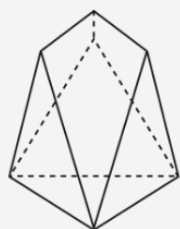


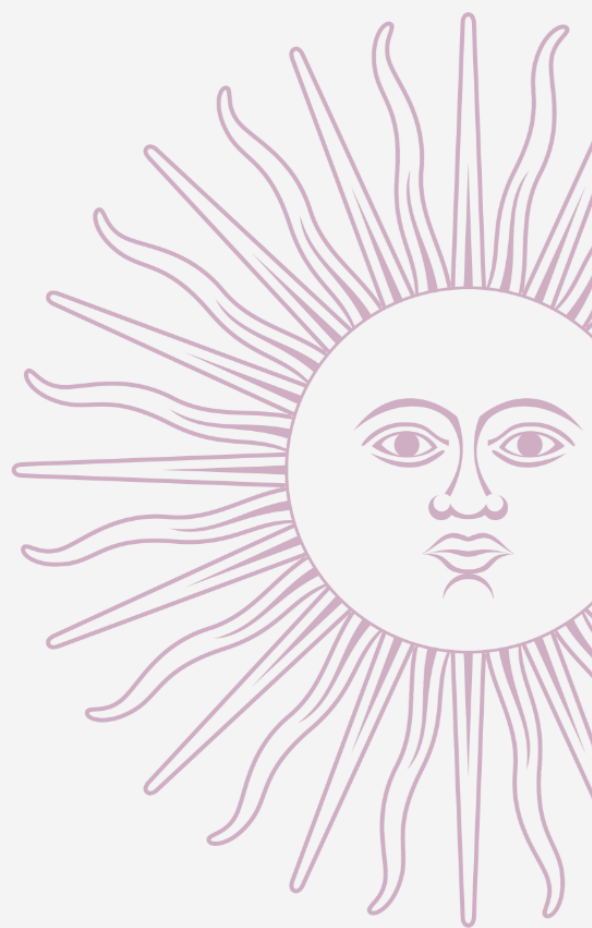
Desarrollo Local

Repensar el Desarrollo Nacional **desde lo local**

Documento de posición



Fundación
Poliedro



Repensar el Desarrollo Nacional desde lo local

Introducción

En un escenario global donde prevalece la des-territorialización del capital y la información, se vuelve imprescindible repensar lo local, poniendo el foco en el rol que ocupan las distintas instancias de organizaciones sociales y políticas a la hora de llevar adelante estrategias de desarrollo. En Estados con organización federal como Argentina, es difícil concebir un patrón de desarrollo nacional integral sin instancias locales que lo potencien, dándole volumen, arraigo y densidad.

El federalismo, más allá de entenderse como una mera descentralización administrativa, representa una característica estructural que plantea la necesidad de coordinación de políticas que consideren las particularidades de cada territorio, alineando los intereses de las distintas instancias de gobierno para generar oportunidades de desarrollo. Cada territorio enfrenta desafíos específicos que pueden ser abordados de manera eficiente desde los niveles de gobierno más próximos.

Lo local se refiere a la pertenencia a un territorio delimitado, un ámbito geográfico inmediato que constituye el espacio donde transcurre la vida de la mayoría de las personas y donde se producen las relaciones

sociales cotidianas. Es donde se materializan las acciones de las instituciones que enmarcan dichas relaciones, y también el espacio donde, por cercanía, se ejercen con mayor vigor las demandas y presiones sociales hacia las mismas.

En este sentido, los gobiernos locales, como representación institucional más próxima a la sociedad, adquieren un rol ineludible y primordial para contribuir a mejorar las condiciones de vida y dar respuestas a las problemáticas, aunque en muchos casos formalmente correspondan a competencias compartidas con otros niveles de gobierno: provincial o nacional. Los gobiernos locales suelen ser "la mesa de entrada" de las demandas de la sociedad hacia el Estado, que en articulación con otras instituciones y grupos del entramado territorial deben dar respuesta a los ciudadanos en la medida de sus competencias y muchas veces excediéndose en ellas.

En las últimas décadas los gobiernos locales, particularmente los municipios, se han ido transformando en ejecutores de nuevas políticas, impulsando un proceso de cambio de rol en la gestión local, y adquiriendo, en distinto grado, nuevas funciones.

En Argentina, la institucionalidad de los gobiernos locales se caracteriza por su diversidad y complejidad, ya que cada provincia tiene un régimen municipal propio que define la estructura territorial, funcional y organizativa: actualmente se registran más de 2.300 gobiernos locales, de los cuales más de 1.200 tienen categoría de municipio y más de 1.000 de comunas u otros.

Desde Poliedro, entendemos que es necesario trabajar en **exponer, analizar y potenciar las oportunidades que ofrece una perspectiva del Desarrollo Local para**



contribuir a mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos y de las instituciones locales para impulsar el crecimiento económico, la generación de empleo, la mejora en la calidad de vida, el cuidado del medio ambiente, entre otras dimensiones que permitan consolidar un desarrollo integral en el espacio local.

El Desarrollo Local como enfoque de políticas públicas en Argentina

¿Por qué es importante adoptar la perspectiva local en un proyecto de desarrollo nacional?

El enfoque del Desarrollo Local es aquel que entiende al territorio, en un sentido amplio y complejo, como una entidad significativa. Ante las evidentes limitaciones de planificar desde el centro del sistema y ante los permanentes desfasajes entre los planes y la realidad, la toma de decisiones exige un conocimiento de las distintas realidades locales que difícilmente se encuentra en oficinas centrales.¹

¹ Arocena, J. (2001). Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. En línea, disponible en: <http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/arocena.pdf>

² Oddone, C. N. (2008). La Red de Mercociudades: Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local. Valencia: Colección Política y Derecho "PO-

En lo local convergen la necesidad y la urgencia, pero también la oportunidad: la necesidad de crear riqueza, de preservar los recursos naturales, de generar puestos de trabajo, de atraer inversiones, entre otros; la urgencia por aminorar el impacto de las crisis sobre el empleo y las condiciones sociales, de acompañar a la población más vulnerable en sus necesidades esenciales, de atender a las demandas ante una emergencia ambiental o sanitaria, entre otras; y la oportunidad, de articular actores productivos en pos de un objetivo común, de crear espacios de socialización y fortalecimiento de los lazos de la comunidad, de comprender las problemáticas particulares de la sociedad y sus actores, entre otras.

En este sentido, la planificación y el desarrollo deben ser en gran parte de carácter local, ya que el territorio ofrece la base material de todo proceso humano, aún en tiempos de globalización.²

La incorporación de la perspectiva local en un proyecto de desarrollo nacional se vuelve necesaria en la medida en que **sin localidades con oportunidades, infraestructura, calidad de vida, educación, comunidad, etc., es muy difícil que pueda consolidarse un proceso sostenido de crecimiento y desarrollo en una instancia superior de organización.** De la misma manera, la viabilidad del desarrollo local protagónico no es posible sin estar inserto en una estrategia nacional que sea, a la vez, sustentable e inclusiva.³

DER" (dirigida por el Dr. Antonio Colomer Viadel), Nro. 11., Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo (IBM), Universidad Politécnica de Valencia (UPV).

³ García Delgado, D. y Casalis, A. (2006) Desarrollo Local protagónico y proyecto Nacional. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, 2006.



Los municipios argentinos históricamente respondieron al rol de municipio administrador, caracterizado por la prestación de servicios urbanos, en un contexto de demandas simples y relativamente estables. A partir de la década del 90, se puede reconocer un proceso sostenido de ampliación y complejización incremental de las necesidades que deben satisfacer los gobiernos locales, reflejado en la consecuente ampliación de funciones y modificaciones en el rol municipal.

De este modo, **el Desarrollo Local se fue incorporando a la agenda pública a partir de un proceso de descentralización de funciones desde el Estado Nacional a los niveles provinciales y municipales**, que no fue acompañado de una descentralización de los recursos necesarios para llevarlas a cabo.⁴

En este sentido, **la descentralización operó como una imposición exógena, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la Nación**; se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales en forma desordenada, sin la preparación administrativa y funcional, sin coordinación con soluciones homogéneas que no contemplaban las especificidades provinciales y municipales.⁵ La ampliación de las funciones transformó al Municipio en ejecutor de nuevas políticas, llevándolo en muchos casos a liderar un proceso de cambio de rol en la gestión local.

Según el Ministerio del Interior⁶, **en Argentina se reconocen 2.304 gobiernos locales**, de

los cuales 1.212 tienen categoría de municipio y 1.092 de comunas u otros. Esta considerable cantidad de instancias gubernamentales, complejizada como se verá a continuación por la heterogeneidad en sus dimensiones y capacidades, representa un desafío para garantizar la equidad en la prestación de servicios públicos en todo el territorio Nacional.

Desde la perspectiva de análisis institucional parecieran tener mayor relevancia aquellos gobiernos locales que cuentan con menos de 10.000 habitantes, ya que representan el 76% del total, sin embargo el 86% de la población vive en ciudades o aglomerados urbanos de más de 50.000 habitantes, lo cual lleva a comprender que estos últimos tienen una injerencia determinante en la mayor parte de la población argentina.

Otros actores locales

Para consolidar una perspectiva holística de lo local, además de las instancias locales gubernamentales, debemos **tener en cuenta a otras organizaciones, con menor nivel de institucionalización, pero que adquieren peso en el territorio por la legitimidad que la sociedad les confiere**. Como por ejemplo las sociedades de fomento barriales, clubes sociales y deportivos como así también organizaciones de comerciantes, empresarios/proveedores, grupos de seguridad por cuadrilla, etc.

Estas bases o grupos primigenios pueden alcanzar un grado de organicidad en la

⁴ Villar, A. (2006). El Desarrollo Local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto. En Rofman, A. y Villar, A. Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate (pp. 231-258). Buenos Aires: UNQ-UNGS.

⁵ Manzanal, M. (2006). Descentralización y Municipios en Argentina. Contrastes y

contradicciones. Buenos Aires: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales.

⁶ Registro Federal de Gobiernos Locales. Ministerio del Interior: <https://gobiernoslocales.mininterior.gob.ar/>



demanda que genere cierta incidencia en las instituciones tradicionales y condicionar lo que a futuro pueden devenir en acciones de política en el ámbito público para dar respuesta a una problemática. Es decir, estos grupos son capaces de lograr instalar temas en la agenda pública, y poder generar que un *issue* sea una "cuestión socialmente problematizada", y de esa manera ser reconocido por los tomadores de decisión.⁷

La dimensión cultural de lo local también juega un papel fundamental. En esta línea, Carrera (2013) recopila una experiencia que representa un ejemplo claro del peso del factor cultural. En 2004, el Gobierno de la Provincia de Chaco observó que los trabajadores contratados para realizar tareas de mantenimiento en espacio público dejaban de asistir a sus funciones luego del cobro del primer salario. Dado que el proyecto era financiado con recursos nacionales, se dispuso la intervención de un equipo interdisciplinario de científicos sociales. Tras un período de investigación, el equipo encontró una posible relación entre la forma de vida de los habitantes originarios de la zona, de tipo cazador-recolector, y la interpretación que los trabajadores hacían de los cobros mensuales. En consecuencia, se tomó la decisión de comenzar a efectuar los pagos de forma semanal, lo cual resultó en una mejora significativa en la asistencia.⁸

⁷ Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.

⁸ Carrera, V. (2013). Trabajadores indígenas en el Chaco argentino: algunos sentidos estigmatizadores. Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología, núm. 17, julio-diciembre, 2013. Universidad de Los Andes Bogotá, Colombia.
<https://www.redalyc.org/pdf/814/81429096011.pdf>

La gama de actores locales no gubernamentales es amplia y heterogénea, particularmente en contextos urbanos. Desde punteros políticos hasta líderes religiosos, pasando por dirigentes de clubes de barrio, todos ellos interactúan en un complejo entramado social. A pesar de sus diferentes roles y motivaciones, estos actores comparten un común denominador: su profundo conocimiento y conexión con el territorio, producto de haber nacido y crecido en él.⁹

En este punto, la cuestión del arraigo se encuentra íntimamente ligada a las culturas locales: primero hay que entender y conocer los rituales y ritos de las comunidades, para pensar en su desarrollo. El arraigo y la potencia de lo local representan una oportunidad, una parte necesaria del desarrollo y un vector para potenciarlo a una escala más dinámica que la estructural-nacional.

Funciones y competencias de los gobiernos locales en Argentina

En el marco del sistema federal que adopta la República Argentina a través de su Constitución Nacional (CN), cada provincia debe establecer las características de su propio régimen municipal.¹⁰ Es decir, que el

⁹ Zarazaga R. S. J. y Ronconi [comp] (2017) "Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad". Buenos Aires, Siglo XXI.

¹⁰ La Constitución Nacional establece que "la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal" (Art. 1) y que "cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la CN; y que asegure



régimen municipal argentino se presenta como un elemento heterogéneo en el que cada una de las 24 jurisdicciones le otorga a su propio régimen municipal características singulares.

Esto configura una institucionalidad caracterizada por su diversidad y complejidad, ya que cada provincia tiene un régimen municipal propio, que define la estructura territorial, funcional y de estructuras organizativas. El Artículo N°123 de la CN incorpora en la Reforma de 1994 que "cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". La autonomía municipal se entiende así, como "la potestad que gozan los gobiernos locales para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio, aunque subordinadamente al cumplimiento de las condiciones previstas en el régimen municipal provincial"¹¹.

Sin embargo, es necesario señalar que se trata de un punto conflictivo de larga data y que aún no ha sido implementado en la totalidad del territorio nacional. **Tres constituciones provinciales aún no reconocen la autonomía municipal:** Mendoza (1917) y Santa Fe (1962), y la provincia de Buenos Aires (1994). Dicho artículo, además de asegurar la "autonomía a

municipal" incorpora la dimensión del "orden institucional" lo que en la práctica significa la potestad de cada municipio de dictar su propia Carta Orgánica¹².

Al momento de analizar aquellas tareas que desempeñan los gobiernos locales, es preciso realizar una diferenciación entre los términos de "competencia" –que hacen referencia a tareas que cada Constitución provincial, Ley o Carta Orgánica le reconoce a los municipios como entidad jurídica pública– y "función" – más relacionado con lo simbólico y que da cuenta de lo que el municipio debe o decide hacer ante las demandas y los requerimientos de la sociedad–.¹³

A la hora de abordar las competencias de los gobiernos locales, es necesario analizar las Constituciones Provinciales y las Leyes Orgánicas Municipales¹⁴. Del análisis de las constituciones surge que aquellas provincias que aún no reconocen la autonomía municipal son las que menos competencias delegan a sus municipios. Por otra parte, se debe resaltar que la esfera en la que más provincias (20) confieren tareas a los gobiernos locales es la de "integración social y comunitaria", en donde se enuncian artículos que impulsan la atención en campos como "asistencia social, minoridad, familia, ancianidad, desamparo o la protección del deporte, la recreación y la cultura".¹⁵

En cuanto a sus funciones, es identificable un núcleo común de acciones reservadas al nivel,

su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria" (Art. 5).

¹¹ Cravacuore, D. (2016) "Gobiernos locales en Argentina". En Manual de gobiernos locales en Iberoamérica., editado por J. M. Ruano de la Fuente y M. Vial Cossani, págs. 15–40. Caracas: CLAD.

¹² Arriaza et al. (2016) "Manual de gestión municipal". Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

¹³ Calvento, M. y Nicolao, J. [comp] (2023). Manual para la internacionalización de los gobiernos

locales: una mirada desde Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2023.

¹⁴ Denominación genérica para la Ley o conjunto de leyes que dicta la provincia para reglamentar su régimen municipal.

¹⁵ Calvento, M. y Nicolao, J. [comp] (2023). Manual para la internacionalización de los gobiernos locales: una mirada desde Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2023.



vinculadas fundamentalmente a los servicios urbanos básicos tales como los servicios de recolección de residuos y el alumbrado público¹⁶.

A la hora de analizar las acciones que desempeñan los gobiernos locales, no alcanza con el estudio de las fuentes del derecho provincial y municipal, ya que la dinámica social y política tiende a ser más flexible que las normas jurídicas. Por lo tanto, es habitual encontrar funciones asumidas de hecho por los gobiernos locales que no tienen su fundamento en lo jurídico, pero que tampoco son prohibidas¹⁷.

Como se mencionó anteriormente, en la década de los noventa se desarrolló un proceso de **descentralización del Estado Nacional** que derivó en importantes transformaciones de las funciones de los gobiernos locales. Así, los municipios adquirieron, en distinto grado, nuevas funciones que se agregan a las tradicionales: la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la promoción económica, la defensa del consumidor, la resolución de conflictos familiares y vecinales, la promoción social, la educación en sus distintos niveles, la oferta de programas de empleo transitorio, la asistencia a las micro pequeñas y medianas empresas, el apoyo logístico a las fuerzas de seguridad, el mantenimiento perentorio de infraestructura escolar y la preservación del patrimonio cultural y natural, la creación de incubadoras

de empresas, nuevas políticas activas de turismo, ferias regionales, acciones de apoyo al comercio exterior, entre otras.¹⁸

A partir de la crisis de 2001, el Estado Nación se reconstruye como núcleo político central, retomando un rol de intervención activa en el diseño y ejecución de políticas públicas. Esto hace que las políticas centrales intervengan en los territorios municipales activamente, poniendo en juego diferentes modalidades de articulación interjurisdiccional, y exigiendo a los municipios capacidades para negociar y gestionar satisfactoriamente en este marco multinivel¹⁹.

Lo “local” en Argentina: un espacio mayoritariamente urbano

El nacimiento y crecimiento de las ciudades, como espacio urbano, se sumerge en las primeras agrupaciones humanas que dieron lugar a la civilización. Los primeros asentamientos se encontraban próximos a recursos naturales y acceso a la alimentación como así también a un refugio. En consecuencia, cada comunidad debió especializarse en la exploración, explotación y desarrollo de determinados recursos naturales, que con el tiempo y la necesidad de intercambio, construían caminos para comerciar. Estos caminos que comenzaron a transitarse con transporte a carretas fueron las primeras rutas que marcaron la expansión

¹⁶ Centrángolo y Jiménez (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública.

¹⁷ Calvento, M. y Nicolao, J. [comp] (2023). Manual para la internacionalización de los gobiernos locales: una mirada desde Argentina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2023.

¹⁸ Cravacuore, D. (2009). Perspectivas de los gobiernos locales en Argentina. En Territorio y gestión municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador, editado por Gladys Molina, 149- 170. Mendoza: CONICET.

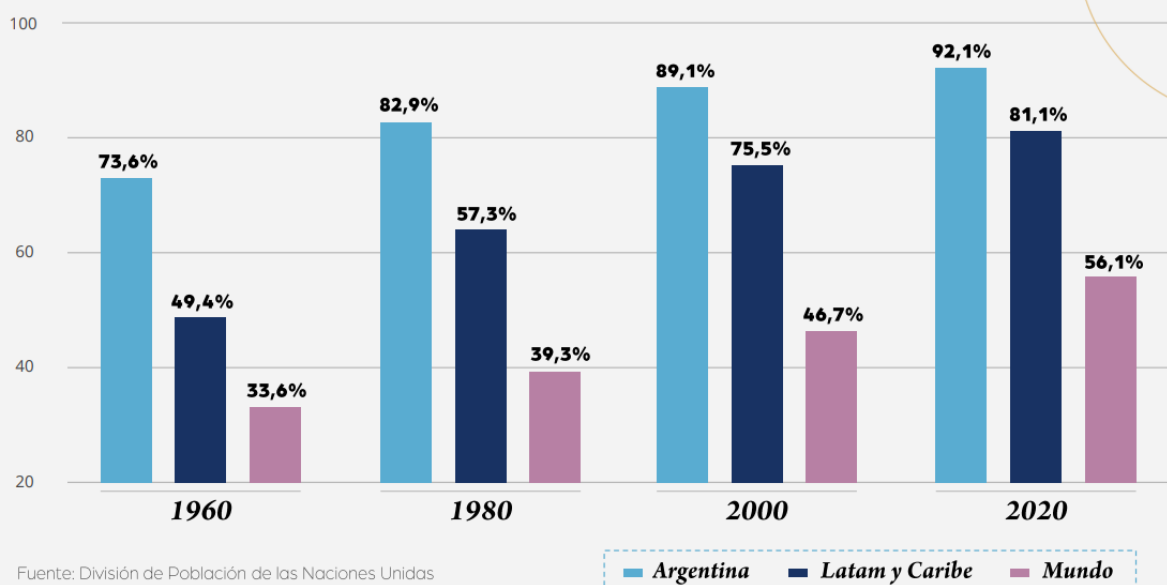
¹⁹ Grandinetti, R. M. (2022) Los estudios sobre gestión de políticas locales en Argentina: génesis, desarrollo y actualidad. Disponible en <https://erevistas.uca.edu.ar/>



humana. Las postas entre las grandes ciudades fueron dando lugar a nuevas localidades, en un principio como mero lugar de descanso y luego como un sitio de estancia permanente. La formación de nuevos poblados se tradujo en nuevas y mayores necesidades de desarrollo, de

comerciales y los intercambios entre distintas localidades han sido impulsores clave del crecimiento urbano. En este sentido, podemos identificar diferentes tipos de conectividad que influyen en el desarrollo de las ciudades, desde las infraestructuras físicas hasta las redes sociales y digitales.

Acá y en todos lados. **Cada vez más personas viven en ciudades**



caminos, de seguridad, de servicios básicos, cómo así también en el imperativo de garantizar reglas mínimas de convivencia.

En definitiva, resulta fundamental **comprender a las ciudades no como elementos estáticos delimitados y aislados, sino más bien como espacios dinámicos que se asemejan más a puntos –o nodos– conectados en una red que compone un entramado mayor, inmersos en un entorno determinado y en interrelación con otras urbes.**

Esta visión dinámica de las ciudades, como nodos interconectados en una red más amplia, nos lleva a reconocer la **conectividad** como un factor fundamental para su desarrollo. De hecho, la historia misma de la urbanización nos muestra cómo las rutas

Un ejemplo de este desarrollo son las estaciones de tren en Argentina, que fueron, por mucho tiempo, el corazón pulsante de numerosos pueblos. Más allá de ser nodos de conexión y motores económicos, las estaciones se erigieron como auténticos reflejos de las identidades locales. Su arquitectura, a menudo inspirada en estilos europeos o adaptada a las características regionales, se convirtió en un símbolo de orgullo comunitario. Al mismo tiempo, eran el epicentro de la vida social, donde se tejían redes de relaciones, se compartían noticias y se celebraban eventos. La llegada del ferrocarril transformó no solo el paisaje físico de los pueblos, sino también su tejido social y cultural, dejando una huella imborrable en la memoria colectiva de los argentinos.



Al focalizar el análisis en Argentina, es necesario comenzar aclarando que cuando hablamos del espacio local nos referimos en general a espacios urbanos, ya que **el 92% de la población es de carácter urbano: una de las tasas de urbanización más grandes del mundo** y de Latinoamérica, muy por encima de la media mundial (56%) y regional (81,2%)²⁰.

Considerando que una porción cada vez mayor de la población vive en ciudades, **las estrategias de desarrollo deben poner creciente foco en los gobiernos locales** como unidades territoriales de análisis, para evaluar la capacidad de dar respuesta a esas problemáticas, donde la productividad es local y se gesta desde lo local, y con los actores locales.

Las ciudades no pueden clasificarse de manera homogénea en contextos diversos. Es necesario contemplar y comprender su realidad regional, nacional y local. En este sentido, y considerando que lo local es mayoritariamente urbano, pueden identificarse –en una primera aproximación basada en un criterio demográfico–, cinco contextos urbanos distintos en Argentina según la información disponible en la categoría de departamentos en el CENSO 2022:

- el **36% (16.5 millones)** de la población vive en los departamentos que conforman la región del AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires)²¹;
- el **16% (7.4 millones)** vive en los departamentos que conforman 4

metrópolis (Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza, y Gran Tucumán) y **3 ciudades grandes** (Santa Fe Capital, Salta y General Pueyrredón);

- el **35% (15.8 millones)** vive en departamentos que contienen **126 ciudades intermedias**²²;
- el **9% (4.1 millones)** viven en departamentos que contienen **127 ciudades chicas**;
- el **4% (2 millones)** viven en departamentos con 205 localidades de menos de 20.000 habitantes.

En primer lugar se destaca que el **aglomerado urbano del AMBA** concentra la mayor cantidad de población, aunque se observa con respecto al 2010 una leve disminución del porcentaje en relación al total del país: en el 2010 el AMBA concentraba el 37% de la población y el 37% de las viviendas, mientras que en el 2022 cayó al 36% de la población y el 35% de las viviendas.

En segundo lugar, se destacan los departamentos que conforman **metrópolis** de más de 1 millón de habitantes, como el Gran Córdoba (1.565.112 habitantes), con 3,4% de la población y 3,5% de las viviendas; el Gran Rosario (1.539.946 habitantes); el Gran Mendoza (1.254.440 habitantes); el Gran Tucumán (1.171.807 habitantes). Si a estos aglomerados urbanos le sumamos las **ciudades grandes** como General Pueyrredón (Buenos Aires), Salta, y Santa Fe, se abarca el 16% de la población total.

²⁰ Banco Mundial (2024) <https://ourworldindata.org/urbanization>

²¹ El Área Metropolitana (AMBA), está constituida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 40 Partidos de la Provincia de Buenos Aires que la circundan.

²² Ciudades entre 50.000 y 500.000 habitantes, tales como: Gualguay (57.865), Azul (75.396), Palpalá (86.5531), Río grande (98.017), Junín (101.762), Tandil (150.162), Concordia (199.634), Río Cuarto (292.293), San Salvador de Jujuy (315.491), Bahía Blanca (335.190), Corrientes Capital (432.192), entre otras.



Es decir que ocho **aglomerados concentran más de la mitad (52%) de los habitantes del país censados, lo que demuestra la firme primacía de las grandes urbes en todo el territorio, tanto en cantidad de habitantes como en cantidad de viviendas.**

Sin embargo, esto no debe llevar a quitarle relevancia a instancias de menor volumen poblacional como las **ciudades intermedias y chicas**, que alcanzan a 253 departamentos en donde viven 19.9 millones de personas. Más aún si consideramos que se identifica un leve descenso en el crecimiento de la población de las grandes urbes (los departamentos con más de 1.000.000 de habitantes tienen la menor tasa de crecimiento intercensal 10,4%) y un aumento mayor a la media en los departamentos que tienen entre 10.000 y 150.000 habitantes.²³

En síntesis, puede precisarse que más del 96% de la población argentina vive en departamentos con más de 20.000 habitantes. En este sentido se adopta una perspectiva que, sin excluir la dimensión rural que muchas veces se entrelaza con el entorno de las ciudades, se pondera al momento de abordar el análisis de lo local la condición urbana de los aglomerados –en sus distintos tamaños– y las problemáticas que predominan en ellos, así como también las políticas públicas que deben llevarse adelante. A continuación se repasarán brevemente las características generales de las categorías urbanas en las que se desarrolla la vida de la gran mayoría de los Argentinos.

²³ Álvarez de Celis, F. (2022). CENSO 2022 DE POBLACIÓN Y VIVIENDA: CONTINÚA LA PRIMACÍA URBANA, PERO CRECEN MÁS LOS DEPARTAMENTOS DE 10.000 A 150.000 HABITANTES. Disponible en: <https://tejidourbano.net>

Metrópolis y ciudades grandes: la competitividad urbana y el desafío de la integración

En las metrópolis, lo local adquiere una dimensión compleja: se trata de ámbitos geográficos con un grado creciente de autonomía, que compiten en el mercado global por la atracción de inversiones externas y por la generación de condiciones para el desarrollo económico, en mayor o menor medida de forma coordinada con los Estados Nacionales.²⁴

Tal como lo refleja la principal metrópolis del país, en este tipo de aglomerados conviven realidades muy disímiles desde el punto de vista de la organización político-administrativa, que tornan complejo su análisis. Por ejemplo, dentro del AMBA conviven Municipios como: Gral. Las Heras (17.572 habitantes), Gral Rodríguez (143.211), Avellaneda (370.939) y La Matanza (1.837.774), por citar algunos casos. Sin embargo, la sociedad que habita este territorio comparte, en mayor o menor medida, ciertos rasgos de identidad y sobre todo problemáticas comunes por el hecho de coexistir dentro de una misma dinámica urbana que excede los límites político-administrativos.

En este sentido, la "metropolización" ocurre cuando "una ciudad, independientemente de su tamaño, rebasa su límite territorial político-administrativo" para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios.²⁵ Las características comunes

²⁴ Francisco Jalomo Aguirre, «Desarrollo local en contextos metropolitanos». Disponible en: <http://journals.openedition.org/polis/2622>

²⁵ Sobrino, Jaime (2003), "Zonas metropolitanas de México en 2000; conformación territorial y movilidad de la población ocupada", en Estudios



que adquiere el territorio se encuentran ligadas por cuestiones comerciales, de entramado productivo, de seguridad (o inseguridad), de infraestructura, de conectividad, o de servicios, que aunque dependan de un gobierno local pueden ser brindados a ciudadanos de otra jurisdicción.

Siguiendo a Fritzsche y Vio²⁶, al pensar y definir estrategias de acción orientadas al desarrollo en este tipo de espacio territorial, existen por lo menos dos formas básicas de concebir a la configuración: como un conjunto o como fragmentos agregados de territorio. De esta consideración dependerá el enfoque que tendrán estas estrategias y a posteriori el éxito de las mismas para alcanzar las metas propuestas. El primer caso permitirá la definición de estrategias que apunten a un aumento de la competitividad de la Región, para lo cual cuenta con condiciones como por ejemplo: la presencia de economías de aglomeración, la disponibilidad masiva de servicios urbanos y de equipamiento a un costo relativo menor, la accesibilidad al mercado de consumo y de trabajo, tiempos de transporte más reducidos por efectos de la proximidad y una mayor conectividad, el acceso a servicios avanzados y de innovación tecnológica. En cambio, las intervenciones que asuman como escala de lo local a determinados fragmentos de territorio de la Región desarrollarán estrategias dirigidas al aumento de la competitividad focalizada, lo que probablemente genere enclaves de competitividad en un contexto de creciente depresión de las actividades productivas.

demográficos y urbanos, Vol.18, N.3. El Colegio de México, México D.F.

²⁶ Federico J. Fritzsche y Marcela Vio (2000). El desarrollo local en áreas metropolitanas y el papel de la industria. En Borello J. A. (coordinador) *Bulones y canguros. Los ejes productivos del desarrollo local*. Instituto del conurbano. Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS).

La competitividad urbana cobra importancia en el marco de este proceso de globalización que involucra un creciente intercambio de bienes y servicios a escala mundial en el cual las ciudades se consolidan no sólo como soporte físico de estos intercambios — suministrando infraestructura de servicios urbanos como transporte, energía, comunicaciones, agua y saneamiento—, sino también como lugar preferencial para la producción de estos bienes y servicios²⁷.

Ciudades intermedias: el desafío del crecimiento

El concepto de “ciudad intermedia” pasó de un enfoque condicionado casi exclusivamente por la talla demográfica, hacia otro con base en el rol de los centros urbanos en relación con los otros elementos de la red. Se evidencia así la importancia de la capacidad de articulación y la intensidad de los flujos con las grandes metrópolis nacionales y mundiales, y con las amplias redes rurales.

Las ciudades intermedias, además de su dimensión poblacional, tienen potencial de crecimiento económico y demográfico, y por lo general se encuentran alejadas de las grandes metrópolis. Su dimensión les permite ganar una mínima economía de escala y ordenar eficientemente el crecimiento urbano. Por la función que desempeñan en su entorno, son centros de interacción social, económica y cultural; ofrecen empleos, servicios e infraestructura a la población

²⁷ Federico J. Fritzsche y Marcela Vio (2000). El desarrollo local en áreas metropolitanas y el papel de la industria. En Borello J. A. (coordinador) *Bulones y canguros. Los ejes productivos del desarrollo local*. Instituto del conurbano. Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS).



urbana y regional. **En definitiva es que son el espacio de realización de las personas.**

El contexto global actual brinda particulares **oportunidades para las ciudades intermedias**, capitalizando la flexibilización para posicionarse en un contexto ampliado con nuevo impulso. Este reconocimiento abre nuevas perspectivas para pensar el territorio, identificar sus capacidades instaladas para la promoción de las economías regionales y la generación de una mejor calidad de vida urbana, todos ellos objetivos necesarios para pensar políticas territoriales integradas (Caporossi, 2023).

En Argentina, las ciudades intermedias agrupan al 35% de la población en 126 departamentos, y por sus características merecen especial atención a la hora de evaluar las posibilidades de potenciar el desarrollo local. **Considerando su rol estratégico y el peso poblacional que tienen en Argentina, resulta imprescindible abordar las problemáticas locales de este tipo de espacios urbanos** y aprovechar las enormes potencialidades que ofrece el enfoque del Desarrollo Local.

Ciudades chicas y pueblos

Las ciudades chicas y los pueblos en Argentina, se caracterizan por su baja densidad poblacional y su estrecha relación con el entorno natural. Estas localidades, presentan una estructura económica basada en actividades agropecuarias y pequeñas industrias, lo que les confiere un carácter distintivo.

Una de las principales oportunidades radica en su capacidad para aprovechar sus recursos naturales y culturales únicos. Estos lugares tienen el potencial de desarrollar economías basadas en el turismo rural, la

agricultura sostenible y las industrias locales, creando empleos y mejorando la calidad de vida de sus habitantes. Además, la cohesión social y la identidad comunitaria más fuerte en estos ámbitos pueden facilitar la implementación de proyectos participativos y colaborativos.

Sin embargo, uno de los desafíos más significativos que enfrentan estas localidades es la falta de infraestructura básica adecuada. El acceso limitado a servicios esenciales como agua potable, saneamiento, energía y conectividad digital puede restringir su capacidad para atraer inversiones y mejorar el bienestar de sus residentes. En muchas de estas localidades, los caminos de acceso no están pavimentados, lo que dificulta el transporte de productos y el acceso a servicios básicos. La mejora de estas infraestructuras es crucial para fomentar un entorno propicio para el desarrollo económico y social, y requiere inversiones sustanciales y una planificación estratégica a largo plazo. **Fomentar el acceso a salud pública, servicios de calidad y justicia en términos de derechos humanos y acceso justo al hábitat.**

Otro desafío importante es la migración de jóvenes hacia las grandes ciudades en busca de mejores oportunidades educativas y laborales. Esta tendencia puede conducir al envejecimiento de la población local y a una disminución en la fuerza laboral activa, lo que a su vez afecta la sostenibilidad económica y social de estos pueblos. En muchos casos, las escuelas locales solo ofrecen educación primaria, obligando a los jóvenes a mudarse para continuar sus estudios. Para contrarrestar este fenómeno, es esencial implementar políticas que fomenten el desarrollo de oportunidades locales, como la creación de centros educativos y de



formación técnica, así como la promoción de emprendimientos y pequeñas empresas.

La articulación público-privada representa otra oportunidad significativa para el desarrollo de estas localidades. La colaboración entre los gobiernos locales y el sector privado puede impulsar proyectos de desarrollo que no solo mejoren la infraestructura y los servicios, sino que también generen empleo y fomenten la innovación. Programas de incentivos fiscales y apoyo a inversiones pueden atraer a empresas interesadas en contribuir al desarrollo local, creando un círculo virtuoso de crecimiento y bienestar comunitario. Ejemplos de éxito en este ámbito incluyen iniciativas de producción agrícola con valor agregado y proyectos de energías renovables.

Finalmente, las pequeñas ciudades y pueblos deben enfrentar el desafío de implementar políticas de desarrollo sostenible que equilibren el crecimiento económico con la protección del medio ambiente. La promoción de prácticas agrícolas sostenibles, el desarrollo de energías renovables y la conservación de los recursos naturales son esenciales para garantizar un desarrollo a largo plazo. Además, la educación ambiental y la participación comunitaria son fundamentales para lograr un compromiso colectivo con la sostenibilidad. En resumen, aunque las ciudades pequeñas y pueblos en Argentina enfrentan desafíos significativos, también cuentan con numerosas oportunidades que, si se abordan con estrategias integrales y colaborativas, pueden llevar a un desarrollo próspero e inclusivo.

En definitiva, Metrópolis y ciudades grandes, ciudades intermedias, o ciudades chicas y pueblos, enfrentan con sus particularidades

desafíos comunes y cuentan con distintos recursos para enfrentarlos. Esto lleva a poner en valor la necesidad de una comprensión integral de las distintas realidades para poder adecuar estrategias que potencien las capacidades en función de los recursos.

Ejes para la elaboración de políticas públicas desde lo “local”

En función de lo expuesto, y considerando la relevancia que las políticas públicas adquieren en el plano local, a continuación se proponen algunos ejes para ordenar la discusión en relación a la agenda de trabajo necesarias para abordar las principales problemáticas comunes a los distintos tipos de ciudades en Argentina con un enfoque de desarrollo local.

Ciudades Sostenibles

a) Planificación Territorial y Urbanismo.

El crecimiento poblacional de las ciudades, el cual es común a la mayor parte de ellas, es una problemática en sí misma en la medida en que tensiona la oferta de servicios públicos y privados disponibles y los obliga a ampliarse constantemente.

Ahora bien, la forma en que las ciudades crecen en relación con el territorio representa un desafío adicional. En Argentina por ejemplo, entre el 2006 y el 2016 las ciudades crecieron en promedio el doble en territorio que en habitantes, lo cual trae consecuencias que impactan negativamente en las dinámicas urbanas: “Las formas de



crecimiento que propugnan patrones de alto consumo de suelo y replican ocupaciones de baja densidad, afectan negativamente a las dinámicas urbanas, dado que, en tanto la ciudad no densifica sus tejidos, la consecuencia directa de ello es la expansión con bajas densidades, la segregación social y la proliferación de vacíos urbanos, hecho que conlleva costos más altos debido al incremento de las inversiones que hacen al funcionamiento de la ciudad, la provisión de servicios en territorios cada vez más amplios y los traslados de la población hacia los centros urbanos mediante transporte público que tienden a la ineficiencia o, peor aún, por medio del automóvil particular, con su impacto nocivo sobre los sistemas de movilidad y las emisiones de CO2 que promueve".²⁸

En este sentido, la planificación territorial y el urbanismo cumplen un rol fundamental en fomentar el crecimiento de las ciudades para que estas sean habitables y equitativas. Esto implica garantizar una distribución justa de los recursos y las oportunidades para los habitantes de la ciudad. Para ello, se requieren estrategias vinculadas al:

- **Desarrollo de transporte público:** implementar redes de transporte público eficientes y accesibles que reduzcan la dependencia del automóvil. Fomentar el uso de bicicletas y la caminata mediante la construcción de ciclovías y veredas seguras.
- **Diseño urbano inclusivo:** planificar ciudades que sean accesibles para todos, incluyendo personas con discapacidad. Esto incluye rampas, ascensores, señalización clara y accesibilidad en edificios públicos.

²⁸ Lanfranchi, G; Cordara, C; Duarte, J.I.; Gimenez Hutton, T.; Rodriguez, S; Ferlicca, F; (octubre de 2018); ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes

- **Espacios verdes y recreativos:** crear y mantener parques y plazas urbanos que mejoren la calidad de vida, proporcionen espacios para la recreación y ayuden a mitigar el calor urbano y la contaminación.
- **Vivienda accesible:** desarrollar políticas que faciliten la construcción de viviendas accesibles para todos los segmentos de la población, incluyendo programas de subsidios y financiamiento.

b) Infraestructura

Una infraestructura robusta y bien mantenida es esencial para el desarrollo local. Los municipios deben centrarse en:

- **Servicios básicos:** garantizar el acceso universal a agua potable, saneamiento y energía. Esto incluye la expansión de redes de agua y alcantarillado, y el desarrollo de energías renovables a nivel local.
- **Infraestructura social:** construcción y mantenimiento de instalaciones públicas como escuelas, hospitales, centros comunitarios y espacios recreativos. Asegurar que estas instalaciones sean accesibles para todos los ciudadanos.
- **Infraestructura digital:** ampliar el acceso a internet de alta velocidad y tecnologías de la información, especialmente en áreas rurales y menos desarrolladas. Promover la alfabetización digital y la inclusión tecnológica.
- **Transporte:** mejorar y mantener la infraestructura de transporte, incluyendo rutas, ferrocarriles y sistemas de transporte público que permitan el contacto con otras ciudades del mundo. Esto también implica la planificación de

aglomerados. Buenos Aires: CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>



sistemas de transporte que sean accesibles y asequibles.

c) Desarrollo Productivo

Para fomentar un desarrollo productivo a nivel local, los municipios pueden implementar las siguientes estrategias:

- **Diversificación económica:** promover una variedad de sectores económicos, como la agricultura, la manufactura, los servicios y el turismo, para reducir la dependencia de una sola industria y aumentar la resiliencia económica.
- **Apoyo a PYMEs:** ofrecer programas de capacitación, acceso a financiamiento y asistencia técnica para pequeñas y medianas empresas. Esto puede incluir incubadoras de negocios y parques industriales que proporcionen infraestructura y servicios compartidos.
- **Desarrollo educativo estratégico:** ofrecer posibilidades educativas que permitan la formación de profesionales en función de las necesidades y potencialidades locales.
- **Economía circular:** fomentar prácticas empresariales que reduzcan, reutilicen y reciclen materiales, minimizando el desperdicio y promoviendo la sostenibilidad. Esto puede incluir incentivos fiscales para empresas que adopten prácticas circulares.
- **Turismo sostenible:** desarrollar actividades turísticas que respeten el medio ambiente y las culturas locales. Esto incluye la promoción del ecoturismo y la capacitación de comunidades locales en prácticas turísticas sostenibles.

Derechos Humanos

a) Hábitat y Ambiente

El derecho a un hábitat adecuado y un medio ambiente saludable es esencial para la dignidad humana. Los municipios pueden:

- **Promover el acceso a viviendas dignas:** implementar programas de vivienda social, mejorar los asentamientos informales y asegurar que las nuevas construcciones cumplan con estándares de calidad y sostenibilidad.
- **Protección ambiental:** desarrollar políticas y programas para la conservación de recursos naturales, gestión de residuos, reducción de emisiones contaminantes y mitigación del cambio climático. Implementar programas de reforestación y conservación de ecosistemas.
- **Educación ambiental:** realizar campañas de concientización y programas educativos en escuelas y comunidades sobre la importancia de prácticas sostenibles, reciclaje y conservación de recursos.

b) Salud y Bienestar

Garantizar el acceso a la salud y promover el bienestar general incluye:

- **Atención primaria de salud:** ampliar y mejorar los servicios de salud primaria, asegurando que sean accesibles y de calidad. Esto incluye la construcción de centros de salud en áreas rurales y la capacitación continua del personal sanitario.
- **Promoción del deporte y la actividad física:** desarrollar instalaciones deportivas, como gimnasios, campos deportivos y pistas de atletismo, y



organizar programas comunitarios que fomenten la actividad física y el deporte.

- **Seguridad alimentaria:** implementar programas para apoyar la producción local de alimentos, como huertos comunitarios y mercados de productores. Fomentar la educación nutricional y programas de alimentación escolar para asegurar que todos los niños tengan acceso a una dieta balanceada.

c) Políticas de Inclusión

La inclusión social debe ser un pilar fundamental en la gestión local:

- **Igualdad de género:** implementar políticas y programas que promuevan la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Esto incluye el apoyo a emprendedoras, la lucha contra la violencia de género y la promoción de la paridad en cargos públicos.
- **Atención a migrantes:** ofrecer servicios de apoyo a los migrantes, incluyendo asistencia legal, programas de integración social y laboral, y acceso a servicios básicos.
- **Accesibilidad para personas con discapacidad:** desarrollar infraestructura accesible y programas que promuevan la inclusión laboral y social de personas con discapacidad. Esto incluye adaptar edificios públicos, promover la educación inclusiva y asegurar el acceso a servicios de salud especializados.

Gestión y Gobierno Local

a) Innovación y Nuevas Tecnologías para la Gestión

El uso de tecnologías avanzadas puede mejorar la eficiencia y la transparencia de la gestión local:

- **Gobierno digital:** implementar plataformas en línea para trámites y servicios municipales, permitiendo a los ciudadanos acceder a servicios de manera más eficiente y transparente.
- **Datos abiertos:** publicar datos municipales abiertos para fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- **Ciudades inteligentes:** aplicar tecnologías de información y comunicación para mejorar la calidad de vida urbana. Esto puede incluir sistemas de gestión de tráfico inteligentes, monitoreo ambiental y gestión eficiente de recursos.

b) Democracia y Participación

Fomentar una gobernanza participativa y democrática:

- **Participación ciudadana:** crear espacios y mecanismos para la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones, como consultas públicas, foros comunitarios y consejos de vecinos.
- **Presupuestos participativos:** implementar programas de presupuestos participativos que permitan a los ciudadanos decidir sobre la asignación de una parte del presupuesto municipal, promoviendo la transparencia y la responsabilidad fiscal.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** desarrollar políticas y prácticas que



aseguren que las acciones del gobierno local sean transparentes y responsables, como la publicación de informes periódicos de gestión y la creación de mecanismos de auditoría ciudadana.

c) Articulación Público-Privada

La colaboración entre el sector público y el privado es esencial para el desarrollo local:

- **Alianzas estratégicas:** desarrollar proyectos en colaboración con empresas privadas que beneficien a la comunidad, como la construcción de infraestructura, el desarrollo de programas educativos y la promoción del turismo.
- **Incentivos a la inversión:** crear políticas que fomenten la inversión privada en áreas prioritarias para el desarrollo local, ofreciendo incentivos fiscales y facilidades administrativas.
- **Responsabilidad social empresarial:** promover prácticas empresariales que contribuyan al desarrollo sostenible y la inclusión social, incentivando a las empresas a invertir en la comunidad y en prácticas laborales justas y sostenibles.

Consideraciones finales

El desarrollo local se revela como una estrategia indispensable para abordar las particularidades de cada territorio y garantizar un crecimiento equitativo y sostenible. **La diversidad territorial de Argentina exige políticas públicas adaptadas a las realidades locales,** promoviendo una visión integral que

contemple aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales. Un enfoque local permite una mayor cercanía a las necesidades de la población, facilitando la participación ciudadana y la toma de decisiones más informadas.

Los gobiernos locales son actores fundamentales en el impulso del desarrollo local, ya que están más cerca de las necesidades de la población y cuentan con un conocimiento profundo del territorio. Sin embargo, enfrentan desafíos como la falta de recursos y la complejidad de las problemáticas. Es fundamental fortalecer la articulación entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y local) para lograr una mayor coherencia en las políticas públicas y optimizar el uso de los recursos. Una gobernanza multi-nivel es clave para abordar los desafíos complejos que enfrentan las comunidades locales.

La innovación social y tecnológica es un motor de desarrollo fundamental para las comunidades locales, especialmente en áreas rurales y menos desarrolladas. La implementación de nuevas tecnologías y la promoción de la creatividad pueden generar nuevas oportunidades económicas y mejorar la calidad de vida de los habitantes. Sin embargo, es necesario fortalecer las capacidades locales para aprovechar al máximo estas oportunidades. La capacitación de los funcionarios públicos, la inversión en educación y la promoción de la investigación son elementos clave para construir un futuro más próspero y sostenible.

El desarrollo local es un proceso complejo y multifacético que busca mejorar la calidad de vida de las comunidades, promoviendo el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Este enfoque integral implica considerar diversos aspectos,



desde la planificación urbana y el desarrollo productivo hasta los derechos humanos y la gobernanza local.

La construcción de **ciudades sostenibles** es fundamental para garantizar un futuro más próspero y equitativo. La planificación urbana y el desarrollo territorial deben centrarse en fomentar el crecimiento urbano densificado, el transporte público eficiente, la creación de espacios verdes y la accesibilidad universal. Asimismo, es necesario promover un desarrollo productivo que sea sostenible y diversificado, apoyando a las pequeñas y medianas empresas y fomentando la economía circular.

El desarrollo local debe estar guiado por los principios de los **derechos humanos**, garantizando el acceso a vivienda digna, salud, educación y un medio ambiente sano. La justicia social implica abordar las desigualdades históricas y promover la inclusión de todos los sectores de la población. La dimensión de la memoria y la verdad es fundamental para construir sociedades más justas y reconciliadas, reconociendo y reparando las violaciones de los derechos humanos.

Una **gestión local eficiente y participativa** es clave para lograr un desarrollo local sostenible. La implementación de tecnologías de la información y la

comunicación, la promoción de la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública son elementos esenciales para fortalecer la democracia local. La articulación entre el sector público y el privado es fundamental para movilizar recursos y generar sinergias que beneficien a la comunidad.

En conclusión, **el desarrollo local es un proceso dinámico y complejo que requiere de un enfoque integral y participativo**. Al combinar la planificación urbana sostenible, el desarrollo productivo inclusivo, la garantía de los derechos humanos y una gestión local eficiente, las comunidades pueden construir un futuro más próspero y equitativo para todos sus habitantes.

Desde Poliedro, entendemos que es imprescindible analizar y potenciar las oportunidades que ofrece una perspectiva del Desarrollo Local para contribuir a mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos locales a partir de un enfoque integral que combine la planificación estratégica, la participación ciudadana, la innovación y la articulación entre los diferentes niveles de gobierno. Al fortalecer estas capacidades y adaptar las políticas públicas a las realidades territoriales, será posible **construir comunidades más justas, equitativas y sostenibles**, capaces de enfrentar los desafíos de nuestro tiempo.

