

EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL. ESTRATEGIA ECONOMICA Y DE CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL.

Enrique Gallicchio

Director del Programa de Desarrollo Local
Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)
Uruguay

Introducción

A través de las páginas que siguen intentaré plantear algunos de las principales factores que hacen a la teoría y la práctica del desarrollo económico local. No se relatarán las experiencias en marcha, sino que se intenta avanzar en algunas conclusiones, aprendizajes y también cuestionamientos a nuestras prácticas, en particular a cuatro puntos: los principales elementos conceptuales del desarrollo local; la dimensión económica de los procesos locales de desarrollo; las nuevas modalidades y desafíos a la gobernabilidad local y global; y los desafíos para la cooperación para el desarrollo local tal como la conocemos hoy.

Desarrollo local: algunos elementos conceptuales

Describiremos brevemente algunas de las principales características de “lo local” en la visión del CLAEH.¹

Desde nuestra óptica, 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 que tienen diferentes implicancias en su forma de ver lo local.²

En ese sentido, y en nuestro análisis, el desarrollo local debe considerar y ser considerado en relación a los contextos en los que se maneja, fundamentalmente los ámbitos regionales y nacionales pero sobre todo la globalización.

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 (lo local). Como consecuencia, aumentan los factores a tener en cuenta para el desarrollo de los territorios y crece la incertidumbre acerca de su futuro.

Bervejillo apunta que *“las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización. Por la*

¹ La visión del desarrollo local que aquí se presenta se basa en la acumulación académica y práctica del Programa Desarrollo Local de CLAEH, entre 1987 y la actualidad. Algunos de los textos consultados para este trabajo son: José Arocena (1995), Federico Bervejillo (1999), Javier Marsiglia y Graciela Pintos (1999), Enrique Gallicchio (2002).

² Arocena, José: *El Desarrollo Local como desafío contemporáneo*. CLAEH-Nueva Sociedad, 1995.

*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”.*³

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. Estas 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.

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de **insertarse en lo global de manera competitiva**, capitalizando al máximo posible sus capacidades por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego.

Es, sobre todas las cosas, una nueva manera de comprender y construir cada país. 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 y generadores de democracia y desarrollo. Es necesario entonces romper con los enfoques que ven al desarrollo local como parte de la reforma del estado, o asociado a procesos de descentralización que, en definitiva, promueven el empobrecimiento de lo nacional y también de lo local. No entendemos el desarrollo local como compensación ante un “mal desarrollo” nacional, sino como una nueva forma de mirar y hacer.

Algunos de los aspectos que consideramos claves a la hora de hablar de desarrollo local:

- a. se trata de un enfoque multidimensional e integrador;
- b. se trata de un enfoque que se define por las capacidades de articular lo local con lo global;
- c. se trata de un proceso que requiere actores de desarrollo, que se orienta a la cooperación y negociación entre esos actores.

³ Federico Berdejillo: “Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo”. Artículo en el libro: *Desarrollo Local en la Globalización*. Javier Marsiglia (comp.). CLAEH. Montevideo, 1999.

Esto significa que el desarrollo local es un proceso orientado. La cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado son aspectos centrales del proceso. Para que éste sea viable, los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores extra locales.

La metodología empleada para el estudio de las realidades locales considera una matriz de análisis que cruza los modos de desarrollo históricos de la localidad (en el período de los últimos 30 años aproximadamente), el sistema de relaciones sociales y la identidad cultural, con los tipos de actores y sus roles específicos en los procesos de desarrollo local. Como uno de sus productos más relevantes 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, base y sustento para iniciativas y proyectos de desarrollo.

El desarrollo local, para cumplir con sus objetivos de desarrollo, debe resolver, desde el territorio, algunos ejes que hacen al devenir del mismo. En particular, el desafío pasa por tres tipos de temas:

- la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos);
- la obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas);
- la gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él).

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:⁴

- 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,
- 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,

⁴ Enriquez, Alberto: . “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”. *Alternativas para el Desarrollo* No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2003.

- contribuir al desarrollo del país,
- y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional.

Esto implica:

- 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.
- La concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales.
- La construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado.
- El reconocimiento de que la realidad es diversa. Se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario en la gestión de la diferencia. Los procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motor del desarrollo nacional.
- Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional.

En la misma línea, para el CLAEH el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego (Arocena, 1999, Gallicchio, 2002).

Los procesos de desarrollo local, y también las experiencias de gobernabilidad, se dan sobre territorios determinados. Lo local no está nunca definido a priori, sino que es, básicamente, una construcción social. La búsqueda de espacios y escalas pertinentes es clave para el trabajo que realizan varias de nuestras instituciones. Así, cuando se habla de desarrollo de un territorio, se lo concibe en relación a cuatro dimensiones básicas (Gallicchio, op.cit.):

- *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.

Así como el desarrollo en general y el desarrollo local en particular reconocen diferentes dimensiones, la gobernanza también lo hace. Los cuatro factores

anteriormente descriptos: economía, sociedad, ambiente, política, refieren a dimensiones insoslayables de cualquier proyecto de gobernabilidad local.

Por otra parte, la propia definición de desarrollo local que llevan adelante organizaciones como CLAEH, escapan de visiones “localistas”, y por el contrario vinculan fuertemente los procesos de desarrollo local a las dinámicas nacionales y globales del desarrollo, tal como se señaló en las definiciones más arriba indicadas.

En ese sentido, hay diversos abordajes posibles para analizar esta relación, que han sido recopilados por Arocena:⁵

- A. Unos 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. Otros 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. Finalmente, un tercer abordaje, todavía minoritario, destaca la articulación local-global, dentro de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras visiones tienen la virtud de que son coherentes y claras. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, son profundamente equivocadas.

La tercera es más difícil, contradictoria, de difícil comprensión, buscando articular categorías que aparecen como incompatibles. Sin embargo, creo que es la única que da cuenta plenamente del significado del desarrollo local. Se trata de la articulación entre lo local y lo global, que hace a la propia definición del desarrollo local. Busca romper, asimismo, con las visiones compensatorias del desarrollo local tan propias de los procesos de reforma del estado en América Latina.⁶

El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos

⁵ Arocena, José: “Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización”. En *Desarrollo Local en la Globalización*. Montevideo, CLAEH, 1999.

⁶ Gallicchio, Enrique: “La Agenda Latinoamericana del Desarrollo Local”. Presentado en el Seminario Regional sobre Desarrollo Local. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Antigua, Guatemala, 9 de mayo de 2002.

económicos), así como mejorar la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasa entonces por 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.

Es importante discutir los vínculos entre la descentralización y el desarrollo local, sus similitudes y diferencias en el contexto latinoamericano. La descentralización (proceso político para repartir mejor los recursos estatales existentes) es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo local. Si bien son un par inseparable para el desarrollo, uno es más mediado por la política, mientras que el otro, siendo un proceso político, permite avanzar en mayor integralidad, participación y mejor uso de los recursos. Sin desarrollo local la descentralización tiene riesgos muy fuertes de ser un instrumento de achicamiento del Estado, sin contenidos de cambio social.

Desarrollo Económico Local: algunos elementos conceptuales

Desde esta perspectiva, hablar de desarrollo económico local implica trabajar sobre una dimensión del desarrollo local, inseparable de las demás.

Se puede decir que uno de los objetivos de esta línea de trabajo es la de generar riqueza en un territorio. Los instrumentos para esto son, por ejemplo, el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos del territorio, y la coordinación de programas y proyectos.⁷

Los impactos esperados son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad del empleo, el aumento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida.

En este campo podemos claramente identificar instrumentos útiles para llevar adelante cada una de estas acciones. Los principales programas de desarrollo económico local (DEL) son los que refieren a la dinamización empresarial (fortalecer y atraer empresas), el fomento del empleo (políticas activas de empleo) y el asociativismo municipal (búsqueda de escalas productivas desde el territorio).

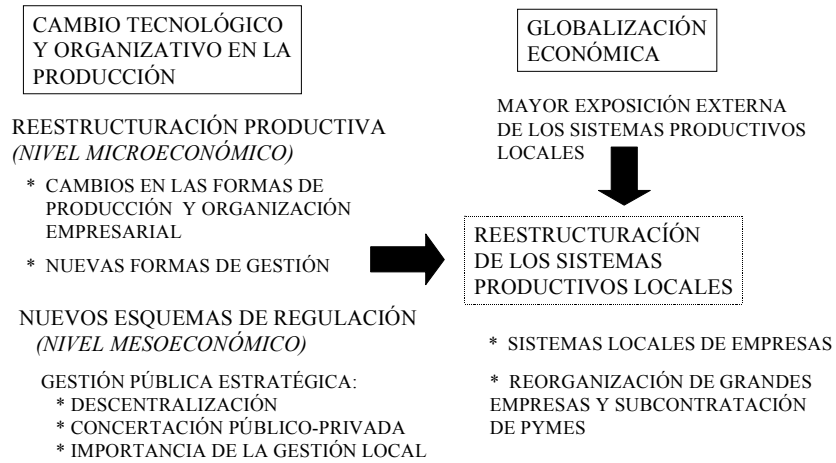
En cualquier caso, esto nos debe hacer releer las principales dinámicas de los territorios en el contexto de globalización. Como señala Alburquerque,⁸ los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas, en el

⁷ Los siguientes párrafos se basan sobre todo en “Desarrollo Económico Local”, Asociación Chilena de Municipalidades, 1996.

⁸ Alburquerque, Francisco: *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.

campo de la micro y de la macroeconomía. Señala que no se deben confundir los procesos de cambio tecnológico y organizativo de la producción, de carácter microeconómico, con la globalización económica, pero que en cualquier caso, la combinación de nuevas formas de producción y organización empresarial, sumados a la mayor exposición externa de los sistemas productivos locales, provoca una fuerte reestructuración de estos sistemas locales, demandando una nueva forma de gestión pública, nuevas formas de regulación y también la reorganización del sistema productivo local.

CAMBIO TECNOLÓGICO, GLOBALIZACIÓN Y AJUSTE PRODUCTIVO



Fuente: Francisco Albuquerque, op. Cit.

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.

	PLANTEAMIENTO TRADICIONAL	NUEVOS PLANTEAMIENTOS
Estrategia dominante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ desarrollo polarizado ▪ (visión funcional) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ desarrollo difuso (visión territorial)
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ crecimiento cuantitativo ▪ grandes proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ innovación, calidad y flexibilidad ▪ numerosos proyectos
Mecanismos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ redistribución y movilidad del capital y el trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ movilización del potencial endógeno ▪ utilización de los recursos locales y externos
Organización	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gestión centralizada ▪ administración central de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gestión local del desarrollo

	PLANTEAMIENTO TRADICIONAL	NUEVOS PLANTEAMIENTOS
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ los recursos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ creación concertada de organizaciones intermedias
Agentes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ estado central ▪ grandes empresas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ administraciones publicas territoriales ▪ estado central ▪ PyMES y microempresas ▪ actores sociales locales ▪ organismos intermedios ▪ entes supranacionales ▪ de integración económica

Fuente: Albuquerque, op. Cit.

Estos cambios nos ubican en una dinámica totalmente diferente a la imperante. No se trata, por tanto, de apostar al crecimiento más o menos explosivo de las pequeñas y medianas empresas locales, ni a la apuesta (también casi desesperada) a la inversión extranjera, sino a la construcción de un nuevo tipo de competitividad de corte territorial, donde la gente, las empresas y los gobiernos locales tienen un nuevo rol, ahora sí central, a cumplir. Esto nos lleva a otro de los temas de reflexión de este artículo, y refiere a las formas de gobernabilidad del territorio.

La gobernabilidad del territorio

Esta situación, de fuerte cambio en el modelo de desarrollo, tal como la caracteriza Albuquerque, pone en cuestión no solo la forma de dinamizar la economía de un territorio, sino, sobre todo, la forma de gobernar el mismo. De entrada digamos que no se trata de un problema de gobernabilidad “nacional” o “local”, sino que más que nada es necesario apuntar a una nueva lógica de gestionar las relaciones local-global con el territorio como eje.

El propio Albuquerque nos señala los diferentes momentos que se vivieron en países como España a la hora de establecer políticas y líneas de trabajo en desarrollo económico local. En la bibliografía citada se hace referencia a la forma como el modelo español pasó de las ILE (Iniciativas Locales de Empleo), a las IDE (Iniciativas locales de Desarrollo Empresarial), para terminar en las IDL (Iniciativas de Desarrollo Local). Estas últimas representan un paso adicional a los anteriores. Mientras las ILE confiaban en la “mano visible” del Estado como la fuente que iba a solucionar los temas del empleo (empleos de emergencia, formación, etc.), las IDE confiaban en la “mano invisible” del mercado, y allí se priorizaron fuertemente

los programas de fomentos de las PYMES. Finalmente, se llegó a la conclusión de que el camino es la construcción de políticas integrales que articulen el Estado, el Mercado y los Actores.

En este marco, los componentes principales son varios: la calificación de los recursos humanos, la construcción de redes e institucionalidad, el fomento de las nuevas empresas, pero sobre todo lo que Alburquerque llama la “construcción de entornos innovadores”. Estos entornos, que apuntan a la construcción de modalidades de desarrollo local integral, se apoyan en la importancia de los factores intangibles del desarrollo local.

No es objetivo de este artículo describir los factores mencionados, pero nombraremos algunos de ellos: liderazgo, participación, diagnóstico de base local, estrategia cooperativa, conocimiento del mercado de trabajo local, existencia de institucionalidad local como resultado de la concertación de actores, factores culturales, una visión integral del desarrollo, y sobre todo, el reconocimiento de la incertidumbre y lo dinámico del proceso, con las necesarias adaptaciones a los cambios. El Estado-Nación, tal como lo conocemos, es hoy demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día. Las dinámicas globales, asociadas a los procesos de reestructuración neoliberal del Estado en América Latina hacen que, como nunca, las oportunidades para los gobernantes locales sean amplias.

En algún sentido, el propio proceso de globalización potencia el rol de los responsables locales. Sin embargo, estas posibilidades que tienen, como nunca antes, los gobiernos locales pueden operar como oportunidad o como amenaza para su legitimidad en el territorio.

Es que si bien las condiciones favorecen su nueva centralidad, el desafío es de construcción de nuevas formas de gobernanza local.⁹

Resulta bastante evidente que estamos ante un proceso en que las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. En ese marco los actores locales pasan a ser no ya un eslabón de la cadena sino actores capaces de convertirse en actores políticos y económicos relevantes (Brugue-Goma, 2001).

Sin embargo, en el contexto de esta profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otros:

- moverse en la complejidad;
- gobernar a través de redes y no de jerarquías;
- dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad;
- relacionarse más que de mandar.

⁹ Una discusión sobre este tema se puede encontrar en Enríquez y Gallicchio (2003)

En este sentido, la presión de la globalización obliga a las autoridades municipales a reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado a nivel local, así como también a replantearse los aspectos más básicos de su capacidad de gobernar. Articular esta red no es fácil, implica voluntad política y también nuevas capacidades, pero parece ser el principal desafío para gestionar eficientemente el nuevo orden.

La práctica del desarrollo local: hacia una evaluación

Definidos los principales conceptos del desarrollo económico local y sus desafíos actuales, plantearé algunos temas que hacen a qué acciones y proyectos se llevan adelante.

En ese sentido, haré algunas reflexiones desde la evaluación de proyectos y desde el desarrollo local en una perspectiva no localista, con un sesgo hacia la cooperación vinculada a proyectos con ONG y gobiernos locales.¹⁰

- **Los proyectos de desarrollo económico local que llevamos adelante hasta hoy no lo son en sentido estricto, en el sentido duro del término.** Son proyectos que, en general, no generan riqueza ni los territorios logran capitalizarse mayormente a través de ellos. En ese sentido, lo que muchas veces evaluamos como “éxitos” o como “fracasos” son intentos de cambiar la base económica a través de pequeños proyectos, frecuentemente de tipo productivo. Pero, ¿qué es lo que queda a la hora de evaluar proyectos de desarrollo local?
- Por una parte quedan los resultados de los proyectos encarados. **Frecuentemente sus resultados son tan magros en los contenidos propios del proyecto, que debemos mostrar todo lo que se ha logrado en términos de capital social, pero como ése no era el objetivo del proyecto, no interesa a los evaluadores.**
- Por el contrario, estamos ante proyectos en perspectiva de desarrollo local. Lo que se busca es más bien **sentar las bases –crear capacidades, confianzas, precondiciones- para pensar en proyectos de desarrollo local estrictamente hablando.** El desarrollo local en esta segunda acepción es una idea fuerza, que apunta a otras metas, frecuentemente de empoderamiento, fortalecimiento de la sociedad, etc. Son **procesos largos, relacionados con el sentido de fortalecimiento de la sociedad civil, de creación y fortalecimiento de vínculos, de capital social.** En todos los casos, hay esfuerzos serios por imaginar sueños y caminos de búsqueda para alcanzarlos. Estas son las metas de desarrollo social, que dan sentido y una significación a la participación en sociedad.
- **Sin embargo, nuestros proyectos son por lo general “exitosos”** desde varios aspectos:
 - logran mayores niveles de autofinanciamiento

¹⁰ Una discusión más a fondo se puede encontrar en Winchester y Gallicchio (2003).

- más trabajo de coordinación interinstitucional,
 - mayor autoestima,
 - más inversiones público-privadas,
 - formación de equipos locales,
 - apertura municipal hacia la comunidad,
 - procesos de mayor conocimiento de la realidad del territorio,
 - internacionalización de las categorías y conceptos del desarrollo local,
 - articulación intermunicipal,
 - reconocimiento y legitimidad de las iniciativas, disminución de factores psicosociales de riesgo en madres y jóvenes,
 - mejoras en aspectos pedagógicos,
 - mayores grados de iniciativa social y económica, recuperación de vínculos, ampliación de temas en las mesas de trabajo,
 - fortalecimiento del espacio local, entre otros.
- **No es poca cosa. ¿Son estos procesos válidos, útiles, replicables? Si la respuesta es sí, la pregunta es como potenciarlos y multiplicarlos.**
 - **Las condiciones del contexto son pobres. En nuestros países no existen las condiciones básicas del entorno –en la sociedad y en las estructuras- para un desarrollo local tal como lo hemos pensado en nuestros desarrollos teóricos. Nos encontramos ante un contexto global donde se priorizan los grandes acuerdos políticos internacionales y los equilibrios macroeconómicos nacionales. La sociedad civil y los gobiernos locales están ausentes de este proceso. Se descuidan las políticas/condiciones que darían un nivel mínimo de protección a las economías y sociedades nacionales que, además, incentivarían un desarrollo endógeno con vínculos globales. En América Latina nos encontramos con situaciones graves de crisis económica, institucional, societal y política, donde lo local se encuentra desplazado por otros problemas estructurales graves: una profundización de la exclusión social, altos niveles de desempleo, institucionalidades políticas débiles o rotas. Con los actuales niveles de atomización societal en lo espacial y lo temporal, muchas intervenciones a nivel local, finalmente apuntan a resultados de corto plazo y no logran incorporar dinámicas sistémicas. En ese sentido, el riesgo de las intervenciones en desarrollo local en clave PURAMENTE económica, corren el riesgo de tornarse compensatorias y localistas, perdiendo sentido como modelo de desarrollo. Sin embargo, hay otros caminos.**

La Cooperación para el desarrollo local: ¿hacia un nuevo paradigma?¹¹

¹¹ Las siguientes líneas se basan en “Operationalizing Social Capital: A strategy to enhance communities ‘Capacity to Concert0’”, Ramon E. Daubon and Harold Saunders. The Kettering Foundation. 2003. Mimeo.

En este marco, **la cooperación internacional está a la búsqueda de un nuevo paradigma**. Debe partir de la base de que después de varias décadas de cooperación, los programas, tal como están concebidos, han fallado. No hay evidencia conclusiva de que hayan promovido sostenidamente desarrollo económico y social en los países de América Latina. La pobreza no ha bajado y la exclusión es creciente. El proceso de los programas de apoyo es que han sido, frecuentemente, más asistenciales y menos de desarrollo. Si bien se trata de un proceso dinámico, donde hay cambios y nuevas formas de cooperar, todavía no se ven cambios sustanciales. Ahora bien, es un juego que todos, en mayor o menor medida, hemos jugado. Si lo reconocemos, cambiemos.

A partir de un trabajo recientemente distribuido,¹² se avanza en algunos puntos de agenda para resolver esta situación, transfiriendo capacidades y no sólo recursos. Se plantean diez puntos que debería tener presente la cooperación para enfocar en este marco:

- Todo proyecto de desarrollo debe tener un producto residual que sea mejorar la capacidad de concertación de la sociedad. Es un resultado que siempre debe estar presente.
- Que las intervenciones no generen ruptura de los niveles de concertación previos. Frecuentemente hay impactos negativos por romper procesos previos. Que los proyectos no generen disminución de la cultura democrática, de reducción de la participación.
- Se apoyan comunidades, no proyectos. El tema es la sociedad y sus articulaciones, donde debemos considerar especialmente el peso del actor político.
- Los fondos son lo menos importante que los donantes pueden ofrecer. El tema es la lógica de fondos.
- Permanecer con el proceso es uno de los principales aspectos a considerar. El desarrollo de lo cívico, entendido como interés público, como lo político entendido en sentido amplio.
- Apoyar la flexibilidad y la capacidad del staff más que los fondos.
- Ser menos estratégico y más vinculado a las necesidades inmediatas. Que la cooperación responda a la demanda de las comunidades. Que lo estratégico sea promovido desde adentro y no por la cooperación.
- Apoyar a las comunidades a darse su tiempo en diseñar su proyecto. Respetar los tiempos de la comunidad, no de la cooperación.
- Apoyar a las comunidades en retroceder y repensarse en torno a lo que han hecho más que urgirlos en concluir los reportes.
- Los donantes no pueden desarrollar países, son los ciudadanos los que desarrollan los países.

En este marco hay algunos puntos a considerar especialmente:

¹² “Operationalizing Social Capital: A strategy to enhance communities ‘Capacity to Concert’”, Ramon E. Daubon and Harold Saunders. The Kettering Foundation. 2003. Mimeo.

- **Los actores**, especialmente el rol del actor político, en los procesos de desarrollo local. Las Municipalidades, como nunca, tienen la oportunidad de ser actores claves de desarrollo, pero también más que nunca deben ganarse el lugar, a través del relacionamiento, la influencia y su capacidad de concertar. La legitimidad electoral, importante, es sólo una de las legitimidades presentes en el medio local. ¿Cuál es la institucionalidad del desarrollo local? Se debe tener cuidado con las agencias de desarrollo local como tecnología. Deben ser parte de un proceso.
- Los procesos de desarrollo local deberán tender a la integralidad o no serán tales. En ese sentido, no es conducente caminar hacia procesos de desarrollo económico local en sentido estricto. El tema estratégico es la construcción de capital social como objetivo para un mayor y mejor manejo del excedente económico local.
- Es necesario un **cambio de lógica** en todas las cabezas. De la lógica vertical y sectorial, centralista, a la lógica horizontal, de redes, con el territorio como espacio idóneo para articular.

El desarrollo local no es, no puede ser, un proceso autárquico. Debe articularse con los procesos nacionales. La acción local será más útil si la unimos a una acción por cambiar los marcos nacionales de desarrollo. **Las políticas nacionales de desarrollo local** deben ser un objetivo de quienes trabajamos en desarrollo local y seguramente de la cooperación. **En este sentido, podemos decir que el desarrollo local es mas político que económico.**

Los procesos de desarrollo local son procesos inducidos, es decir, son el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden con sus decisiones en el desarrollo de un territorio determinado¹³. Son **procesos que necesitan de agentes de desarrollo, con determinadas capacidades. Fortalecer y crear esas capacidades es un rol muy importante que la cooperación puede cumplir.**

La construcción del desarrollo local. El capital social.

Es importante discernir de qué hablamos cuando hablamos de capital social. Estamos en un momento en que se habla mucho de esto, pero en este caso no queremos caer en definiciones que prioricen la conformación de capital social como disminución de costos de transacción, lo cual implica una visión “neoliberal” del mismo. Nos basaremos en la definición propuesta por Barreiro (2002): es un “concepto que se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas. Podemos referirnos al capital social como ‘asociaciones horizontales’ entre la gente y a redes sociales de

¹³ “Desarrollo desde el territorio (a propósito del desarrollo local)”. Fernando Barreiro, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación”.

Cuando señalamos que el objetivo de fondo de los procesos de desarrollo local es la construcción del capital social, estamos diciendo que es necesario, desde la gestión local, y también desde la cooperación, prestar mucha más atención a estos procesos. Los cambios necesarios no pueden ser abordados por organizaciones aisladas ni por proyectos puntuales, sino que deberán establecerse fórmulas sistemáticas y persistentes de interacción social.

Como señala Barreiro: “si la cooperación y la asociación son un factor clave para el éxito del desarrollo local, debemos averiguar cómo funciona, como se genera y por qué determinados territorios son proclives a que sus agentes colaboren y otros, en cambio, son débiles en las acciones cooperativas, que son las que, finalmente, activan y combinan los recursos existentes de una manera adecuada. Esto es, que producen desarrollo para el territorio.”

La pregunta es si estos procesos pueden estimularse y promoverse, y la respuesta es sí, y es hacia allí que es necesario caminar. Agrega Barreiro: “el capital social se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones. Para poseer capital social una persona o una organización debe relacionarse con otra. No es propiedad de ninguno de los actores que se benefician de él. Sólo existe cuando se comparte”.

Señala que uno de los problemas a los que nos enfrentamos a menudo en el desarrollo local es el carácter ocasional de las formas de cooperación. La permanencia en la interacción social es constituyente del capital social. Siendo éste el objetivo, hay que considerar el costo de producirlo. Requiere recursos, pero el principal es el tiempo. Éste es uno de los grandes desafíos para la cooperación y los actores nacionales y regionales actuando en desarrollo local, construyendo territorios, dimensión económica, ambiental, social, política.

A modo de conclusión

En las páginas anteriores hemos intentado avanzar en cinco direcciones: la definición del desarrollo local, las características del desarrollo económico local como parte de una estrategia más integral, los desafíos para la gobernabilidad, el rol de la cooperación internacional y la construcción de capital social como uno de los ejes estratégicos de la práctica del desarrollo local.

Con respecto al tema del desarrollo económico local nos interesa destacar especialmente (desde experiencias como la española, pero también desde varias experiencias latinoamericanas) que el verdadero desafío del mismo consiste en

hacerse cargo de la integralidad (iniciativas de desarrollo local). En ese marco, la estrategia de fondo es la de la construcción de capital social desde el territorio como forma de hacer efectivas y sostenibles las líneas que se proponen llevar adelante los actores.

Para ello es necesario un cambio de lógica en la política nacional –de una lógica predominante centralista, sectorial y vertical, a una lógica emergente territorial, horizontal y de redes-.

Asimismo, el rol de la cooperación internacional en este campo tiene fuertes desafíos y, sobre todo, la necesidad de hacerse cargo de sus fracasos y carencias, pero también de la potencialidad que tiene en términos de constituirse en un apoyo para procesos duraderos, de verdadera construcción social.

Para ello, instrumentos como la Maestría en Desarrollo Local que llevan adelante instituciones como la UCA, UCU, FUNDE y CLAEH aportan en la construcción del actor de nuevo tipo necesario para los desafíos que ahora existen.

Como señaló Alain Touraine hace un tiempo, nuestras sociedades necesitan de ingenieros de puentes y caminos. No se trata de los ingenieros tradicionales, se trata de los nuevos constructores del capital social desde el territorio, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de nuestros conciudadanos.

Montevideo, setiembre de 2003

Bibliografía consultada

Albuquerque, Francisco. *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.

Arocena, José. *El desarrollo local como desafío contemporáneo*. CLAEH-Nueva Sociedad, Montevideo, 1995.

Arocena, José. "Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización". En *Desarrollo Local en la Globalización*. Javier Marsiglia (ed.), CLAEH, 1999. Montevideo.

Asociación Chilena de Municipalidades. *Desarrollo Económico Local*. ASM-FESUR-DSE. Santiago de Chile, 1996.

Barreiro, Fernando. *Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local*. En <http://www.ii.gov.org>

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

Brugue, Quim y Goma, Ricard. *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2001.

Daubon, Ramon y Saunders, Harold. "Operationalizing Social Capital: a strategy to enhance communities 'Capacity to Concert'". The Kettering Foundation. 2003. Mimeo.

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

Enríquez, Alberto y Gallicchio, Enrique. "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, octubre de 2003.

Gallicchio, Enrique. *Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional. El caso del Mercosur*. Documento presentado a la II Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDELCA), Guatemala, 2002.

Gallicchio, Enrique. "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, 2003.

Gallicchio, Enrique. *La experiencia del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en la construcción de alianzas para el desarrollo local. Análisis de tres experiencias*. Conferencia en Asamblea General de ALOP. Antigua Guatemala, Guatemala. 9 de mayo de 2002.

Gallicchio, Enrique y Lucy Winchester. *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*. Santiago de Chile, 2003.

Marsiglia, Javier y Pintos, Graciela. El desarrollo local como desafío metodológico. En *Desarrollo Local en la Globalización*. CLAEH. 1999. Montevideo, Uruguay.