

Conceptos básicos del desarrollo local

Por Oscar Madoery*

* Director del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio y de la Maestría en Desarrollo Local de la UNSAM. Secretario de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior de Rosario.

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de dos décadas, la noción de desarrollo local ha comenzado a estar presente, en Argentina y en el mundo, en los ámbitos de formulación e implementación de políticas públicas, en organismos internacionales, empresas y organizaciones de la sociedad civil, así como en el ambiente académico dando lugar a numerosos proyectos e investigaciones.

Si bien se observa que el concepto de desarrollo local se difunde ampliamente, muchas veces es utilizado para referir a procesos diversos que van desde las políticas sociales en sociedades locales, políticas nacionales o provinciales productivas, sociales y/o laborales de alcance territorial, como procesos de desarrollo surgidos a partir de la interacción entre actores territoriales.

Tal diversidad de experiencias como de interpretaciones, no permite pensar que estemos en presencia de un cuerpo teórico coherente y homogéneo para enfrentar los problemas inherentes a los cambios sociales, políticos y económicos de este principio de siglo. Sin embargo, es posible afirmar que nos encontramos ante un nuevo enfoque teórico-práctico sobre el desarrollo endógeno, aún en construcción, pero con sobrados antecedentes y gran proyección.

La inauguración de esta publicación, se justifica en el hecho de presentar algunos conceptos básicos del desarrollo local que delinearán el marco en el cual se pretende difundir esta manera de ver y hacer, e invitar a los lectores y por qué no futuros colaboradores de la revista, a discutir esta propuesta.

UNA NUEVA VISIÓN DEL DESARROLLO

En primer lugar, cabe reflexionar sobre la misma idea del desarrollo. El **desarrollo** de una sociedad fue visto tradicionalmente como un conjunto de atributos adquiridos de “arriba-abajo”, tales como el crecimiento del PBI per cápita, la industrialización de la estructura económica, la democratización y modernización de la sociedad, tanto a partir de impulsos exógenos al territorio nacional (vía la ayuda al desarrollo proveniente de los organismos internacionales), o exógenos a las regiones interiores de un Estado (la planificación centralizada o la reasignación territorial de recursos).

Desde hace algunos años, la noción está cambiando y esto representa un nuevo desafío. Estamos transitando el paso desde una concepción del desarrollo como algo *adquirido* por un territorio, a través de la dotación de capital físico, conocimiento, recursos, hacia una concepción del desarrollo como algo *generado* a partir de las capacidades de los actores locales.

El **desarrollo local**, no puede presentarme como mero modismo, ni como un concepto vacío que deba aplicarse a cualquier caso. Constituye una reinterpretación de los procesos de desarrollo en función de los tiempos actuales. Se trata de un concepto sustantivo (contenido más que mero contenedor) que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo (Boisier, 2001). El **desarrollo territorial**, por su parte, se refiere a la *escala* geográfica de un proceso. Es una escala continua en la que es posible reconocer diferentes niveles: nacionales, supranacionales y subnacionales.

De este modo tenemos una primera concepción político-administrativa del territorio. Pero en la perspectiva del desarrollo endógeno, el territorio adquiere otras connotaciones. Una superficie simbolizada, dotada de significado a partir de los procesos sociales diversos que en él se expresan. Un entorno donde se fraguan las relaciones sociales y económicas, terreno de interacciones múltiples y constitución de actores. Un lugar de identidad, de pertenencia, donde la cultura y otros rasgos locales no transferibles se han ido sedimentado y afirmando en el tiempo. Un ámbito de especialización productiva, de externalidades, proximidad y de procesos organizativos y de aprendizaje. Un lugar donde las instituciones públicas y privadas interactúan para regular la sociedad. Un espacio de intervención, de ordenamiento, de vertebración. Y fundamentalmente, un **territorio proyectado**, un espacio de construcción, el lugar del “proyecto político de desarrollo y un factor estratégico de oportunidades de desarrollo.

En definitiva, frente a una visión restrictiva del territorio, la visión del desarrollo como una estrategia fundamentalmente territorial, sustenta su posición sobre el hecho de que el territorio engendra comportamientos positivos o negativos según las capacidades endógenas de los actores.

El **Enfoque Desarrollo Endógeno**, propiamente dicho, nace como reacción al pensamiento y a la práctica dominante en materia de desarrollo territorial en las décadas de los 50 y 60, enmarcados en el paradigma industrial fordista y en la difusión “del centro-abajo” de las innovaciones y de los impulsos de cambio. Representa un cambio en la aproximación al problema del desarrollo, ya que lo entiende como un proceso de “abajo-arriba”, de construcción a partir de las capacidades locales, de los actores personales e institucionales de una comunidad y que, por tanto, presenta una fuerte connotación territorial. Tales actores necesitan un ambiente (económico, institucional y axiológico) que respalde y oriente sus esfuerzos, energías y encuadre sus actuaciones. Así, el desarrollo pasa a ser un proceso de construcción y cambio social de múltiples dimensiones, que estructuran la sociedad y configuran el escenario donde las prácticas de desarrollo se desenvuelven.

De este modo, el desarrollo endógeno no es un enfoque exclusivamente productivista, no sólo trabaja el tema de la acumulación, sino también el de la distribución, de las pautas institucionales y de acción colectiva predominantes en una sociedad. **Se preocupa por las condiciones de reproducción del conjunto de la sociedad, no sólo de la**

reproducción del capital. No sólo de la acumulación de riqueza territorial, sino de la calidad de vida de las personas en el territorio.

Como la sociedad es heterogénea y desigual, los resultados de los procesos de acumulación, mirados en su individualidad, tienden a distribuirse también desigualmente consolidando las diferencias. Por tanto, para hablar del desarrollo endógeno es necesario explicitar los componentes que, además de la acumulación, garantizan la distribución y reproducción de la sociedad. Desarrollo no es sólo eficiencia económica, sino también equidad social y equilibrio territorial y ambiental (Cotorruelo, 2001).

Ya Sergio Boisier (2001), sostuvo que la *endogeneidad* del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se cortan, se cruzan entre sí. Un *plano político*, visto como la capacidad regional para tomar las decisiones relevantes, negociar y diseñar y ejecutar políticas de desarrollo; un *plano económico*, dado por la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional; un *plano científico y tecnológico*, visto como la capacidad para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, y un *plano de la cultura*, entendido como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial.

En este marco, lo local-endógeno define un compromiso, un conjunto de capacidades y una dirección ascendente del proceso de cambio, más que una escala geográfica circunscripta al plano urbano, rural o micro-regional. Lo local-endógeno entendido como una dirección de la acción, desde las relaciones personales, desde los ámbitos concretos de actuación de las personas y los grupos. Es un concepto político antes que geográfico.

Antonio Vázquez Barquero (1999) afirma que, en tiempos de globalización, el *desarrollo* pasa a tener una fuerte connotación *territorial* y adquiere características de proceso *endógeno* cuando es pensado, planificado, promovido e inducido por los actores comprometidos con el medio local.

Requiere, a su vez, de un contexto *favorable* al desarrollo y una sociedad local con actores *capaces* de controlar el proceso de desarrollo. Condiciones implícitas que remiten a las características propias de cada sociedad, sus procesos estructurantes y los mecanismos que reproducen el espacio social.

SOCIEDAD, AGENTES Y ACTORES

La sociedad local es otro concepto central del Enfoque del Desarrollo Endógeno. Arocena (1995) sostiene que para que exista sociedad local, deben darse al menos dos condiciones: una de naturaleza socio-económica y otra de naturaleza cultural. La condición socio-económica da cuenta de la existencia de un sistema de actores cuyas relaciones se construyen y se reconstruyen en base a condicionantes de naturaleza local; la gestión del excedente generado localmente es controlada por ese sistema de actores. La condición cultural hace referencia a la existencia de un conjunto humano que pertenece a un territorio, que se identifica con su historia y que muestra rasgos culturales comunes expresados en una identidad colectiva.

En ese marco, el actor local es todo aquel individuo, grupo u organización, que desempeña roles en la sociedad local. Hay actores locales que deben ser identificados y evaluados en función del poder que detentan, sea por riqueza, ubicación política, prestigio, conocimiento, o debido a su inserción en la malla de organizaciones sociales. El gobierno local, las empresas públicas, las agencias del gobierno central y provincial, son actores político-institucionales. La microempresa y el artesanado, la pequeña y mediana empresa, la gran empresa son actores de mercado. Las comisiones vecinales, las organizaciones de voluntario, las iglesias, los comités políticos, las organizaciones no gubernamentales, son actores sociales (Arocena, 1995)

El agente de desarrollo, en cambio, se define en el terreno de la acción, en el campo político, económico, social y cultural, siendo portador de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. El agente de desarrollo local es un mediador, capaz de observar, analizar, comprender y traducir las lógicas y racionalidades de los otros agentes, incorporar propuestas de concertación y de ofrecer el diseño de las actuaciones necesarias. Es también un emprendedor territorial: *con capacidad de intervenir* sobre los principales aspectos gestionales, tanto en la empresa como en las instituciones públicas y sectoriales, y *con capacidad de gobernar* el sistema de instituciones característico de un modelo de desarrollo que adecue la economía territorial a las exigencias del contexto.

Los agentes de desarrollo son portadores de proyectos de cambio que expresan incidencia y compromiso sobre el proceso de desarrollo territorial, más allá de su inserción sectorial e independientemente de su residencia. Es tanto un analista (capacidad diagnóstica), como un activista (capacidad de acción). Son personas cuyos comportamientos permitan una elevada influencia sobre la dirección, sobre la modalidad y sobre la naturaleza del desarrollo del territorio, sean en su rol de dirigente político, emprendedor o de manager, de profesores, de funcionario de la administración pública, de profesional con actuación regional, etc.

EL FUNDAMENTO DE PROXIMIDAD

Detrás de todos los conceptos vinculados al desarrollo endógeno, aparece la idea de proximidad. El desarrollo endógeno es parte de un paradigma relacional de interpretación de los procesos sociales, que en contra del saber compartimentado, propone un encuentro de saberes como fundamento del conocimiento, una articulación de actores como fundamento de la acción social y una coordinación de políticas como fundamento de la gestión orientada al desarrollo.

La idea de **proximidad** de los agentes hace referencia, desde el punto de vista económico, a diversos fenómenos: la transmisión no mercantil de ciertos costos y beneficios, la difusión de las innovaciones, el uso compartido de las infraestructuras, las vinculaciones hacia delante y hacia atrás en las cadenas productivas, fenómenos que favorecen los rendimientos crecientes a escala y la reducción de costes de transacción que se deben a la organización del sistema productivo local.

El sistema de relaciones económicas dentro de las redes de empresas, se basa en el reconocimiento que unos actores tienen de los otros. Se favorecen relaciones de interdependencia entre los actores institucionales o empresas y no de independencia como en el mercado, o de dependencia como en las empresas y organizaciones jerarquizadas, complementando competencia y cooperación empresarial (Vázquez Barquero, 2005).

Desde un punto de vista social y axiológico, la proximidad remite al valor de la confianza, fundamento de la interacción y el compromiso. Desde el punto de vista del conocimiento, la proximidad favorece procesos de aprendizaje de carácter colectivo en el que participan los decisores, técnicos y trabajadores, en colaboración con otros actores territoriales. Junto a un conocimiento codificado, por ende global, se valoriza un conocimiento contextual, relacional, por ende, territorial. Por último, desde un punto de vista político institucional, la proximidad refiere al establecimiento de reglas de juego y la generación de incentivos orientados al consenso y los acuerdos.

MOTORIZANDO LOS FACTORES DE DESARROLLO

Ya ha sido dicho que las políticas territoriales se apoyan en la dinámica de las comunidades locales donde las autoridades públicas, las empresas y la sociedad civil pueden establecer nuevos compromisos y seguir políticas de adaptación flexibles a entornos cambiantes. Por lo tanto, el desarrollo es resultado del esfuerzo organizativo e institucional del conjunto de la sociedad y no sólo del correcto desempeño de los mercados y la estrategia de desarrollo debe promover la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en el territorio.

Sobre las visiones obsoletas, sesgadas y simplistas para las que el desarrollo es sólo responsabilidad del Estado-Nación (enfoque de la planificación centralizada), o sólo del mercado (enfoque del neoliberalismo dominante), la política de desarrollo endógeno trata, básicamente, de la construcción de un poder, que se nutre a partir de la capacidad decisional, organizativa y creativa de los agentes territoriales. Poder construido sobre la base de la capacidad convocante, aglutinadora y movilizadora de la política.

La visión relacional del desarrollo entiende a éste como resultado de un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos, de tomas de posición y de intereses no necesariamente armónicos, aunque sí factibles de ser integrados en un *proyecto político local*. Por lo tanto, el gran desafío de los gobiernos locales es ver cómo se expresan, regulan y gobiernan los conflictos. Y esto es, en última instancia, una cuestión política. El sentido de este compromiso debe ser el de modificar la relación de fuerzas reales, para permitir un desarrollo humano, eficiente, pero también equitativo y sustentable.

Se trata de desencadenar un proceso, más que de aplicar un plan. Más que una metodología, es una estrategia. La Política de Desarrollo Local, representa la condición de posibilidad de procesos relacionales que comprometan a los actores territoriales en dinámicas colectivas de desarrollo. Sobre el complejo de relaciones territoriales, muchas veces conflictivas, es posible impulsar un proceso de aprendizaje colectivo, que necesariamente estará guiado por decisiones políticas, *construido* por los actores organizados territorialmente.

En síntesis, el territorio es *un ámbito* y el desarrollo *un proceso* de construcción política. Lo local representa su punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo, de “construir” desarrollo. El Desarrollo Local es, por tanto, un proceso *territorializado* de *maduración social* (aprendizaje colectivo para el cambio cultural) y *construcción política* que se despliega en múltiples dimensiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, José, (1995): El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.
- Boisier, Sergio, (2001): Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Homo Sapiens Ed., Rosario.
- Cotorruelo Menta, Romeo, (2001): Aspectos estratégicos del desarrollo local, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Homo Sapiens Ed., Rosario.
- Vazquez Barquero, Antonio (1999): Desarrollo, Redes e Innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno, Ed. Pirámide, Madrid.
- Vázquez Barquero, Antonio, (2005): Las nuevas fuerzas del desarrollo, Antoni Bosch editor, Barcelona.