

El desarrollo económico local

Estrategia económica y de construcción de capital social

Enrique Gallicchio

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

Resumen

En las páginas que siguen, el autor plantea algunos de los factores principales de la teoría y la práctica del desarrollo económico local. No relata las experiencias en marcha, sino que intenta avanzar en algunas conclusiones, y aprendizajes y prácticas. En particular, cuestiona 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 de la cooperación para el desarrollo local, tal como la conocemos hoy.

1. Desarrollo local: algunos elementos conceptuales

Describiremos brevemente algunas de las principales características de "lo local", desde la visión del Centro Latinoamericano de Economía Hu-

mana (CLAEH)¹. Desde nuestra óptica, el desarrollo local no dispone de un cuerpo teórico propio o autónomo de las "teorías del desarrollo". Al contrario, existen diversas teorías del desarrollo con diferentes implicaciones por su forma de ver lo

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

local². En ese sentido, y en nuestro análisis, el desarrollo local debe considerar y ser considerado en relación con los contextos en los cuales se manejan, 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). En consecuencia, aumentan los factores a tener en cuenta para el desarrollo de los territorios y crece la incertidumbre sobre su futuro. Bervejillo apunta que "las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización. Por la 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 para utilizar las oportunidades en 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 niveles adecuados de integración de los ciudadanos o, a la inversa, fragmentación social y exclusión.

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y actuar, desde lo local, en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de *inserción en lo global de manera competitiva*, capitalizando al máximo el potencial de sus capacidades, por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego. Es, sobre todo, una nueva manera de comprender y construir cada país. Por una parte, se hace visible el territorio completo, sus regiones, municipios y comunidades, no sólo como "pro-

blemas" o como "fuentes de diversas demandas", sino también y en especial 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 de hacer.

Algunos de los aspectos claves, a la hora de hablar de desarrollo local, son el enfoque multidimensional e integrador, definido por las capacidades de articular lo local con lo global y los actores del proceso de desarrollo, el cual se orienta a promover la cooperación y negociación entre esos actores. 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 extralocales.

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 treinta 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. Uno de los productos más relevantes de la investigación es que pone a disposición, en cada una de esas áreas locales, un conjunto de elementos idóneos para evaluar el punto de partida (condiciones, limitaciones y potencialidades) para implementar proyectos de desarrollo local. Con estos insumos, se elabora el diagnóstico estratégico, base y sustento de iniciativas y proyectos de desarrollo.

El desarrollo local, para cumplir con sus objetivos de desarrollo, debe resolver, desde el territorio, algunas cuestiones. En particular, el desafío pasa por tres de estas cuestiones: la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos), la obtención de recursos externos al terri-

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

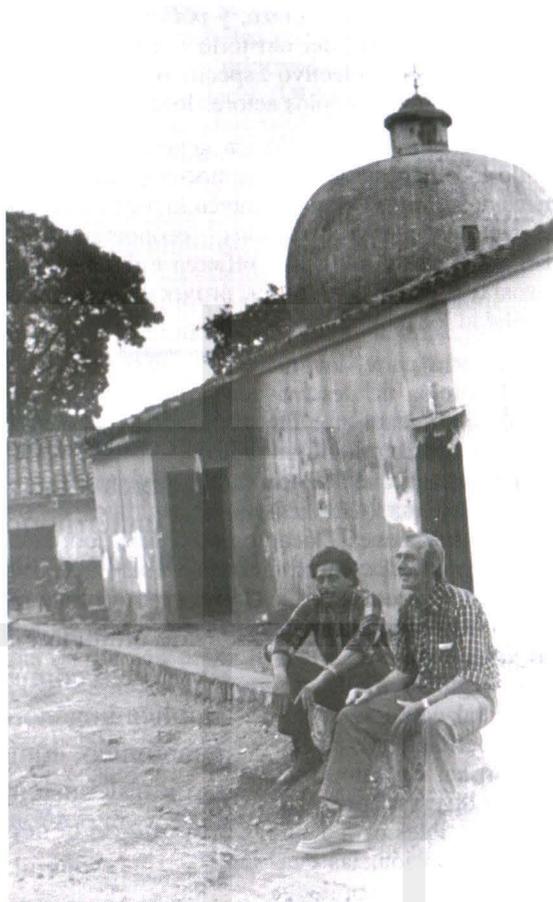
3. Federico Bervejillo, "Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo", en Javier Marsiglia (Comp.), *Desarrollo local en la globalización*, CLAEH, Montevideo, 1999.

torio (personas, recursos, empresas) y la gestión del excedente económico, producido en el territorio (uso de los recursos generados en él).

En ese sentido, el desarrollo local es un proceso mucho más sociopolítico que económico, en sentido estricto. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local. En términos más generales⁴, 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. El fin es elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana, residente en ese territorio, contribuir al desarrollo del país, y enfrentar, de forma adecuada, 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. En segundo lugar, la concertación de los agentes locales con los regionales, nacionales e internacionales. En tercer lugar, la construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado. En cuarto lugar, el reconocimiento de que la realidad es diversa, por lo que se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario para la gestión de la diferencia. Los procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser el motor del desarrollo nacional. Y, por último, 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 Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), el desarrollo local es una nueva forma de mirar y de actuar, desde el territorio, en el contexto de la globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de inserción en forma competitiva, en lo global, capitalizando al máximo sus



capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores (Arocena, 1999; Gallicchio, 2002).

Los procesos de desarrollo local, y también las experiencias de gobernabilidad, se dan en territorios determinados. Lo local no está nunca definido *a priori*, sino que es, básicamente, una construcción social. Por eso, la búsqueda de espacios y escalas pertinentes es clave para el trabajo de nuestras instituciones. Así, cuando se habla de desarrollo de un territorio, se lo concibe en relación con 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,

4. Alberto Enriquez, "Desarrollo local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano", en *Alternativas para el desarrollo* 80. FUNDE, San Salvador, diciembre, 2003.

en el mediano y largo plazo; y *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 antes mencionados —economía, sociedad, ambiente y política— refieren a dimensiones insoslayables de cualquier proyecto de gobernabilidad local.

Por otra parte, la propia definición de desarrollo local adoptada por organizaciones como el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) escapan a 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, citadas más arriba. En este sentido, hay diversas aproximaciones posibles para analizar esta relación, las cuales han sido recopiladas por Arocena⁵. Unos afirman el carácter determinante de lo global sobre lo local y los procesos de “desterritorialización”. Para esta óptica, lo local está subordinado a las dinámicas globales. Desde este punto de vista, el trabajo en el ámbito local no tiene sentido, ya que la globalización impide pensar en “clave” local. Otros postulan lo local como alternativa a los “males” de la globalización. Lo local es visto así como la única alternativa a un análisis de la globalización que muestra exclusión, pobreza e injusticia. El desarrollo local es como una política compensatoria, respuesta a las dinámicas globales. En esta propuesta, lo local adquiere sentido, pero en un contexto desprovisto de un destino propo-

sitivo, sino que, al contrario, es una respuesta, una reacción a un estado de cosas. Finalmente, una tercera aproximación, todavía minoritaria, destaca la articulación local-global, dentro de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras visiones tienen la virtud de ser coherentes y claras. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, son profundamente equívocas. La tercera es más difícil. Es contradictoria y su comprensión es difícil, busca articular categorías que aparecen como incompatibles.

Sin embargo, es la única que da cuenta plena del significado del desarrollo local. Se trata de la articulación entre lo local y lo global, pero 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 Latina⁶.

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

sos humanos, recursos económicos), así como mejorar la capacidad de control del excedente, generado en el nivel local. El desafío es, entonces, qué tan capaces son los actores 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 inseparables para el desa-

[el desarrollo local] 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.

5. José Arocena, “Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización”, en *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo, CLAEH, 1999.
6. Enrique Gallicchio, “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.

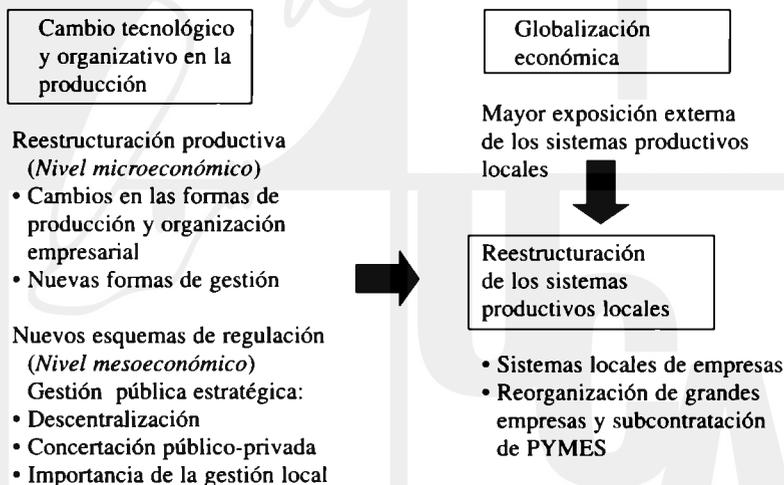
rollo, uno está más mediado por la política, mientras que el otro, siendo un proceso político, permite avanzar en mayor integración y participación y en un mejor uso de los recursos. Sin desarrollo local, la descentralización corre el riesgo serio de convertirse en un instrumento para achicar el Estado, pero sin contenidos de cambio social.

2. 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 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 proyectos⁷. Los impactos esperados son la activación de la economía local, el aumento de los ingresos y del 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, se pueden identificar con claridad instrumentos útiles para ejecutar cada una de estas acciones. Los principales programas de desarrollo económico local (DEL) son los referidos 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 debe llevar a releer las principales dinámicas de los territorios en el contexto de globalización. Como señala Albuquerque⁸, los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas, en el campo de la micro y de la macroeconomía. 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.*

7. Los siguientes párrafos se basan sobre todo en "Desarrollo económico Local", Asociación Chilena de Municipalidades, 1996.
8. Francisco Albuquerque, *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999.

El mismo autor ubica estos cambios en procesos más amplios de modificaciones del desarrollo territorial. Así, de un contexto donde predomina una estrategia basada en el objetivo del crecimiento cuantitativo, grandes proyectos, movilidad de la fuerza de trabajo, gestión centralizada de los recursos y donde el Estado central y las grandes em-

presas actúan como agentes claves, se pasa a un nuevo modelo, aún emergente, más difuso, más territorial, 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 los recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • gestión local del desarrollo • creación concertada de organizaciones intermedias
Agentes	<ul style="list-style-type: none"> • Estado central • grandes empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • administraciones públicas territoriales • Estado central • PyMES y microempresas • actores sociales locales • organismos intermedios • entes supranacionales • de integración económica

Fuente: Alburquerque, *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 es una apuesta (también casi desesperada) por la inversión extranjera, sino por 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, que cumplir. Esto nos lleva a otro de los temas de este artículo, las formas de gobernabilidad del territorio.

3. La gobernabilidad del territorio

El cambio fuerte en el modelo de desarrollo, tal como la caracteriza Alburquerque, pone en cuestión no solo la forma de dinamizar la economía de un territorio, sino, sobre todo, la forma de gobernarlo. No se trata de un problema de gobernabilidad "nacional" o "local", sino de una nueva lógica para gestionar las relaciones local-global con el territorio como eje.

El propio Alburquerque señala los diferentes momentos que vivieron 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 cómo el modelo español pasó de las iniciativas locales de empleo (ILE), a las (IDE), para terminar en las iniciativas de desarrollo local (IDL). Mientras las primeras confiaban en la “mano visible” del Estado como la fuente que iba a solucionar la problemática del empleo (empleos de emergencia, formación, etc.), las iniciativas locales de desarrollo empresarial confiaban en la “mano invisible” del mercado, y, por lo tanto, dio prioridad a los programas de fomentos de las pequeñas y medianas empresas. Finalmente, se llegó a la conclusión de que el camino era la construcción de políticas integrales, que articulasen el Estado, el mercado y los actores.

En este contexto hay varios componentes principales: la calificación de los recursos humanos, la construcción de redes y de la institucionalidad, el fomento de las nuevas empresas, pero sobre todo lo que Albuquerque 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 estos factores, 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, visión integral del desarrollo y, sobre todo, reconocimiento de la incertidumbre y del dinamismo 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, esas posibilidades, nunca antes dadas, pueden operar como oportunidad o como ame-



naza para la legitimidad de los **gobiernos** locales, en su territorio. Si bien las condiciones favorecen su nueva centralidad, el desafío es de construcción de nuevas formas de gobernanza local⁹. Resulta bastante evidente que estamos ante un proceso en el cual las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer con la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. En ese contexto, los actores locales dejan de ser no un eslabón de la cadena y se convierten en actores, con capacidad para convertirse en actores políticos y económicos relevantes (Brugue-Goma, 2001).

Esta profunda reestructuración de las formas de gobernar plantea desafíos nuevos, los cuales implican moverse en la complejidad, gobernar a través de redes y no de jerarquías, dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de la autoridad y relacionarse más que de mandar. En este sentido, la presión de la globalización obliga a las autoridades municipales a reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado en el ámbito local, así como también a replantearse los aspectos más básicos de su capacidad para 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.

4. La práctica del desarrollo local: hacia una evaluación

Definidos los principales conceptos del desarrollo económico local y sus desafíos actuales, plantearé algunas acciones y proyectos. Haré, pues, algunas reflexiones desde la evaluación de proyectos y desde el desarrollo local, con una perspectiva no localista, con un sesgo hacia la cooperación vin-

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

culada a proyectos con organismos no gubernamentales y gobiernos locales¹⁰.

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 con ellos. En ese sentido, lo que muchas veces evaluamos como “éxitos” o como “fracasos” son intentos para cambiar la base económica, a través de pequeños proyectos con frecuencia productivos. Pero, ¿qué es lo que queda a la hora de evaluar proyectos de desarrollo local? Por una parte, quedan sus resultados. Sus contenidos son, por lo general, tan magros, que debemos mostrar todo lo que se ha logrado, en términos de capital social, pero como éste no era el objetivo del proyecto, no interesa a los evaluadores.

Aquí estamos ante proyectos con 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, empoderamiento, fortalecimiento de la sociedad, etc. Son procesos largos, relacionados con el fortalecimiento de la sociedad civil y con la creación y fortalecimiento de vínculos, de capital social. En todos los casos, hay esfuerzos serios por imaginar sueños y caminos de búsqueda. Estas son las metas del desarrollo social, las cuales dan sentido y significado a la participación, en sociedad.

Nuestros proyectos, sin embargo, son, por lo general, “exitosos”, por razones varias: logran mayores niveles de autofinanciamiento, más trabajo de coordinación interinstitucional, mayor autoestima, más inversiones público-privadas, formación de equipos locales, apertura municipal hacia la comunidad, procesos de más 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 psicoso-

ciales 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. Ahora bien, ¿son estos procesos válidos, útiles y replicables? Si la respuesta es sí, la pregunta es cómo 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 da prioridad a los grandes acuerdos políticos internacionales y a los equilibrios macroeconómicos nacionales. La sociedad civil y los gobiernos locales están ausentes de este

proceso. Se descuidan las políticas y las condiciones que darían un nivel mínimo de protección a las economías y a las sociedades nacionales que, además, incentivarían un desarrollo endógeno con vínculos globales.

El desarrollo local no es, no puede ser, un proceso autárquico, sino que debe articularse con los procesos nacionales.

En América Latina, nos encontramos con situaciones graves de crisis económica, institucional, social y política, donde lo local se encuentra desplazado por otros problemas estructurales graves: profundización de la exclusión social, altos niveles de desempleo, institucionalidades políticas débiles o rotas. Con los actuales niveles de atomización social, en lo espacial y lo temporal, muchas intervenciones en el ámbito local, 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, con facilidad se vuelven compensatorias y localistas, con lo cual pierden sentido como modelo de desarrollo. Sin embargo, hay otros caminos.

5. La cooperación para el desarrollo local: ¿hacia un nuevo paradigma?¹¹

La cooperación internacional está a la búsqueda de un nuevo paradigma. Debe partir de la base de que, después de varias décadas de cooperación,

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

11. Las siguientes líneas se basan en “Operationalizing Social Capital: A Strategy to Enhance Communities ‘Capacity to Concert’”, Ramon E. Daubon y Harold Saunders, The Kettering Foundation, 2003. Mimeo.

los programas, tal como están concebidos, han fallado. No hay evidencia conclusiva de que hayan promovido, de forma sostenida, el desarrollo económico y social en los países de América Latina. La pobreza no ha bajado y la exclusión es creciente. Los programas de apoyo han sido, con frecuencia, más asistenciales y menos de desarrollo. Si bien se trata de un proceso dinámico, donde hay cambios y nuevas formas de cooperación, 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 distribuido¹², se avanza en algunos puntos de la agenda para resolver esta situación y transferir capacidades y no sólo recursos. Se plantean diez puntos que la cooperación debiera tener presente.

- (1) Todo proyecto de desarrollo siempre debe tener un producto residual, mejorar la capacidad de concertación de la sociedad.
- (2) Las intervenciones no deben generar la ruptura de los niveles de concertación previos. Es frecuente que haya impactos negativos por romper procesos previos. Los proyectos no deben disminuir la cultura democrática ni reducir la participación.
- (3) Se apoyan comunidades, no proyectos. El tema es la sociedad y sus articulaciones, donde se debe considerar de modo especial el peso del actor político.
- (4) Los fondos son lo menos importante que los donantes pueden ofrecer. El tema es la lógica de esos fondos.
- (5) Se debe considerar permanecer en el proceso. El desarrollo de lo cívico es entendido como interés público, así como lo político es entendido en sentido amplio.
- (6) Apoyar la flexibilidad y la capacidad del equipo más que los fondos.
- (7) Menos estrategia y más vinculación a las necesidades inmediatas. La cooperación debe responder a la demanda de las comunidades. Lo estratégico debe ser promovido desde adentro y no por la cooperación.

- (8) Apoyar a las comunidades para que se den su tiempo y diseñen su proyecto. Por lo tanto, se deben respetar los tiempos de la comunidad, no los de la cooperación.
- (9) Apoyar a las comunidades en retroceder y repensarse, en torno a lo que han hecho, más que urgirlos en concluir los informes.
- (10) Los donantes no pueden desarrollar países, son los ciudadanos los que desarrollan a los países.

En este contexto, hay algunos puntos que deben ser considerados de una manera especial. El primero son *los actores*, en particular el rol del actor político en el proceso de desarrollo local. Las municipalidades, como nunca, tienen la oportunidad de ser actores claves del desarrollo, pero también, más que nunca, deben ganarse el lugar, a través de las relaciones, la influencia y su capacidad para concertar. La legitimidad electoral, importante, es sólo una de las legitimidades del medio local. ¿Cuál es la institucionalidad del desarrollo local? Se debe tener cuidado con las agencias de desarrollo local como con la tecnología, las cuales deben ser parte de un proceso. El segundo es que los procesos de desarrollo local deben tender a la integración o no serán tales. En ese sentido, no es conducente caminar hacia procesos de desarrollo económico local en sentido estricto. El objetivo estratégico es la construcción de capital social para un mayor y mejor manejo del excedente económico local. Y el tercero es el *cambio de lógica*. De la lógica vertical y sectorial, centralista, se debe pasar 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, sino que debe articularse con los procesos nacionales. La acción local será más útil si se une a una acción para cambiar los contextos nacionales del desarrollo. Las políticas nacionales de desarrollo local deben ser el objetivo de quienes trabajan en este campo y, ciertamente, de la cooperación. En este sentido, el desarrollo local es más político que económico.

Los procesos de desarrollo local son procesos inducidos, es decir, son resultado de una acción de

12. Ramon E. Daubon y Harold Saunders, "Operationalizing Social Capital: A Strategy To Enhance Communities 'Capacity to Concert'", The Kettering Foundation, 2003. Mimeo.

los actores o agentes, quienes 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.

6. La construcción del desarrollo local: el capital social

Es importante discernir qué es el capital social. En la actualidad, se habla mucho de esto. La conformación del capital social no se entiende como privilegiar la disminución de costos de transacción, lo cual es propio de una visión "neoliberal". Barreiro (2002) lo entiende como 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 fundamental de los procesos de desarrollo local es la construcción de ese 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. Tal como señala Barreiro: "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, 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". El mismo 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. Si éste es 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 para los actores nacionales y regionales que actúan en el desarrollo local para construir territorios y la dimensión económica, ambiental, social y política.

7. A modo de conclusión

En estas páginas 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.

El verdadero desafío del desarrollo económico local consiste en hacerse cargo de la integralidad (iniciativas de desarrollo local). Así, interesa destacar experiencias como la española, pero también experiencias latinoamericanas. La estrategia de fondo es la construcción de capital social, desde el territorio, para hacer efectivas y sostenibles las líneas que se proponen llevar adelante los actores.

Para ello es necesario que la política nacional cambie de lógica, que pase de una lógica predominante centralista, sectorial y vertical, a otra emergente territorial, horizontal y de redes.

Asimismo, el rol de la cooperación internacional, en este campo, enfrenta graves desafíos. Sobre todo, hacerse cargo de sus fracasos y carencias, pero también de la potencialidad, si se constituye en un apoyo para los procesos duraderos, de verdadera construcción social.

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

Alain Touraine hace un tiempo señaló que 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 y para mejorar la calidad de vida de nuestros conciudadanos.

Montevideo, septiembre de 2003.

Referencias bibliográficas

- 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.iigov.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* 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 la Universidad Católica del Uruguay. Punta del Este, Uruguay, octubre, 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 (CONFEDLCA), 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 Winchester, Lucy. *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.