

¿EL DESARROLLO LOCAL ESTA DE MODA?¹

*Enrique Gallicchio **

¿Territorialización de políticas o políticas territoriales?

El desarrollo local está de moda en América Latina. Diversas personas, instituciones y gobiernos con muy diferentes características lo nombran como uno de los principales temas de sus agendas. Sin embargo, parece que el desarrollo local y la descentralización son usados por los actores con diferentes objetivos y contenidos. Estas líneas pretenden avanzar en dirección a establecer qué deberíamos entender por desarrollo local desde una agenda construida por las sociedades latinoamericanas.

La situación social y política en América Latina muestra cambios sustantivos. Sin embargo, muchos de los planteos muestran un ambiguo discurso de descentralización, desarrollo local y a la vez recentralización. Si bien el desarrollo local y la descentralización aparentan ser la nueva panacea en varios discursos, bajo tales denominaciones se nuclean numerosas experiencias de muy diverso carácter, desde las instrumentales hasta las de construcción de capital social, hasta las de simple desconcentración o aun las de descentralización centralizada. Existe, con razón, cierta disconformidad con el uso y la práctica de estas nociones y formas de hacer. Desde nuestro punto de vista, el desarrollo local y la descentralización son a la vez estrategias e instrumentos de desarrollo. No son ni una moda, ni un paradigma, ni una panacea. Su gran potencialidad radica en que representan una estrategia diferente para el desarrollo.

Bajo las advocaciones al desarrollo local, con reales muestras de voluntad política descentralizada, y con recursos puestos a disposición, muchas veces se esconde el debate de si estamos ante una lógica de territorialización de políticas (lo central marca el rumbo, lo local ejecuta) o de políticas territoriales (políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales).

Se trata de un dilema para todos los actores, desde los partidos políticos, los actores sociales, el sector privado, las agencias multilaterales, que se plantean diversas soluciones en las cuales el desarrollo local, la descentralización y la participación son un común denominador.

El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de situación y como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional, regional y territorial, que precisamente se sustenta en las políticas nacionales y la autonomía local como parte de un mismo arreglo institucional.

¹ Basado en Gallicchio (2004).

* Enrique Gallicchio, economista uruguayo, es Coordinador Técnico del Programa PNUD/Gobierno de Uruguay "[Gobernabilidad y Desarrollo Local \(ART GOLD\)](#)" en Uruguay.

Las visiones del desarrollo local

Coexisten al menos siete visiones del desarrollo local:

Desarrollo local como el ámbito de territorialización de las políticas

Como se ha dicho, existe hoy día en América Latina un interés muy fuerte y renovado en las políticas de proximidad que toman al territorio como el referente principal. Parten de la base de que el Estado durante muchos años no ha considerado esta dimensión de las políticas, y que es muy relevante que los recursos lleguen a quien verdaderamente los necesitan. Es en ese marco que las líneas centrales de gobierno pasan a tener un renovado interés en lo local y lo territorial, con fuerte voluntad política y recurso puestos a disposición. Esto es novedoso y muy relevante. La pregunta es si estamos ante nuevas experiencias de desarrollo local -entendiendo por tal el rol clave de los actores del territorio, especialmente los gubernamentales- en la articulación de los mismos o ante una territorialización de políticas desde lo central al territorio, que tiene mucho de bueno en términos de focalización de recursos. Pero aun necesita un escalón más en términos de llegar a “políticas territoriales” en el más amplio sentido del término, donde los actores locales no solo participen de mesas sectoriales sino también de la articulación de los recursos que pasan por el territorio, Como articular salud, educación, trabajo, género, si no es desde las propias estructuras del territorio?

Desarrollo local como participación

Se trata de la visión “participacionista”, fuertemente teñida por la salida de las dictaduras en América Latina y muy asociada con procesos participativos. Para esta concepción, desarrollo local sería todo aquel proceso en el que participen actores en la discusión de asuntos de un territorio determinado. Aunque el trabajo según esta concepción ha permitido generar ámbitos y acciones de mejora de la calidad de vida, en la mayoría de los casos, la participación se ha transformado en un fin en sí mismo, sin su necesario vínculo con la producción de visiones estratégicas del territorio, o con visiones que trasciendan el pequeño proyecto o el microemprendimiento. En suma, se trata de visiones que se afilian a la matriz de pensamiento que supone que todo es posible desde el territorio, y su déficit se ubica en la posibilidad de salir de lo local, visto como localismo, y en involucrar actores que tomen decisiones económicas y políticas, adentro y afuera del territorio en consideración. Sin embargo, los procesos participativos deben contemplar bastante más que el nucleamiento alrededor de mesas de consulta. En líneas generales deben tener en cuenta que a esta altura de los procesos la participación es cada vez más pragmática, y asociada a la obtención de recursos y voluntades políticas para llevar adelante las propuestas generadas por la población.

La visión neoliberal del desarrollo local

Una tercera visión es claramente de carácter neoliberal. La misma ha sido impulsada preferentemente a instancias de los organismos multilaterales de crédito. Los amplísimos procesos de desarrollo local llevados adelante en la década del 90, especialmente en países como Argentina, Perú, Bolivia y casi toda América Central han estado teñidos de una lógica de desarticulación del Estado Nacional y un traslado de competencias, de forma más o menos difusa, a los gobiernos y actores locales. En este sentido, se financiaron muchísimos micro emprendimientos - con el argumento de que la pobreza se combate con emprendedurismo-, agencias de desarrollo local - con el argumento de que es necesario generar una institucionalidad multiactoral -, o procesos de mejora de la gestión municipal - bajo el supuesto de que no había una gestión

“moderna” para administrar las nuevas competencias que, por la vía de los hechos, aterrizaron en los municipios. Fueron años en los que, con leyes o sin leyes, de manera más clara o más difusa, llovieron nuevas competencias al ámbito local, desde un Estado central que dejaba de cumplir acciones en educación, salud, alimentación, infancia y/o empleo. Toda la “tecnología” del desarrollo local fue aplicada a rajatabla -Argentina fue el caso más paradigmático, con planes estratégicos, mejoras de la gestión municipal, *clusters* y corredores productivos, capacitación, diagnósticos locales-. Lo que falló es que todo se realizó en un contexto donde los recursos aparecían como parte de una estrategia de debilitamiento del Estado central. Asimismo, no se dio prioridad a procesos de verdadera construcción de sociedad, en el sentido de capital social. La descentralización, en su visión más instrumental y menos política, operó como agenda de los organismos multilaterales, como un elemento central a todo su accionar.

Desarrollo local como municipalismo

Una cuarta visión asoció el desarrollo local al municipalismo. En el mismo contexto, se hacía necesario fortalecer los municipios en un nuevo rol, como actores de desarrollo y no ya como meros prestadores de servicios. En ese sentido, y asociado a fuertes procesos de descentralización, se generó una visión de que el desarrollo local pasaba por el desarrollo municipal. Si había un buen municipio, necesariamente iba a haber buen desarrollo local. Esta visión falló en el sentido de que no tuvo la suficiente visión como para entender que la nueva gobernanza implica incorporar una multiplicidad de actores a ámbitos donde se toman decisiones. En general, y en los pocos casos en los que se fue eficaz en mejorar la gestión municipal, nunca se mejoró la gestión social del municipio y su capacidad de interlocución social con otros actores.

Desarrollo local como desarrollo económico local

Una tendencia muy fuerte ha visto al desarrollo local exclusivamente en su dimensión económica. El supuesto básico consistía en que el problema de estas sociedades era de carácter económico, y que las sociedades locales carecían del dinamismo necesario para encarar otras fases del desarrollo. En esta concepción, de carácter claramente economicista, se priorizó ante todo el desarrollo de microempresas en una primera fase y los planteos de mejora de la competitividad territorial en una segunda etapa. Su raíz está muy claramente vinculada, aunque no solamente, a la cooperación europea para el desarrollo. En este sentido, y especialmente en América Central, se impulsaron multiplicidad de proyectos de carácter productivo y de institucionalidad para el desarrollo económico local. Si bien como todas las líneas de trabajo han tenido sus puntos altos, en general han fallado en construir un modelo donde los emprendimientos se articulen y generen una lógica de desarrollo local, y no de crecimiento de empresas. La articulación entre esta lógica productivista y una de carácter más social pocas veces ha estado presente. Asimismo, un tema clave en las sociedades latinoamericanas, el del empleo, no ha sido el articulador de estos procesos.

Desarrollo local como ordenamiento territorial

Más recientemente, también impulsado desde la cooperación europea, se ha generado un accionar de proyectos de ordenamiento territorial como la nueva panacea para el desarrollo local. En general se parte del supuesto de que el territorio no está lo suficientemente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo y, en distintas modalidades, se promueve una estrategia de construcción de una visión estratégica del territorio, que termina pretendiendo promover procesos de desarrollo local mucho más que procesos de ordenamiento del territorio en sentido estricto. Aquí se da un fuerte

choque de predominios y lógicas profesionales, que hacen que frecuentemente se observe que bajo el rótulo del ordenamiento territorial se esté dando un salto hacia una predominancia del urbanismo en los procesos de desarrollo local.

Desarrollo local como forma de análisis social

Se trata de una visión más “neutra” del desarrollo local, en el sentido que lo ve más como una herramienta de análisis que como un instrumento de cambio social. Es así, que este enfoque lo ubica en una dimensión analítico-metodológica, como herramienta definida por un conjunto de variables e indicadores. Diversos estudios se ubican en esta dimensión, sobre todo a partir de la utilización intensiva de sistemas de información geográficos. Estos estudios adoptan, finalmente, un carácter mucho más descriptivo que de herramientas para la acción.

Más política, menos técnica; más sociedad que economía

Resulta claro que hay que avanzar hacia definir con más claridad qué es y qué no es desarrollo local, pero sobre todo, clarificar su sentido. Desde nuestro punto de vista cada visión recoge una necesidad o una dimensión - la participación multiactoral, el fortalecimiento de la gobernabilidad local, la dimensión económica, la construcción de estrategias, la herramienta de análisis. Pero frecuentemente se falla en un elemento crucial: *el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia. Es, ante todo, una estrategia socio-política de cambio.*

Para cumplir con sus objetivos de desarrollo, debe resolver, desde el territorio, algunos aspectos indispensables. En particular, el desafío pasa por tres tipos de temas:

- la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos, gobernanza, proyecto local);
- la obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas, tecnologías);
- la gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él para mejorar la calidad de vida de los habitantes, el ¿para qué?).

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, todo lo cual 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;
- La inclusión, no solo de los tradicionalmente excluidos, sino especialmente de mujeres y jóvenes a ámbitos de toma de decisión;

- Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional.

Las nuevas estrategias

Existen tres elementos cruciales a la hora de pensar y actuar en clave de desarrollo local: la gobernanza local, regional y nacional; el desarrollo económico local y el empleo; y la construcción de capital social.

La gobernanza local, regional y nacional

El desarrollo local mejora la gobernanza en todos sus niveles, básicamente porque pone el gobierno y el poder al alcance de la gente.

Un primer desafío pasa por recuperar el vínculo gobierno-ciudadano, elemento clave para la legitimidad de las formas de gobierno que nos hemos dado. El diagnóstico inicial es que los desempeños gubernamentales siguen siendo caracterizados en América Latina, - para centrarnos en nuestro continente -, por crisis de legitimidad y por tanto, de credibilidad. La falta de rumbo, la corrupción y la ineficacia siguen siendo atributos de la mayoría de gobiernos y los métodos para paliar esta realidad siguen dirigidos a la minimización del rol del Estado y a la preponderancia de los actores privados, como vía para disminuir el peso de la ineficacia gubernamental, y alcanzar así la gobernabilidad democrática proclamada. Este no es el camino. Como ya se señaló, uno de los atributos del desarrollo local es que permite acercar el poder a la ciudadanía. La cercanía con los problemas y con los decisores puede permitir una mejora democrática.

La propia globalización, con su dinámica de desterritorialización y a la vez de localización, produce las condiciones para recuperar el rol de los actores locales como tomadores de las decisiones acerca de su destino. Es que si bien las condiciones favorecen su nueva centralidad, el desafío es de construcción de nuevas formas de gobernanza local.² 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 participantes capaces de convertirse en actores políticos y económicos relevantes (Brugué, Gomà, 1998).

Sin embargo, en el contexto de esta profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otras formas de acción, 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 mandar.

La presión de la globalización obliga a las autoridades locales 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.

² Una discusión sobre este tema se puede encontrar en Enríquez y Gallicchio (2003).

En suma, nos hallamos ante un desafío doble, ¿cómo se generan políticas nacionales que den marco y potencien el desarrollo local?, conociendo que la descentralización es una de estas políticas, y a la vez ¿cómo se genera una nueva gobernanza democrática a nivel local?

El desarrollo económico local. Su necesario vínculo con el empleo

Un segundo tema de la nueva agenda es el desarrollo económico local. Durante muchos años el abordaje de base del desarrollo local nos alejó de la discusión real sobre los procesos económicos. En el fondo, una práctica que deje de lado la dimensión económica del desarrollo, es una práctica condenada al ostracismo, como un desafío para técnicos o militantes.³

Nuestra tesis es que en la realidad latinoamericana el desarrollo económico local debe ser discutido y practicado no solamente en su dimensión de crecimiento, sino sobre todo, como una estrategia de generación de empleo y trabajo. En lo que se refiere a desarrollo económico, América Latina vive horas dramáticas con relación a los temas que hacen a la generación de empleo y su necesario correlato, la mejora de la calidad de vida.

Desde la perspectiva que hemos señalado, 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 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.⁴

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 asociacionismo municipal (búsqueda de escalas productivas desde el territorio).

En cualquier caso, es ineludible la lectura de las principales dinámicas de los territorios en el contexto de globalización. Como señala Albuquerque (1999), los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas, en el campo de la micro y de la macroeconomía. Así, aunque no deben confundirse los procesos de cambio tecnológico y organizativo de la producción - de carácter microeconómico -, con la globalización económica, la combinación de nuevas formas de producción y organización empresarial, sumada 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.

El mismo autor ubica estos cambios en procesos más amplios de modificaciones al desarrollo territorial. Así, nos ubica en un contexto donde se pasa de una estrategia

³ Una discusión con mayor profundidad sobre este tema puede ser leída en Gallicchio (2003; 2003a).

⁴ Los siguientes párrafos se basan sobre todo en Asociación Chilena de Municipalidades (1996).

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 -, 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.

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 (PYMES) 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 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, que refiere a las formas de 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 de una nueva lógica para 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 Iniciativas Locales de Empleo (ILE), a las Iniciativas Locales de Desarrollo Empresarial (ILDE), para culminar en las Iniciativas de Desarrollo Local (IDL). 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 asignó fuerte prioridad a los programas de fomento de las PYMES. Finalmente, se llegó a la conclusión de que el camino era la construcción de políticas integrales que articulen el Estado, el Mercado y los Actores.

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.

El desempleo no es un fenómeno nuevo en nuestra sociedad. Lo que hace de él un hecho singular en los últimos tiempos, y de manera creciente, son sus dimensiones y características. Estos aspectos lo vuelve una asignatura ineludible para la formulación de políticas que den cuenta de los mismos. Al volumen tan importante de desempleados, hay que sumar a otro igual de importante contingente de trabajadores que tienen serios problemas en la calidad de sus empleos, y a otros que deben optar por la emigración como vía para mejorar sus ingresos y vivir dignamente. El desempleo no se distribuye de manera uniforme entre las diferentes categorías de activos, sino que afecta de modo muy desigual a los diferentes grupos y territorios. Siendo un fenómeno de toda la sociedad, es un hecho anti-igualitario que tiende a concentrarse en ciertos colectivos.

El desempleo, al decir de Cachon (1992), “se nos impone como un hecho social básico para comprender nuestras sociedades, porque, aunque no toda la sociedad *está* desempleada, el desempleo *está* en toda la estructura social”.

Nuestra región viene, en el mejor de los casos, de una tradición de políticas “pasivas” vinculadas al mercado de trabajo, desde una óptica en la cual el empleo es directamente dependiente del crecimiento económico, y que, ante situaciones de desempleo, coyunturales, se debe actuar a través de medidas “pasivas” como el seguro de paro o la seguridad y asistencia social. Por el contrario, la realidad ha marcado que el desempleo se ha vuelto más frecuente en la vida activa de los trabajadores, además de más prolongado, y el retorno al mercado laboral necesita de nuevos saberes e instrumentos. De ahí la necesidad de políticas activas que complementen, y no sustituyan, las políticas pasivas.

Nuestro continente ha reconocido diversas experiencias de políticas activas de empleo en los últimos años, impulsadas por diversos actores. Muy pocas han considerado la dimensión territorial como uno de sus elementos centrales. Por el contrario, y por formar parte de las agendas de los organismos multilaterales, la descentralización ha sido vista en una lógica funcional al modelo neoliberal, y no como un mecanismo de democratización de la sociedad. En cualquier caso queda pendiente cuál puede ser el rol de los gobiernos locales en este tema.

La experiencia europea y la latinoamericana son muy diferentes en ese sentido. América Latina ha “entrado” al desarrollo económico local desde sus propias necesidades, pero también inducida por la cooperación al desarrollo. La visión ha sido frecuentemente economicista (*clusters*, agencias, competitividad, etc.) y ha chocado con la debilidad de nuestros actores y gobiernos locales. Como contrapartida a esta línea de trabajo, ha surgido otra que hace hincapié en la integralidad de los procesos de desarrollo. Este discurso se ancla muchas veces en lo social y no desarrolla líneas tendientes a mejorar la economía local. Ninguna de las dos líneas de trabajo ha sido eficaz para resolver los problemas.

La construcción de capital social

La principal hipótesis de este trabajo es que se debe trabajar simultáneamente en los procesos de desarrollo económico local, los de gobernabilidad local y los de construcción de capital social, en el entendido de que los primeros son una variable dependiente del tercero. No habrá desarrollo económico si no se generan previamente las condiciones mínimas de desarrollo social local, y más aún, no habrá desarrollo local sostenible sin construcción de capital social, que mantenga y le dé sentido a los demás procesos.

He señalado que el desafío del momento en relación al desarrollo local en América Latina es la construcción de capital social. Pero es importante discernir de qué hablamos cuando hablamos de capital social. Se trata de un tema del que se habla mucho en este momento (desde agendas no siempre latinoamericanas ni interesadas por el bienestar de sus pueblos, por ejemplo, aunque no solamente, la de los organismos multilaterales de crédito). 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 (2000): 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 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 (2000): “si la cooperación y la asociación son un factor clave para el éxito del desarrollo local, debemos averiguar cómo funciona, cómo 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. Es hacia allí que es necesario caminar: “el capital social - sigue Barreiro - 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”.

También 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 imprescindible 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.⁵

Hacia una evaluación

Definidos los principales conceptos del desarrollo local y sus desafíos actuales, plantearé algunos temas referidos a las acciones y proyectos que se llevan adelante. Las reflexiones que siguen se ubican 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.⁶

- Los proyectos de desarrollo económico local que se llevan adelante hasta hoy en América Latina no son tales en el sentido estricto del término. En general, son proyectos que no crean riqueza, ni los territorios logran capitalizarse

⁵ La dimensión ambiental y la vinculada al cambio climático, no consideradas suficientemente en este paper, deben ser incorporadas como temas centrales para una estrategia de desarrollo local. Tampoco han sido considerados suficientemente las temáticas de género, que ocupan un lugar central en las estrategias de desarrollo local.

⁶ Una discusión más a fondo se puede encontrar en Gallicchio y Winchester (2003).

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. Muchas veces, sus resultados son tan magros en los contenidos propios (económicos) que debemos mostrar todo lo que se ha logrado en términos de capital social. Pero como dicha dimensión 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 la del empoderamiento. 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, muchos de los proyectos son por lo general “exitosos” desde varios aspectos: logran mayores niveles de autofinanciamiento y más trabajo de coordinación interinstitucional; mayor autoestima de los actores involucrados; 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 y físicos de riesgo en sectores vulnerables, 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 parece poca cosa. Cabe preguntarse, entonces, si estos son procesos válidos, útiles, replicables. Si la respuesta es sí, como sostengo, la pregunta es cómo potenciarlos y multiplicarlos. No sólo estamos convencidos de que la respuesta es positiva, sino que se dirige hacia la esencia de lo que es necesario hacer hoy día por el desarrollo local en América Latina, y por tanto estamos a la búsqueda de nuevas alternativas para llevar adelante estas acciones.

Con los actuales niveles de atomización social en lo espacial y lo temporal, muchas intervenciones a nivel local apuntan, finalmente, 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 economicista, corren el riesgo de tornarse compensatorias y localistas, perdiendo sentido como modelo de desarrollo. Sin embargo hay otros caminos, en la dirección de construir las capacidades para que, a nivel local y nacional, obtengamos sociedades que puedan construir su propio destino.

La formación para el desarrollo local. Algunos elementos a considerar

Según lo planteado anteriormente, el desarrollo local tiene varios desafíos, los cuales son relevantes para pensar en la formación: incluidos

- Desde el punto de vista de la gobernanza: Es necesario que se consideren como actores de la formación al conjunto de participantes comprendidos en esta visión del desarrollo local. Por tanto es tan relevante la formación a actores municipales, técnicos y políticos, como a actores de la sociedad civil, sector privado, el gobierno nacional y también la propia academia. Este abordaje, al romper también las fronteras disciplinares, tiene desafíos académicos importantes;
- Desde el punto de vista de la visión de desarrollo. El desarrollo local en su visión mas “política” implica también cambios en materia de formación. No solo se trata de la aplicación de “herramientas” más o menos neutras sino que implica un posicionamiento respecto a temas que hacen a la democracia, a la integralidad, a la dimensión de género, la ambiental, y a la articulación de acciones;
- Desde el punto de vista del capital social, implica una forma de abordar el desarrollo local en las múltiples articulaciones, redes e interacciones entre actores, instituciones y organizaciones;
- Como se ha dicho, desde el punto de vista de la integralidad del desarrollo, implica un abordaje multidisciplinario e interdisciplinario que de alguna manera rompa esquemas respecto de la formación actual;
- La diversidad de ámbitos es otro elemento sustantivo. Un desafío es cómo, a la vez que se incorporan actores y ámbitos de encuentro multiactoral, se les dan espacios propios;
- Finalmente, quién forma a los formadores? Una nueva visión implica nuevas preguntas, nuevas búsquedas, pero siempre partiendo de la base de que estamos hablando de desarrollo.

Para concluir...

Finalmente, es importante señalar que el desarrollo local no es, no puede ser, un proceso autárquico sino que debe articularse con los procesos nacionales de desarrollo. Además, la acción local sólo será útil en el mediano y largo plazo 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 también de la cooperación para el desarrollo. En este sentido, podemos decir que el desarrollo local es *una estrategia más política que económica o social* en sentido estricto.

Referencias

- Albuquerque F. (1999) Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas
- Asociación Chilena de Municipalidades (1996) Desarrollo Económico Local. Santiago de Chile: ASM-FESUR-DSE

- Barreiro F (2000). '[Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local](#)'. Chile: Red de Desarrollo Económico Local
- Brugué Q., R. Gomà (coord.) (1998) Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel Ciencia Política
- Cachón L. (1992) 'El estudio del mercado de trabajo local en el marco de una política de desarrollo endógeno', *Economía y Sociedad* 7 (pp.87-97)
- Enríquez A., E. Gallicchio (2003) 'Gobernanza y Desarrollo Local'. Documento presentado en la Escuela de Verano MOST-UNESCO, organizado por CLAEH y Universidad Católica del Uruguay. Punta del Este, Uruguay, octubre
- Gallicchio E. (2003) 'El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social', *Estudios Centroamericanos* 660, Octubre
- Gallicchio, Enrique (2003a) 'El Desarrollo Económico Local en el marco de una estrategia de desarrollo integral. Reflexiones acerca del caso uruguayo', *Cuadernos del CLAEH* 86/87
- Gallicchio E. (2004) 'El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio', *Cuadernos del CLAEH* 27 (89)
- Gallicchio E., L. Winchester (2003) [Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay](#). Santiago de Chile: Ediciones SUR/CLAEH