovechamiento integral, intentando superar prácticas fragmentadas y diseñando - y acordando - una propuesta que impacte en el corto y mediano plazo en oportunidades de desarrollo para el territorio.
- d. el fortalecimiento de las capacidades locales (del gobierno municipal y de otros actores del territorio) para el diagnóstico de los problemas locales y la formulación de propuestas para avanzar en su resolución.

No obstante, el proceso que lleva a la instalación a nivel local de los aspectos centrales del desarrollo territorial se ve confrontado, en la práctica, con la existencia de un Estado municipal que, por sí mismo, no puede responder a los desafíos que impone la ruptura de los patrones de relación entre diversas jurisdicciones y ámbitos de la realidad social desde una lógica centralizante basada en la oferta, más o menos coherente de recursos y oportunidades

En este sentido, aún cuando sea necesaria la conjunción a escala local de esfuerzos entre los ámbitos público, privado y de la economía social a los efectos de generar la sinergia que permita concretar el desarrollo territorial, sólo el actor municipal puede reclamar para sí el legítimo liderazgo que le otorga el mandato soberano del cual proviene su representación.

Tamaño desafío en materia de gestión local de políticas públicas requiere del fortalecimiento y la consolidación de una institucionalidad local capaz de conducir la interacción de diversos actores locales y de formular desde ese marco de legitimación de estrategias viables y sustentables de desarrollo en el territorio.

El camino recorrido en los últimos años en la interacción de esfuerzos para el desarrollo territorial entre las esferas nacional y local, uno de cuyos ejemplos más coherente ha sido el de los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo del MTEySS, fue objeto de estudio de nuestro trabajo de investigación, ha puesto en

evidencia un conjunto de situaciones problemáticas cuya ignorancia atenta directamente contra la viabilidad del proceso de articulación de esfuerzos y preanuncia el fracaso de las mejores experiencias.

La implementación local de los Acuerdos Territoriales, y a través de ellos de políticas activas para un desarrollo territorial centrado en el empleo, implicó una profunda ruptura, tanto en relación con el paradigma dominante como respecto de los roles y funciones propias de los Estados municipales, como de la modalidad de intervención de los organismos nacionales y provinciales y de las prácticas que de ellas resultan. En este marco, los Estados municipales muestran un serio déficit de capacidades y recursos institucionales para abordar exitosamente las referidas empresas.

No obstante, si la potencialidad de los gobiernos locales para aportar al desarrollo de políticas públicas territoriales resulta evidente, entre otras razones, por la tan mentada cuestión de la cercanía para con los sujetos del desarrollo, no es menos evidente la necesidad de reflexionar sobre las limitaciones que deben enfrentar estos mismos Estados municipales una vez tomada la decisión política de involucrarse en el proceso y liderarlo.

De acuerdo con el análisis de la experiencia de treinta iniciativas de Acuerdos Territoriales se ha podido establecer que las principales limitantes que actúan como constreñimientos a la hora de pensar la posibilidad de actuación de los gobiernos locales en el marco del desarrollo territorial local se corresponden con los siguientes tipos: a) político ideológicas, b) político institucionales, c) organizacionales y técnicas y d) materiales.

Las citadas limitantes se articulan en términos históricos concretos a nivel territorial estableciendo un entramado de condicionantes que se expresan fundamentalmente en:

- rechazo implícito o explícito a la intervención activa del Estado municipal en materia de desarrollo territorial asumiendo roles de liderazgo en la formulación de estrategias y en la gestión de los proyectos que la expresan. Como desprendimiento de lo anterior, ausencia de voluntad

política expresada en la no asignación de recursos específicos para la consecución de acciones

- ausencia a nivel de organizacional de áreas institucionales específicas de gestión y/o instancias transversales con incumbencias en materia de desarrollo territorial
- ausencia de equipos técnicos, e incluso de técnicos aislados vinculados a la gestión municipal capaces de articular acciones con otros actores del territorio y de establecer, desarrollar y liderar propuestas integrales de desarrollo local
- ausencia de planificación y funcionamiento a modo de compartimentos estancos entre las diversas áreas de la gestión municipal sin espacios institucionales de interacción que faciliten la coordinación de acciones
- autonomización de la institución municipal del contexto local con el consecuente debilitamiento de sus relaciones con el entorno actoral y la pérdida de perspectiva sobre las problemáticas locales y la impertinencia de las propuestas esbozadas para su solución
- reclusión de la agenda política en lo cotidiano con carencia o subdesarrollo de la perspectiva anticipatoria y de proyección de las líneas centrales
- asincronía y demoras entre las instancias de diagnóstico, formulación y ejecución de acciones planificadas en los casos en que está lógica de gestión se verifica
- escasez o ausencia de espacios de participación comunitaria o de ámbitos de concertación local o falencias en materia de dinámica y mecanismos a través de los cuales éstos se expresan con la consecuente incapacidad para arribar a acuerdos o consensos sobre problemas identificados y abordajes previstos para los mismos.

El abordaje de estas cuestiones, en el marco de un Plan Estratégico de Fortalecimiento de las Capacidades de los Estados Municipales resulta una materia pendiente cuya resolución hará posible que éstos jueguen el rol de

garantes de la sustentabilidad, el sentido reparador y de justicia distributiva que el verdadero desarrollo territorial requiere.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

AGHÓN, G., ALBURQUERQUE F., CORTÉS CASTELLANOS, P. (2001) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo. CEPAL, Santiago de Chile.

ALBURQUERQUE, F. (1996) "Globalización, competitividad y desarrollo económico local" en publicación de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local ILPES/CEPAL Consejo Regional de Planificación. Santiago de Chile, 26 de Dic.

ALBURQUERQUE, F. (2004) *Desarrollo Económico Local y descentralización en América Latina*. Revista de la CEPAL, N 82. Santiago de Chile.

AROCENA, J. (1997a) "El desarrollo local frente a la globalización". En García Delgado, Daniel (1997) *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Ed. Flacso, CBC y UCC, Bs. As.

AROCENA, J. (1997b) Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. En *Persona y Sociedad*, ILADES, Santiago de Chile.

AROCENA, J. (1998) "Políticas locales, innovación y desarrollo". Ponencia en el III Congreso del CLAD. Panel: La innovación en la gestión de las políticas sociales.

AROCENA, J. (1995): *El Desarrollo Local como desafío contemporáneo*. CLAEH-Nueva Sociedad. Montevideo.

ARROYO, D. (2003) "Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina". En Jefatura de Gabinetes de Ministros (2003) *Desarrollo Local*. JGM, Buenos Aires.

ARROYO D. (1997). *Estilos de gestión y políticas sociales municipales en la Argentina*. En *Hacia un modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en la Argentina*. Oficina de Publicaciones del CBC -UBA. Buenos Aires

BARREIRO, F.. *Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local*. En <http://www.iigov.org>

BERVEJILLO, F.. "Reinvención del Territorio. Los Agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo". En *Desarrollo Local en la Globalización*. CLAEH. 1999. Montevideo, Uruguay.

BOISEIR, S. (1999a) *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. CEPAL/ILPES. Ediciones UBB. Santiago de Chile.

BOISIER, S. (1999b) *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. CEPAL, Santiago de Chile.

BOISIER, S. (2001) "Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?" En Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (2001) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* E. Homo Sapiens. Rosario, Argentina.

BRUGUE, Q. y GOMA, R. (2001) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2001.

CACHON L. (1992) El estudio del mercado de trabajo local en el marco de una política de desarrollo endógeno. En *Economía y Sociedad*, Buenos Aires.

CACHON, L. y otros (1998): *Nuevos yacimientos de empleo en España. Potencial de Crecimiento y desarrollo futuro*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones. 449 p.

CATENAZZI, A.; REESE, E. (2000) "La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas". *Pobreza Urbana y Desarrollo*, Año 9 N° 20.

CINTERFOR – OIT (1996) "Formación y trabajo: de ayer parecía mañana", en *Papeles de la Oficina Técnica* No 1, Montevideo.

CORAGGIO, J. (1996). Diagnostico y política en planificación regional: aspectos metodológicos. En *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Colección CEA –CBC. Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires.

CORAGGIO, J. (1997) Descentralización el día después. *Serie Cuadernos de Posgrado de la Oficina de Publicaciones del CBC*. UBA. Buenos Aires.

COTORRUELO MENTA, R. (1996) Planificación y Gestión Estratégica del Desarrollo Local. en *El Desarrollo Local y Regional. Nuevos Enfoques desde la perspectiva territorial*. Cuadernos de Aguilar, Textos de Apoyo. Madrid.

CUNILL, N., (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social* Caracas: CLAD; Editorial Nueva Sociedad.

DE MATTOS, C.; (1989); La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?.; *Cuadernos del CLAEH* Nro. 51, Montevideo.

DÍAZ DE LANDA, M. (1997) "Redes de influencia política, poder y desarrollo local". En García Delgado, D. (Comp.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Ed. FLACSO, CBC y Universidad Católica de Córdoba. Bs. As 1997.

ENRIQUEZ, A. (2003) "Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano". *Alternativas para el Desarrollo* No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Diciembre.

ENRÍQUEZ, A. y GALLICCHIO, E. (2003) "Gobernanza y Desarrollo Local". *Documento presentado en la Escuela de Verano MOST-UNESCO*, organizado por CLAEH y Universidad Católica del Uruguay. Punta del Este, Uruguay.

FERNANDEZ, V. (2003), *Desarrollo regional, espacios nacionales y capacidades estatales. Redefiniendo el escenario global-local*, Ed. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

GALLICCHIO, E. (2003a) "El Desarrollo Económico Local en el marco de una estrategia de desarrollo integral. Reflexiones acerca del caso uruguayo". En *Cuadernos del CLAEH*. No. 86/87. Montevideo.

GALLICCHIO, E. (2003b) "El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social". *Revista Estudios Centroamericanos* No. 66º, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", Octubre de 2003.

GALLICCHIO, E. (2003c) "Los desafíos de la cooperación para el desarrollo local en América Latina". Ponencia presentada al Seminario del mismo nombre. La Paz, Bolivia, Octubre de 2003. [www.riadel.cl](http://www.riadel.cl).

GALLICCHIO, E. y WINCHESTER, L. (2003) *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*. Santiago de Chile, 2003.

GALLICHO, E. (Coordinador) (2002) *La construcción del desarrollo local en América Latina. Análisis de experiencias*. Programa Alianzas Estratégicas para el Desarrollo CLAEH-ALOP. Montevideo, Uruguay.

- GARCÍA DELGADO, D. (2003) "Desarrollo local y reconstrucción del país". *Revista del CIAS*, núm. 525, Agosto
- GAROFOLI, G. (1986) "Modelos locales de desarrollo". *Estudios Territoriales* núm.22. Madrid.
- GAROFOLI, G. (1995) "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio". En Vázquez Barquero, A. y Garófoli, G. *Desarrollo económico local en Europa*. Colegio de Economistas de Madrid.
- GONZALEZ GARCIA, L. (2000) "Nuevas relaciones entre educación, trabajo y empleo en la década de los '90" en *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, Madrid.
- ITURBURU, M. (2000) *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. INAP, Buenos Aires.
- ITURBURU, M. (2001) *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local (2° edición)*, INAP, Buenos Aires.
- JIMÉNEZ, E. y otros (1998): *Los nuevos yacimientos de empleo. Los retos de la creación de empleo desde el territorio*, Barcelona, Fundación CIREM, 169 p.
- MADOERY, O. (2001) "El valor de la política en el desarrollo local" en VÁZQUEZ VAQUERO, A y MADOERY, O (Comp.) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- MARSIGLIA, J. y PINTOS, G. (1999) "El desarrollo local como desafío metodológico" en *Desarrollo Local en la Globalización*. CLAEH. Montevideo, Uruguay.
- MONCAYO JIMÉNEZ, E. (2001) *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- MUIÑOS JUNCAL, B. (2002). *Empleo y territorio: evaluación de la dimensión territorial de las políticas de empleo*. Tesis Doctoral dirigida por el Dr. Joan-Eugeni Sánchez. Universidad de Barcelona, Departamento de Geografía Humana (Programa de Doctorado "Pensamiento Geográfico y Organización del Territorio), 596 p.
- MUIÑOS JUNCAL, B. (1998). "Desarrollo a escala local: Los nuevos yacimientos de empleo en *Biblio 3W*. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona Nº 113.

PARRA, C. y DOONER, C. (2001) Nuevas experiencias de concertación público-privada: las corporaciones para el desarrollo local. *Revista Medio ambiente y desarrollo* (CEPAL) Nro. 42.

RUBIO GONZALEZ, R. (2000) El empleo como cuestión territorial. Una aproximación a las experiencias de la Unión Europea y Chile, *Revista GeoNOTas*, Universidad Estatal de Maringua.

SCHJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ. (2003) "Desarrollo territorial rural". En: *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*. Rubén G. Echeverría (editor). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

VAZQUEZ BARQUERO, A. (1993) *Política económica local*. Ediciones Pirámide. Madrid.

VAZQUEZ BARQUERO, A. (1988) *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Editorial Pirámide. Madrid.

VAZQUEZ BARQUERO, A. (1998) "Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual" .Proyecto CEPAL/GTZ, *Desarrollo económico local y descentralización*", Santiago de Chile.

VAZQUEZ BARQUERO, A. y MADOERY, O. (2001) *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Ed. Homo Sapiens. Rosario, Argentina.

VAZQUEZ BARQUERO, A... y ROMERO - COTORRUELO MENTA (1996): "Planificación y Gestión estratégica del desarrollo local". *Cuadernos de Aguilar*. Fundación General. Universidad Autónoma de Madrid, España.