

## EL DESARROLLO LOCAL

Ignacio Garda Ortiz<sup>1</sup>

### ECONOMÍA Y DESARROLLO LOCAL

Las economías deben ser construidas como una embarcación. Por debajo de la línea de flotación, pequeños compartimentos estancos. Si se produjera una avería, (una brecha) la nave no se iría a pique. Por encima de la línea de flotación, economía abierta a los mercados internacionales, para aprovechar las ventajas competitivas, exportar e ingresar las divisas necesarias para no aumentar la deuda externa. Cuidando siempre que el intercambio de “commodities” por manufacturas, no bloquee nuestro propio desarrollo industrial y la capacidad de nuestra economía de dar trabajo a los argentinos.

Los Desarrollos Locales, con sus ciclos económicos completos, se cierran sobre sí mismos para permitir que la inversión, producción, valor agregado-demanda agregada (VA y DA), consumo, ahorro y reinversión, generen un crecimiento local autosustentable. **Cada desarrollo local debe tener su propio crecimiento**, porque esto es lo que arraiga a la población, en forma más o menos homogénea en el territorio. **Sobre estos desarrollos locales deben comenzar a funcionar, los mecanismos de distribución**, que eviten que las asimetrías naturales regionales, se trasladen al ingreso de las familias, y generen movimientos de población, con vaciamiento de unas regiones y hacinamiento de otras.

La distribución de la población en el territorio es uno de los elementos del desarrollo, y del crecimiento armónico, sostenido y distribuido.

En los desarrollos locales, es donde las PYMES que toman mucha mano de obra cumplen su rol más importante. Allí, el financiamiento debe promover las **tecnologías intermedias, que calzan una inversión de capital con un número de empleos formales** creados. Las empresas que se mantengan en esa franja tecno-productiva tendrán algunos puntos de subsidio en las tasas de financiamiento.

Las cadenas agroindustriales y comerciales, ya comienzan a formarse en los desarrollos locales. Las zonas maiceras, serán propicias para la cría de cerdos y para las fábricas de aceites. Las algodonerías permitirán la instalación de establecimiento textiles, lo mismo que las laneras. En las zonas frutihortícolas y vitivinícolas, se generarán los establecimientos de elaboración, fraccionamiento y comercialización de las unidades de consumo, y así sucesivamente.

Dentro de los desarrollos locales, por debajo y por encima de la economía local autosostenible, podrá haber economías de subsistencia, (Mínimo Socialmente Garantizado) que canalizan subsidios, en unidades de autoproducción y consumo independientes, que no vuelcan su producción en el mercado. Estas unidades pueden

---

<sup>1</sup> Médico, especialista en Políticas de Salud y Políticas Sociales.

buscar la diversidad con un activo intercambio mediante el trueque, con unidades similares de otras regiones.

En esta actividad de promoción social, por medio del trabajo y la producción subsidiada, tienen un gran protagonismo los Gobiernos municipales. (ver Gobernar para las Familias, Ediciones de la Fundación Civildad)

Por encima del desarrollo local autosuficiente, en lo más básico, se conforman las cadenas agroindustriales y comerciales, de productos de destino extra jurisdiccional, que deben asociarse con otros desarrollos locales y con empresas mayores, en forma complementaria y no competitiva. Cada desarrollo local, puede especializarse en unos pocos productos, que conforman como su sello o marca registrada, y que es una carta de presentación en los mercados mayores.

La ruta del vino, los fiambres de tal o cual zona, los quesos, las carnes rojas de bovinos, de cerdos o de ovinos y caprinos, características de cada zona. Habrá ciudades conocidas por sus artesanías, en cueros, en acero, en madera, etc.

Todas estas cosas se pueden ir trenzando sobre un eje turístico (ver el caso Malargüe, en la provincia de Mendoza, como pequeño desarrollo local bien articulado)

En el territorio argentino, deben formularse unos 100 desarrollos locales, (microrregionales), donde pueden quedar implicados en forma directa, del orden de los 20 millones de argentinos, que es la mitad de la población nacional.

Las retenciones a un producto de exportación, deben ser inversamente proporcionales a la cantidad de demanda agregada que cada actividad genera. Las “commodities”, serán las que tengan los máximos niveles de imposición, porque si bien generan divisas, representan un intercambio que absorbe trabajo extranjero, incorporado a los productos importados, lo que frena nuestra propia industria y bloquea el trabajo nacional.

El intercambio internacional, (la balanza comercial) debe ser regulado en base al intercambio de puestos de trabajo. (Ej. de Francia con Corea y los trenes rápidos).

## **DESARROLLOS LOCALES Y ECONOMÍAS DUALES**

*El Marquesado del Rio Tojo*

*Iruya-Pueblo Viejo- Campo Carrera- Colanzuli*

Las economías duales, son la enfermedad de los desarrollos mal realizados. Pequeños islotes de riqueza, constituidos por una economía moderna, rodeados de mares de pobreza, que se van encrespando hasta poner en riesgo de “tsunami” a los islotes modernos. Estos deben ser amurallados, para su protección, y abastecidos por helicópteros, según Schumacher, hasta que poco a poco los gastos adicionales, seguridad, salubridad, asistencia etc. hacen que aún esos “focos de progreso”, pierdan rentabilidad y sean abandonados.

Estuve no hace mucho en el Marquesado del Río Tojo, con cabecera en Yavi (Jujuy), que incluye uno 25 pueblos que se distribuyen actualmente entre Bolivia, hasta más al norte de Tarija, la Provincia de Salta hasta San Antonio de los Cobres, bajando por Casabindo, y la provincia de Jujuy por la Quebrada de Humahuaca hasta la ciudad del mismo nombre. El pueblo de Yavi con su Iglesia del siglo XVII, la residencia del Marqués, sus acequias y molino harinero, plaza y calles empedradas son una reliquia conservada de principios del siglo XVIII. Vemos en la zona rural las casas de los pobladores, con sus tropillas de 15 o 20 llamas y otros tantos burros que utilizan para carne, leche, lana y transporte de carga. De esas familias y sus telares salen actualmente ponchos de lana de llama, que pueden valer 2000 dólares.

Al mismo tiempo, pasando Tres Cruces, donde está el puesto de la Gendarmería, encontramos en Abra Pampa y hasta la Quiaca, enormes haciendas de llamas, apotreradas, en miles de hectáreas alambradas, con sus aguadas y corrales. Creo que esto es una promoción realizada por el INTA. En los valles Calchaquíes se está haciendo, cría domesticada de alpacas y vicuñas (Molinos). Aquí pregunté por el precio de un poncho de vicuña y el encargado de la feria me dijo que valía \$6000 como si nada. He visto asimismo en Chile, en la zona de las Torres del Paine, realizar este tipo de manejo con guanacos, cuya lana tiene alto precio en el mercado internacional.

Y bien. Estamos en las puertas de la economía dual. Un mal manejo de la producción de lana de llama, en Abra Pampa, puede significar la muerte para la industria tradicional, de los telares familiares, de decenas y decenas de pueblos distribuidos, desde hace siglos entre los valles y la quebradas de todos el norte argentino. Me adelanto a contestar la remanida frase de que “no se puede detener el progreso”, porque antes habría que precisar, con detalle, qué es y qué no es “el progreso”.

**Yruya**, por ejemplo, constituye el “lugar central”, de una micro-región que incluye a unos 12 o 15 pueblos, colgados entre el cielo y lo cerros, a los cuales se accede trepando a más de cuatro mil metros de altura, antes de bajar hacia los valles, que son terrazas cultivadas y casi intangibles, desde hace cuatro siglos. Todos estos pueblos constituyen una singularidad, geográfica, cultural, social y económica, de altísimo valor como producto turístico, y que está siendo destruida, inconscientemente por la ignorancia de los que toman decisiones, a nivel municipal y a nivel de las secretarías de turismo de las provincias correspondientes.

En Iruya por ejemplo, se están sustituyendo los techos tradicionales de adobe por techos de chapa, que convierten una reliquia del pasado, en un “chaperío”, parecido al de los asentamientos informales de las grandes aglomeraciones urbanas. Esto con ser lamentable es todavía manejable. Lo que podría ser irreversible, es el “desenclave” de estos pequeños sistemas sociales y económicos, cuando desde afuera, los penetramos con las vías de comunicación, y con los medios de información, y producimos el vaciamiento cultural y poblacional de los mismos.

Cada familia de estos pueblos, que llevan su producción a Iruya, tienen más de 100 ovejas, 10 o mas burros, algunas llamas para lana, sus cultivos y sus telares. Desde lo alto del camino, se ven enormes terrazas cultivadas, con acequias y embalses de agua. Esta gente no tiene electricidad y camina jornadas enteras para llegar a Iruya con su

producción de artesanías caseras, que intercambian en la feria del trueque, por herramientas y garrafas de gas, que luego transportan a lomo de burro por las quebradas de los ríos. Estos sistemas de producción, elaboración artesanal, trueque y consumo independientes, les otorgan a estas familias un nivel de vida muy superior, al que podrían lograr en un asentamiento marginal, de una gran ciudad, en la cual no conseguirían trabajo y tendrían que transformarse en cirujas, o cartoneros, con una perspectiva lamentable, para sus hijos.

Lo mas peligroso para estas poblaciones es el “desenclave” que puede provocar un desarrollo mal realizado, que los proyecte sin protección hacia un mundo polarizado y extraño para ellos.

Como una rueda cuando se sale del vehículo en marcha se adelanta y adquiere una gran aceleración, hasta que fuera de control se estrella contra algo, al tiempo que el vehículo pierde velocidad y vuelca, así las actividades económicas no reguladas dentro de un Plan de Desarrollo Local (microregional) terminan produciendo destrozos en las familias y en el tejido social que ellas conforman.

Sorprendentemente y encerrando una cierta contradicción, el máximo valor económico de algunas micro regiones, coincide con la singularidad que representa la falta de contaminación con la modernidad. Este producto cultural puede, y debe, ser preservado en el Plan Estratégico de Desarrollo de una microrregión.

Para esto el Plan de Desarrollo, debe constituir un fondo financiero (FD) que permita que las inversiones, de origen endógeno y exógeno, sean asimiladas por el tejido social de esos pueblos, en forma progresiva y sin destruir la potencialidad turística, que puede representar el principal elemento del valor agregado y de ventaja comparativa. Ese crecer hacia un determinado objetivo microregional, evitando y neutralizando la dispersión, que surge de la falta de un plan de conjunto, es el camino que se debe transitar en el verdadero desarrollo.

Si nosotros, a partir de la capacidad productora de lana de llama, que hemos visto en Abra Pampa, hiciéramos un galpón de 5000 metros cubiertos, donde instaláramos 200 telares, podríamos incluso mediante un trabajo cooperativo fabricar miles de ponchos artesanales, que quizá mantendrían en el mercado sus precios actuales. Lo que no se ve con tanta nitidez, es el efecto de desintegración, que esta competencia produciría sobre el tejido social de esa microrregiones, que contienen miles de familias, que viven de una economía independiente, y a las cuales nosotros les robaríamos el mercado.

## **LOS DESARROLLOS LOCALES**

**Los Desarrollos Locales, deben ser policéntricos o multifocales**, por la sencilla razón de que desde el **lugar central**, donde se radican los servicios más complejos, se debe poder llevar los mismos hasta los últimos rincones del distrito de desarrollo, sin que se produzcan movimientos de población, ni cambios en los lugares de residencia.

Si el lugar central del desarrollo, estuviera muy lejos de la residencia del poblador, y las coberturas no le llegaran satisfactoriamente, la gente tendería a aproximarse al lugar central, conspirando contra el desarrollo armónico del distrito.

Es decir que, los servicios deben estar escalonados por complejidad, siendo las complejidades menores, próximas al lugar de residencia de las familias, y no dejando que la gente se dirija a una complejidad central, sin haber tomado contacto con las complejidades periféricas.

En la arquitectura de un Distrito de Desarrollo, se debe trabajar con el concepto de sistemas, donde una multiplicidad diversa de prestaciones, de distintas complejidades, se vean reducidas a una **unidad funcional** mediante, el ordenamiento de las diferentes instancias por niveles de atención.

El tema es, como en toda unidad de orden, asegurar al mismo tiempo la diversidad y la unidad, sin que desaparezcan ninguno de estos dos aspectos.

**La unidad** radica en el Plan Común de Desarrollo, para ese distrito territorial, perfectamente definido, con su área de cobertura, sus instancias escalonadas de complejidad creciente, de la periferia al centro. **El centro asegura la unidad**, la identidad, la pertenencia, el rol principal del distrito, las relaciones hacia afuera (interjurisdiccionales), horizontales y verticales

**La diversidad**, está garantizada por la proximidad de servicios de poca complejidad, que permite que para las cosas cotidianas, las familias tengan acceso a los mismos, en un radio de pocas cuadras de los domicilios y aún en el propio domicilio, como es el caso de los médicos de familia.

El tejido social, se construye con las relaciones de las familias (GF), que tienen casa poblada, a partir de lo cual se establecen relaciones de vecindad, de oficio y relaciones económicas. Después viene la necesidad de arbitraje y de allí nace la autoridad política local.

Los grupos familiares (GF), tienen necesidades básicas que satisfacer y en ese intento establecen relaciones con los otros GF, y esas relaciones cuando están bien realizadas constituyen el “tejido social” que envuelve a las familias y permite su adecuado desarrollo. Actualmente el tejido social está roto y se debe hacer un trabajo de reconstitución del mismo.

Si hacemos la lista de las necesidades básicas de los GF, que son las llamadas Estrategias Familiares de Vida (EFV), veremos que hay dos formas distintas de tratar de solucionar las necesidades básicas. La primera es mediante **la Promoción del Desarrollo** que supone el fortalecimiento de los GF, y la segunda es **asistencialista**, y se diseña mediante programas individuales, que rompen las unidades naturales, atomizan los problemas y superponen las soluciones y terminan por aumentar la desintegración del tejido social.

Para el desarrollo, la consolidación del GF y su arraigo, es el principal nivel de inclusión y de restauración del tejido social, es una inversión, mientras que para la asistencia, la fecundidad de las familias, es un gasto que se debe minimizar con el control de natalidad.

Las acciones de desarrollo y asistencia, pueden coexistir en distinta proporción, pero lo importante es que toda asistencia tenga por finalidad la reincorporación plena del asistido a la sociedad y que no conspire contra el proceso de reintegración del tejido social. Se puede dar evidentemente la “copa de leche” en los colegios, pero esto no puede derivar en una situación en la que el sistema educativo lo único que hace es dar la copa de leche, porque deja de ser un sistema educativo. De la misma manera se debe atender a las infecciones de la infancia, pero esto no puede significar que el sistema de salud se desentienda de la vacunación y de la promoción de la salud.

Si analizamos, una por una, las variables de los comportamientos de los grupos familiares, veremos la diferencia que existe entre ir restaurando el tejido social, aumentando la capacidad de las familias, respecto de ir poniendo parches a las situaciones más angustiantes aumentando la destrucción del tejido social. Si nosotros, en vez de consolidar el núcleo familiar, hacemos programas para las madres solteras, para los hijos sin padres, para los abuelos alcohólicos, para la mujer golpeada y el padre sin trabajo, etc. etc., estamos atomizando aun sin darnos cuenta la familia y la sociedad.

**La que debe ser ayudada es la familia, comenzando porque el jefe de familia tenga trabajo digno** y la madre de hijos pequeños pueda quedarse en la casa para cuidarlos y educarlos. Vivienda, educación y salud son elementos esenciales del grupo familiar que establecido y arraigado mantiene una buena relación con sus vecinos, con las instituciones locales y con el gobierno municipal.

Como se ve, el trabajo de reintegración del tejido social debemos realizarlo en un territorio determinado, con planificación unificada, pero construido desde la periferia al centro y de lo simple a lo complejo, prestando todos los servicios en forma progresiva y escalonada según distintas complejidades.

Trabajo para todos, salud y educación para todos, ahorro previsional y capitalización para todos. Las familias desempeñando un rol muy activo en las bajas complejidades de todos estos servicios. **La primera instancia de la educación, de la salud y de la previsión debe ser familiar.**

El derrumbe progresivo del Estado de Bienestar exige que las familias vuelvan a retomar los sistemas naturales que fueron socializados por el Estado industrial, pero que ahora ya no pueda asumir, porque no hay salarios y el sector pasivo es muy amplio al tiempo que la demanda escolar es cada vez menor. Si el sistema educativo sirve sólo para alimentar a los niños, sería más práctico volcar ese presupuesto en programas de inserción laboral para los padres y que estos se ocupen de la alimentación de sus hijos. Programas de Ayuda a los que Ayudan

## **EL DESARROLLO**

Dos fenómenos están dando lugar a la preocupación mundial: el **desempleo masivo y la migración masiva** hacia las ciudades. En prácticamente todos los países en desarrollo se produce la aparición de una forma cada vez mas acentuada de **economía dual**, por la cual coexisten en la misma sociedad dos modos de vida como si pertenecieran a dos mundos distintos.

Siempre es posible crear **pequeñas islas ultramodernas en una sociedad preindustrial**, pero tales islas tendrán que ser defendidas después por fortalezas amuralladas y aprovisionadas por helicópteros desde muy lejos; finalmente las inundará el mar que las rodea...

La economía dual, a menos que sea neutralizada concientemente, produce un proceso **de envenenamiento mutuo** por el cual el desarrollo industrial de las ciudades destruye la estructura económica de los alrededores y estos se toman revancha mediante la migración masiva a las ciudades, envenenándolas y haciéndolas imposibles de administrar.

Entre las causas de la pobreza los factores materiales son enteramente secundarios, ya sea la falta de riqueza natural, de capital o de infraestructura. Las causas mas importantes de la extrema pobreza son inmateriales y radican en ciertas deficiencias de la educación, la organización y la disciplina. El desarrollo no comienza sino con la gente.

De otra forma, el desarrollo crecerá como un cuerpo extraño que no puede ser integrado y que ha de aumentar aún más los problemas de la economía dual.

**“Los pobres se vuelven más pobres y los ricos más ricos” (1970).** Las Naciones Unidas tardaron más de 15 años en hacer suya esta constatación. La falta de capital, puede explicar un bajo nivel de productividad, pero no puede explicar la falta de oportunidades de trabajo.

**Es necesario que, por lo menos, una parte del esfuerzo por el desarrollo ignore las grandes ciudades y se concentre en la creación de una estructura agro-industrial y comercial en las áreas rurales y en las pequeñas poblaciones.**

**La consideración básica no debe ser la maximización de la producción por cápita, sino la maximización de las oportunidades de trabajo.** Exactamente lo contrario de los postulados de la industrialización del agro tal cual se esta llevando adelante actualmente y que supone la desaparición de la mitad de los productores rurales. Para un hombre pobre, la posibilidad de trabajar es la más grande de todas las necesidades, e inclusive un trabajo pobremente pagado e informal, es mejor al paro forzoso. El trabajo ha llegado a ser un bien escaso y debe utilizarse de la mejor manera posible.

**El cálculo económico, que mide el éxito en términos de volúmenes de producción o de ingresos, sin ninguna consideración del número de puestos de trabajo que utiliza o que destruye, es inapropiado en la consideración del desarrollo.** Un hombre sin empleo, es un hombre desesperado y que se ve prácticamente forzado a emigrar. Es una familia campesina destruida.

La industria moderna, ha crecido en sociedades que son pobres en mano de obra y ricas en capital, y de ninguna manera puede ser útil para sociedades sin capital y de abundante mano de obra.

Lo que hay que hacer es lo siguiente:

1. los puestos de trabajo deben crearse **donde la gente vive**, en el momento actual antes de migrar a una gran ciudad.
2. **Deben ser baratos** por unidad de capital.
3. Los métodos de producción **deben ser simples**, en organización, abastecimiento, financiación.
4. La producción debe estar **basada en materia prima local** y ser destinada al uso/consumo local.
5. Se debe **aumentar la rentabilidad del sector primario** en referencia al sector industrial, para frenar las migraciones rural-urbanas.
6. Todo esto debe ser planteado en un **distrito de desarrollo local, e introduciendo una tecnología intermedia.**

Si el territorio a desarrollar es demasiado extenso la misma dinámica de la economía concentrará las actividades en algunas ciudades que cuenten con unidades productivas modernas. Aquí se nos reproducirá la economía dual, con desempleo masivo, migraciones masivas y envenenamiento mutuo.

Para reactivar las zonas deprimidas, y evitar las migraciones, **cada micro-región debe tener su propio desarrollo.** En la pequeña Suiza viven mas de 6 millones de personas, distribuidas en 20 cantones, cada uno de los cuales constituye un distrito de desarrollo, y la producción y el trabajo están bien distribuidos sin tendencia a la migración ni a formar grandes concentraciones.

Cada distrito debe tener **su identidad cultural** la que generalmente esta ligada al lugar central y al rol principal de la producción del mismo. Las zonas rurales y pequeños pueblos tendrían escuela primaria y centro de salud primaria; las poblaciones un poco más complejas escuelas secundarias y centros de salud ambulatorios para las diferentes especialidades. En el lugar central del distrito estaría el instituto que corresponda a la enseñanza superior, técnica o universitaria y el hospital base, con la complejidad de atención que exija y permita la demanda articulada de todo el distrito y de todos los efectores de menor complejidad.

El intento actual, tan común en los países en desarrollo, de introducir en zonas rurales tecnología de mas de 10.000 pesos por puesto de trabajo mata la tecnología de 500 pesos en una forma alarmante, destruyendo puestos tradicionales de trabajo más rápidamente de lo que puedan crearse, en sustitución, otros puestos de trabajo modernos dejando así a los pobres en una situación más desesperada que antes.

La cuestión central de una política de desarrollo local es la creación de puestos de trabajo para los que, estando sin empleo, de todas formas deben consumir sin poder aportar nada a la producción.



Ej: **Movimiento de tierra.** Lo importante para el desarrollo no es el movimiento de tierra en sí, sino las energías, capacidades, organización, salarios, cadenas de distribución de consumo, de reparaciones etc. que somos capaces de poner en juego, a partir de ese movimiento de tierra. Al bajar la escala del capital y de la tecnología, se involucra naturalmente a muchas más personas, no sólo como mano de obra, si no como técnicos y como empresarios.

La mayoría de las poblaciones agrícolas mejorarían inmensamente si ellas mismas pudieran hacer las primeras fases del procesamiento de sus productos.

Se debe tratar de **apartar el interés oficial de los proyectos grandiosos**, y dirigirlos a las necesidades reales de los pobres. Por ejemplo, los centros elaboradores de biocombustibles han proliferado en una escala de complejidad pequeña o mediana, que es muy apta para el desarrollo local.

Resumen:

- La **economía dual** vino para quedarse.
- Si no se lo protege especialmente, **el sector tradicional seguirá desintegrándose.**
- Ayudar a los pequeños productores a que se ayuden a sí mismos.
- A las familias, hay que ayudarlas a desarrollarse, desde su situación actual y en el lugar en donde están, fortaleciendo el arraigo y las relaciones sociales.
- Estos conceptos deben llegar a ser políticas de Estado.