

## **Revisitando el desarrollo territorial en un contexto de cambios e incertidumbres**

**Revisiting Territorial Development in a Context  
of Changes and Uncertainties**

DOI: <https://doi.org/10.51378/eca.v78i773.7937>

**Javier Marsiglia**

Profesor Titular e Investigador  
Universidad Nacional de San Juan (UNSJ)  
Argentina

[javier.marsiglia@gmail.com](mailto:javier.marsiglia@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3580-4370>

**José Arocena**

Profesor emérito de la  
Universidad Católica del Uruguay  
Uruguay  
[josarocena@gmail.com](mailto:josarocena@gmail.com)

**Palabras clave:**

Desarrollo local, territorio, proximidad,  
articulación de actores.

**Keywords:**

Local development, territory, proximity,  
articulation of actors.



Artículo

## Resumen

El artículo aborda en primer lugar la evolución de la temática del desarrollo territorial desde la década de 1970, pasando revista a los principales hitos de su surgimiento, tanto en Europa como en América Latina, analizando cómo se fueron configurando las agendas académicas e institucionales en los últimos años. Se pone especial énfasis en la relación en tensión entre los procesos de globalización y el desarrollo territorial y en las condiciones de los territorios para insertarse competitivamente en un mundo globalizado.

En segundo lugar, se plantean algunas de las categorías teóricas que forman parte del marco conceptual del desarrollo territorial, dejándonos interpelar por los debates existentes en una temática aún en construcción.

Finalmente, el artículo propone algunas pistas para fortalecer los procesos de desarrollo territorial, basadas en la construcción de diálogos múltiples en función de una visión compartida del futuro de los territorios que implica hacerse cargo de la gestión de las diferencias.

## Abstract

This article presents the evolution of the topic of local development since the 1970s, reviewing the main highlights of its emergence, both in Europe and Latin America, and analyzing how academic and institutional agendas have been configured in recent years. In this historical review, special emphasis is placed on the tense relationship between globalization processes and local development and on the conditions of territories to insert themselves competitively in a globalized world.

At the same time, some of the theoretical categories that are part of the conceptual framework of local development are presented, allowing us to be challenged by the existing debates on a subject still under construction.

Finally, the article proposes some ways to strengthen territorial development processes, based on the construction of multiple dialogues in terms of a shared vision of the future of the territories, which implies taking charge of the management of differences.

## 1. La coexistencia de dos procesos históricos significativos

En la década de los setenta, dos fenómenos coexistieron en Europa y América Latina: el *shock* petrolero que afectó fuertemente a los países ricos y los procesos dictatoriales y autoritarios en varios países latinoamericanos. Ambos procesos tuvieron efectos en los años siguientes, que ambientaron y permitieron nuevas búsquedas en términos de desarrollo. Las concepciones dominantes en la década anterior fueron puestas en cuestión por estos dos acontecimientos.

### 1.1. La consolidación de la democracia en América Latina

En lo que respecta a América Latina y en particular en los países del Cono Sur, el efecto más importante de las dictaduras se centró en la defensa de las formas democráticas de convivencia social. En los procesos de vuelta a la democracia fue la reivindicación principal en torno a la cual se pusieron de acuerdo fuerzas pertenecientes a distintas corrientes ideológicas. En este marco, los planteos de descentralización y desarrollo local, se orientaron a la consolidación de la participación de los territorios en la profundización de la democracia.

Durante el período autoritario en América Latina, se pusieron fuera de la ley partidos políticos y sindicatos. Los ámbitos locales y comunitarios no eran en cambio una amenaza para los poderes fácticos. Entre los muros de las iglesias o en reuniones con apariencia social o recreativa, se organizaron grupos de resistencia a las dictaduras. La valoración de lo "local" comenzó con estas actividades en las que se descubrió el potencial de la

democracia llevada al territorio. (Arocena y Marsiglia, 2017, p. 37).

Una vez recuperada la democracia política, estos ámbitos locales siguieron generando distintas iniciativas que se orientaron en una primera fase a encontrar formas de organización territorial más o menos permanentes. En los años siguientes, se profundizaron los planteos descentralizadores, reclamando reformas que le dieran mayor autonomía a los distintos niveles territoriales. Como ejemplos se pueden citar los programas de fortalecimiento de las capacidades y competencias de los municipios.

## 1.2. El énfasis europeo en la creación de empresas

En cuanto a los efectos del *shock* petrolero en Europa, es bien conocido el final de los “treinta gloriosos años” del crecimiento. Se produjo el aumento acelerado de la desocupación, debido a la caída de grandes centros industriales que habían sido pilares del desarrollo europeo. Los gobiernos de la segunda mitad de la década de los setenta y de los años siguientes, debieron enfrentarse a esta problemática con políticas públicas compensatorias que tuvieron un resultado mucho más débil de lo esperado.

Fue entonces que apareció una frase muy significativa: “Y si cada uno creara su empleo”. Esta frase pronunciada por un primer ministro francés,<sup>1</sup> expresó una tendencia que comenzaba a perfilarse en esos años: el fomento a la creación de pequeñas empresas. Es decir, pasar de un modo de industrialización con grandes plantas y una gran masa de asalariados, a otro en el que cada uno fuera patrón de sí mismo.

Los procesos de creación de pequeñas empresas se extendieron en toda Europa. Para ello, se estudió el perfil del empresario,

se analizaron las condiciones de éxito de las empresas, se desarrollaron estudios sociológicos que intentaron ubicar al pequeño empresario como un actor en su contexto social e institucional. Se analizaron los sistemas de relaciones del empresario con su familia, con sus colegas, con los actores institucionales, con el conjunto de los actores locales. Se llegó rápidamente a valorar la inserción del pequeño empresario en las “redes locales”. Fue surgiendo así la relevancia de lo “local” en el fomento de la creación de pequeñas empresas. Los contextos locales fueron reconocidos como una variable de primera importancia en el desarrollo de pequeños emprendimientos.

## 1.3. Los estudios se centran en el desarrollo local

Como consecuencia de estos procesos históricos, se generaron los estudios y los proyectos de descentralización y desarrollo local. En el caso europeo, la crisis petrolera de mediados de los setenta y en el caso latinoamericano, la pérdida y recuperación de los regímenes democráticos, generaron una progresiva confluencia en la búsqueda de una perspectiva que tomó en consideración lo “local” como una dimensión específica del desarrollo. Esto obligó a una relectura de los “relatos” del desarrollo que habían planteado la dimensión “macro” (o nacional) como la única pertinente.

Existía un cuerpo teórico y metodológico para el estudio sincrónico de las sociedades locales. Las tradiciones sociológicas que habían estudiado los sistemas de acción local, se habían centrado en una visión sistémica, sin incorporar de manera específica la noción de pasaje de una forma social a otra. Tanto la sociología urbana como la sociología rural, habían analizado desde las primeras décadas del siglo XX, lo rural y lo urbano, predominando en esos estudios la definición de los comportamientos y de los sistemas de relaciones. Se puede citar en relación a la sociología urbana los aportes de los integrantes de la Escuela Sociológica de Chicago (Arocena

1 Raymond Barre, Primer Ministro de Francia durante la presidencia de Valéry Giscard d'Estaing, invitó a dinamizar los procesos de creación de pequeñas y medianas empresas.

y Marsiglia, 2017, pp. 66, 381). En lo que respecta a la sociología rural existe en América Latina una larga tradición de trabajos característicos de la época del llamado “desarrollismo” promovidos por los propios gobiernos y los organismos de Naciones Unidas.

Por otro lado, los teóricos del desarrollo habían profundizado en los procesos de transformación social y económica, planteando fundamentalmente las formas como las sociedades cambiaban y sobre todo las dificultades que encontraban en esos procesos. Básicamente en América Latina y en alguna medida en África, un número importante de sociólogos y economistas construyeron teorías del desarrollo. Se trató fundamentalmente de las teorías de la dependencia (centro-periferia) con los trabajos de autores como Celso Furtado (1963); Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (1969). Se había desarrollado entonces un cuerpo teórico y metodológico para el estudio global del desarrollo -de origen principalmente latinoamericano, vinculado fundamentalmente a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)- pero no existía algo similar para el estudio del desarrollo de las sociedades locales.

La década de los noventa fue relevante para la introducción del desarrollo local en la agenda pública. La década del ajuste económico y la emergencia del neoliberalismo, obligó a mirar lo territorial como una alternativa a las diferentes recetas fracasadas a lo largo de esos años. Progresivamente, el territorio pasó a ser una temática instalada en los ministerios, en los gobiernos locales, en las agencias multilaterales, en las universidades y en las organizaciones no gubernamentales.

En los primeros años del siglo XXI, se acentuó aún más esta tendencia. En particular en América Latina, esta temática ocupa hoy un lugar de privilegio. Los equipos especializados se multiplican y no son suficientes para responder a una demanda creciente. Desde instituciones locales, desde gobiernos nacionales y desde los organismos internacionales, hay una demanda de estudios y aplicaciones que generen resultados en los

procesos de desarrollo. El riesgo es caer en la respuesta a la urgencia, sin seguir trabajando el tema teórica y metodológicamente, lo que constituye un desafío tanto desde la investigación, como desde la sistematización de las diferentes prácticas para generar nuevos aprendizajes y propuestas de políticas públicas innovadoras.

## 2. El desarrollo local en un mundo globalizado

El análisis de la temática que nos ocupa no puede ser ajeno a los procesos de mundialización. La globalización no es solamente geográfica, ni tampoco exclusivamente comercial. No es posible medirla únicamente según los índices de inversión extranjera o según los porcentajes del comercio exterior. Lo que se mundializa es el mercado, pero también la cultura, las redes empresariales que cubren el planeta, la transmisión instantánea de la información, las epidemias que atraviesan fronteras como nos toca con el COVID-19, la protección planetaria del entorno, las redes mundiales de tráfico de drogas, la circulación y blanqueo de capitales, la extensión de las formas democráticas de convivencia.

Ante los procesos de globalización generados a fines del siglo pasado, quienes veníamos estudiando el desarrollo de las sociedades locales, incluimos la dimensión global en nuestros análisis, planteando una apertura controlada que permitiera defender los intereses de los territorios en desarrollo.

La creciente importancia de esta globalización multifacética, condujo a la necesidad de definir de qué estábamos hablando. Cuando en ese marco fue necesario definir lo “local”, el camino elegido fue referirlo a su noción correlativa; lo “global”. Algo es “local” porque pertenece a un “global”. Así, un departamento, un municipio o una provincia, es “local” con respecto al país global y una ciudad es “local” con respecto al departamento o provincia a la que pertenece. La distinción de las dos nociones, permite una mejor comprensión del carácter relativo de

ambas. Ni el análisis de lo local, ni el análisis de lo global por separado, dan cuenta de la realidad. Lo “local” no puede considerarse la mejor expresión de la realidad, ni lo “global” es la simple adición de varias sociedades locales.

Esta forma de definir las dos nociones es fundamental ante la constatación de que el proceso de globalización es desigual. No son tratados de la misma manera las naciones, ni las regiones, ni las ciudades. Al afirmar el carácter correlativo de estas dos nociones, estamos evitando un análisis mecánico de los condicionantes globales que pueda ser trasladable a las distintas realidades locales. De la misma forma, no toda sociedad local tiene las mismas posibilidades de establecer una relación con los procesos globales que sirvan a sus intereses.

## 2.2. Posibles reduccionismos

En la comprensión de la relación global-local es necesario evitar caer en tendencias que reducen la complejidad a enunciados simplistas. Hay dos formas opuestas de caer en reduccionismos.

La primera es sostener que la cultura de cada territorio particular no es más que la prolongación de la cultura global. Quienes defienden esta posición destacan el hecho de la universalización de las actuales manifestaciones de la cultura, que se reproducirían sin variantes en cada realidad local. Es cierto que la globalización genera sistemas de valores que van más allá de cada particularidad. También es cierto que todo lo que es instrumental tiene un carácter uniforme y se aplica en los diversos territorios de manera similar.

Con respecto a los sistemas de valores, si bien existe una transmisión de principios y de pautas de comportamiento que traspasan las fronteras, los territorios mantienen sus identidades particulares y en esa medida mantienen sus rasgos específicos. Una sociedad es tal, cuando sus miembros se reconocen como formando parte de un conjunto bien identificado. Pueden participar de valores que han

ido adquiriendo por el contacto con otras sociedades, pero eso no quiere decir que no generen sus valores propios en el desarrollo de sus historias específicas.

Con respecto a la uniformidad de los instrumentos o dispositivos tecnológicos, si bien pueden tener características idénticas en los diferentes lugares en los que se apliquen, la especificidad estará dada por las formas de uso de la herramienta. Es claro que una computadora tiene las mismas características independientemente del lugar donde se utilice, pero irá variando de acuerdo a la forma como el usuario concibe su utilización. En esta forma de uso, se expresa la diferencia que caracteriza a cada uno de los seres humanos. Esto significa que en cada escena social hay producción de cultura propia de ese lugar.

El segundo posible reduccionismo, es limitar el concepto de cultura a la producción puramente local, es decir a tradiciones, ritos, costumbres generadas en los territorios locales. El riesgo de esta segunda forma de reduccionismo es caer en una suerte de “folklorización” de la cultura. A veces la defensa de lo local puede llevar al exceso de rechazar una manifestación cultural por su carácter exógeno. Este tipo de reduccionismo ignora que una buena parte de la cultura es transversal a las localidades. ¿Acaso no hay culturas que se generan en el ejercicio de una profesión y cuyos valores trascienden la adscripción local? Podríamos mencionar también las culturas empresariales, familiares y tantas otras fuentes de generación de normas y valores.

Para evitar estos reduccionismos no hay otro camino que partir de la definición que dábamos más arriba de lo global y lo local. Se trata de dos nociones correlativas, es decir que estamos frente a una distinción analítica necesaria de dos conceptos que solamente se pueden concebir uno en relación al otro.

## 2.3. Un fenómeno reciente

Después de haber sido una realidad dominante, la tendencia mundial a la globalización

ha sido desafiada por posiciones contrarias que afirman la necesidad de volver al fortalecimiento de las naciones y de los Estados. Parece claro que sucesos como el llamado “Brexit”, es decir la salida del Reino Unido de la Unión Europea, la presidencia de Donald Trump en los Estados Unidos, el ascenso de los partidos de extrema derecha en Europa y las posiciones nacionalistas de movimientos populistas en América Latina, son señales de oposición a los procesos de globalización.

Después de unas tres décadas en las que predominó la tendencia a la apertura comercial, alimentada por la convicción de que el crecimiento es hacia afuera o no es, después de un desdibujamiento de las fronteras, particularmente en los sectores del planeta que apostaron a la integración en grandes regiones, después de una aparente declinación de los Estados-Nación a favor de los centros transnacionales, desde hace aproximadamente una década, se ha producido el resurgimiento de tendencias nacionalistas y proteccionistas. Si esas tendencias se impusieran, significaría aceptar que la globalización genera indefectiblemente el sacrificio de ciertos sectores que se expresan rechazándola. Afirmarían entonces sus intereses y más profundamente sus identidades particulares, planteando una defensa de todo lo que les es propio y particular.

Los cierres de fronteras a la inmigración y la fragilidad de los procesos de integración regional latinoamericana, son la expresión más visible del rechazo a lo diferente y de la exaltación de lo nacional. Se trata de la afirmación radical de un nacionalismo que se suele vestir además con fundamentalismos étnicos y religiosos.

Hay que reconocer que estamos en presencia de un debate entre quienes privilegian los factores determinantes de la estructura y quienes destacan la posibilidad de desarrollo de procesos específicos. Los primeros afirman que estamos asistiendo en la actualidad a una fase del capitalismo de mayor concentración, en base fundamentalmente al rol de las corporaciones transnacio-

nales. Esto incide no solo a nivel de países, sino también de regiones y localidades que no tendrían más remedio que “acomodarse” a las tendencias de la economía global. (De Mattos, 1994). Mientras que, por otro lado, los partidarios de las especificidades afirman que no estamos en un mercado único y globalizado. Simultáneamente al proceso de concentración, en un parte del mercado mundial ha aumentado la diversidad del sistema económico y territorial. Francisco Albuquerque lo explica de esta forma:

Entender esta cuestión creo que es clave para desbloquear el callejón sin salida en el que parecen encontrarse autores que niegan rotundamente el espacio posible de funcionamiento de las empresas de ámbito regional o local, por el hecho de que la lógica estructural de la acumulación capitalista conducirá irreversiblemente a la monopolización y su integración en el único circuito económico mundial. Tal circuito único no existe. Será dominante pero no exclusivo. En mi opinión, una cosa es la lógica genérica de la acumulación capitalista, cuestión que no se discute, y otra que dicha afirmación genérica refleje la más compleja realidad de la coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas en el espacio de los posible y con los estreñimientos dados en cada momento histórico. (1994)

Parece claro que existe una división de aguas entre una globalización que parecía triunfante y un llamado radical a la recuperación de la nación. Estamos en una etapa bisagra en la que esta tensión se balancea hacia uno y otro lado. Por momentos parece triunfar el aislacionismo, pero enseguida aparecen señales de orientaciones integracionistas que no ceden.

Este abordaje de la problemática, implica una lectura compleja, sistémica, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto con los condicionantes globales. Estas tendrán un impacto diferencial en función de las capacidades endógenas para

insertarse competitivamente en el escenario globalizado y generar adecuados niveles de integración de la ciudadanía, o a la inversa fragmentación social y exclusión.

### **3. La evolución del concepto: del Desarrollo Local al Desarrollo Territorial: un enfoque multidimensional, multiescalar y multiactores**

Como se menciona en el subtítulo de este apartado, esa triple característica de la perspectiva de análisis del desarrollo local, nos lleva a fundamentar las razones que explican a nuestro juicio el uso más aceptado de la expresión “desarrollo territorial” para dar cuenta del enfoque, sin perjuicio que se sigan utilizando en forma corriente las dos denominaciones, lo que consideramos aceptable si existe claridad sobre sus implicancias conceptuales y empíricas.

#### **3.1. La noción de territorio**

Para ello, es importante revisar en primer lugar la noción de territorio de la cual partimos. Hoy día, está bastante aceptado en la literatura que el territorio no es solamente un espacio físico, sino también una construcción social y multidimensional. Hablamos de un espacio habitado por el ser humano, en el cual se despliegan un sinnúmero de actividades económicas, sociales, políticas, culturales, ambientales que llevan adelante una diversidad de actores endógenos y exógenos en un marco de relaciones de poder.

Allí convergen la necesidad de crear riqueza con la necesidad de salvaguardar los recursos naturales, la urgencia por generar empleos, con la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población. En la escena territorial, se expresa como en ningún otro nivel la articulación entre lo singular y lo universal (Arocena, 2002, pp. 21-22).

Entonces, a partir de lo planteado, podemos decir que el territorio es una cons-

trucción compleja, histórica, sociopolítica, económica y cultural, donde se articulan diferentes dimensiones que guardan relación con los procesos de desarrollo, pensados desde un enfoque integral que debería reflejarse en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Efectivamente el territorio/ la territorialidad es una construcción histórica, socio-política y cultural, y hoy sabemos que se dispone de una cantidad importante de herramientas para su producción, pero ese proceso no es sencillo ni coyuntural; es complejo, es estructural, es controversial, es político y es tecnológico.

Generalmente se ha reconocido al Territorio como el recorte del espacio mediado por las relaciones sociales, económicas y culturales; mediaciones que transforman al espacio en un sistema, en tanto lo organizan y lo dotan de funcionalidad y utilidad tanto material como simbólica (Quetglas, 2008, p. 28).

Además de considerar al territorio como espacio, también se lo puede ver como “sistema organizador de flujos. Esta segunda acepción pone el acento en la capacidad de dicho espacio de administrar relaciones” (Quetglas, 2008, p. 28).

Precisamente esta idea del territorio como “sistema organizador de flujos” y la capacidad de “administrar relaciones”, puede coadyuvar a definir las características específicas que puede asumir la construcción de un proceso de desarrollo local-territorial sustentable en el marco de la globalización.

Una segunda cuestión que aparece actualmente en los estudios sobre desarrollo local, tiene que ver con lo que podríamos llamar la “escala pertinente” para dar sostenibilidad a un proceso de estas características que por definición debería involucrar a múltiples actores públicos y privados. Esto se vincula con la masa crítica de recursos y capacidades tangibles e intangibles que tiene un territorio para generar y sostener un proceso de desa-

rollo, considerando tanto una mirada endógena, como sus condiciones para capitalizar oportunidades externas en beneficio de un proyecto colectivo, controlado localmente.

### 3.2. El concepto de escala

Ubicados en esta perspectiva y fundamentando la pertinencia de hablar de desarrollo territorial, una cuestión sobre la cual vale la pena detenernos, es en la propia conceptualización de escala. A la hora de analizar la realidad, cualquiera de nosotros hace un recorte de la misma en términos del tamaño y alcances del fenómeno que procura estudiar.

Como señala Carlos Reboratti:

En cada disciplina existen diferentes “miradas”, desde el biólogo que estudia una molécula hasta el climatólogo que analiza el cambio global, desde el ingeniero agrónomo que contabiliza los insumos y productos de una pequeña granja, hasta el economista que estudia el flujo mundial de cereales. Cada mirada corresponde a una escala (esto es, a una relación entre el tamaño real de las cosas y el tamaño virtual en las que lo analizamos). Según la disciplina que se trate, el método consiste en agrandar los objetos para ver más detalles (por ejemplo, el biólogo amplía lo que estudia para poder mirarlo) o achicarlos para poder apreciar el conjunto (el economista preocupado por el flujo mundial de cereales no es un espectador de cada transacción, sino que analiza la agregación de muchas operaciones comerciales). (s.f.).

De esta forma, estaríamos encarando la temática básicamente con un enfoque técnico, donde la escala se puede asociar a determinadas unidades de medida que buscan vincular el tamaño de lo real con el tamaño de lo representado (1:10, 1:100.000, etc.) y que varían según la disciplina que se trate (la geografía, la arquitectura y el urbanismo, las ingenierías, la economía) y el instrumento utilizado (mapas y cartografías varias, modelos matemáticos y econométricos, etc.).

Pero como también sostiene Reboratti:

Esa es solamente una de las dimensiones de la noción de escala. La escala también es una herramienta conceptual que indica un cierto nivel de focalización en un objeto que lo aparta de un entorno mayor. Cada nivel técnico de escala, no significa necesariamente una mayor o menor complejidad... pero sí una direccionalidad de la atención a diferentes tipos de relaciones y situaciones... El mapa es, en este caso, un modelo y una metáfora de lo concreto. Y allí es donde el concepto de escala técnica se une al de escala conceptual, siendo esta, en el fondo, una forma de ordenar las metáforas, las analogías y los modelos que utilizamos para captar la realidad. (2001, pp. 80-93).

También, las implicancias para la acción han surgido a través de lo que se podría denominar la “gestión de la escala”, cuestión fundamental en el planeamiento. Esto nos lleva a hacernos algunas preguntas claves; ¿Cuál es el tamaño de las unidades operativas con las que trabajar?; ¿cuál es su diversidad?; ¿cuál es su capacidad de asociarse a otros ámbitos o procesos para cambiar su condición?; ¿cuál es la escala de los procesos exógenos al ámbito considerado?; ¿pueden trascenderse algunos prismas escalares ya convalidados como el pequeño centro, las ciudades pequeñas y grandes, los departamentos, las provincias; las cuencas o las microrregiones; lo micro, meso y macro; etc.?; ¿su pertinencia operativa no está dada más por el calibrado de sus recursos de gestión?. Tales interrogantes seguramente dan cuenta de que se están trastocando las racionalidades operativas de las escalas territoriales pertinentes. Se podría hablar de un cambio generalizado de las escalas territoriales en el mundo contemporáneo, más allá de que estos cambios sean exógenos o endógenos, queridos o resistidos.

Esto nos conduce a la mención de una serie de términos como los señalados que refieren a escalas y a sus niveles y que son

utilizados por diferentes disciplinas con contenidos conceptuales convergentes o divergentes según los casos, pero que forman parte de un cierto patrimonio de categorías escalares cuyo uso nutre un diálogo interdisciplinario aun abierto e incompleto. Según el foco que pongamos en el análisis y las dimensiones que prioricemos (económica, social, político-institucional, ambiental, geográfica, urbanística o cultural), aparecerán diferentes escalas y combinaciones posibles, en una temporalidad y una dinámica determinadas.

Lo anterior lleva a Reboratti a hablar -desde la geografía- de una verdadera “encrucijada de escalas” que obliga a buscar “los puntos de contacto y las explicaciones cruzadas, en un proceso circular que debería ir poco a poco permitiéndonos eliminar el ruido de los fenómenos y acontecimientos con menos significado para centrarnos en los que sí lo tienen”. Y esto lo lleva a concluir que “las escalas son construcciones sociales... pero basadas en la existencia concreta de sistemas interrelacionados que tienen dimensiones distintas y dinámicas diferentes” (2001, p. 11).

### 3.3. La noción de sociedad local

Ahora bien, los territorios no son simplemente espacios con ciertas características particulares, son lugares habitados por el ser humano como sosteníamos antes y por lo tanto generan sociedades o conjuntos de personas, que viven, trabajan, sufren y gozan, en esos contextos territoriales. No se plantearán aquí las distintas definiciones que han existido del término “sociedad”. No es ése el objeto de este trabajo. Nos limitaremos a señalar los elementos que confluyen para constituir ese “mínimo necesario”, que permita afirmar que en un territorio existe una “sociedad local”.

Un municipio, un departamento, una provincia, son subdivisiones territoriales, pero no son necesariamente sociedades locales. Puede haber fragmentaciones físicas, políticas, administrativas, de una gran ciudad o de una nación que no correspondan a sociedades

locales. Para que este término pueda aplicarse en un territorio, se debe dar un cierto número de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: socioeconómico y cultural.

En el nivel socioeconómico, toda sociedad conforma un sistema de relaciones constituido por grupos interdependientes. Este sistema puede ser llamado “sociedad local”, cuando lo que está en juego en las relaciones entre los grupos es principalmente de naturaleza local. Dicho de otro modo, la producción de riqueza (por mínima que sea) generada en el territorio, es objeto de negociaciones entre los grupos socioeconómicos, convirtiéndose así en el estructurante principal del sistema local de relaciones de poder. No todos los habitantes de un territorio se sitúan de la misma forma en el sistema de relaciones de poder. Habrá grupos que controlan una parte importante de la riqueza y otros que apenas disponen de mínimos para vivir.

De todas maneras, para que podamos hablar de sociedad local, debe haber riqueza generada en el territorio, sobre la cual los actores locales ejerzan un control al menos parcial, tanto en los aspectos técnico-productivos, como en los referidos a la comercialización. En estos casos, los grupos locales definen sus diferentes posiciones en el sistema territorial, en función de su influencia sobre la utilización del excedente. Se constituirá así una jerarquía social regulada por la mayor o menor capacidad de cada uno de sus miembros de influir en la toma de decisiones respecto a la utilización de las riquezas generadas.

Esta dimensión socioeconómica no alcanza para definir una “sociedad local”, es necesario tener en cuenta la variable identitaria. Toda sociedad se nutre de su propia historia, constituyendo así un sistema de valores interiorizado por cada uno de sus miembros. Cada individuo se reconoce a sí mismo como formando parte de un conjunto bien determinado que puede identificarse con una ciudad, con un barrio de una metrópoli, con una región de un país, con una microrregión, etc. La expresión “yo soy de...” expresa perte-

nencia a una comunidad determinada, que se caracteriza por conductas colectivamente aceptadas, por valores, normas y creencias generadas y transmitidas de generación en generación.

Hablamos de “sociedad local” cuando el conjunto humano que habita un territorio comparte rasgos identitarios comunes. Esto quiere decir que los individuos y los grupos constituyen una sociedad local, cuando muestran una “manera de ser” determinada que los distingue de otros individuos y de otros grupos. Este componente identitario encuentra su máxima expresión colectiva cuando se plasma en un “proyecto” común. No nos referimos a proyectos diversos que puedan llevar adelante los diferentes miembros de la sociedad, sino a la existencia de un horizonte común compartido, que orienta el conjunto de los proyectos y de las acciones en el territorio.

Un territorio con determinados límites, es entonces “sociedad local”, cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.

No ha sido incluida en esta definición el tamaño del territorio ni el número de pobladores que allí habitan. Esta omisión no es casual. Para afirmar que en un territorio existe una “sociedad local”, su dimensión en términos de número de habitantes o de kilómetros cuadrados de superficie, no es una variable significativa. Estos aspectos cuantitativos pueden variar en forma muy importante de una sociedad local a otra. Una sociedad local abarca a veces más de una unidad político-administrativa, otras veces es menor en superficie que una provincia o un municipio, porque se identifica con una micro-región que es parte de una entidad mayor.

En función de lo expuesto, podemos decir que la expresión “desarrollo territorial” contemplaría mejor los elementos planteados para conceptualizar los fenómenos que estamos analizando.

El riesgo de la categoría “desarrollo local” (hasta el momento la más utilizada) puede caer en un “localismo” no deseado, al confundirse con un espacio acotado, micro, que no expresa suficientemente el alcance de la relación local-global. Deben incluirse en este análisis, las características constitutivas del proceso de construcción del desarrollo que hemos definido como *multidimensional*, *multiescalar* y *multiactoral* como veremos a continuación.

#### **4. Los actores y sus lógicas de acción: la articulación de actores en un marco de relaciones de poder: gestionar las diferencias como proceso de aprendizaje en territorios desiguales**

Aunque parezca innecesario, no está demás ante algunos planteos tecnocráticos o miradas verticalistas, señalar que no existe desarrollo territorial posible sin actores que protagonicen esos procesos. Y este protagonismo se expresa no solamente por su presencia en la escena territorial (barrio, ciudad, localidad) sino fundamentalmente por el sentido que el actor le imprime a su acción.

##### **4.1. El actor local**

Ubicándonos en esa perspectiva, “bajo la fórmula actor local entendemos todos aquellos agentes que, en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Es fundamental en esta definición el acento puesto en “capitalizar mejor”. En efecto, se trata de buscar un mayor aprovechamiento de los recursos, pero destacando la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales” (Arocena, 2002, p. 44).

Esta distinción entre actor local y agente de desarrollo, quiere significar que no todo individuo, grupo u organización actuando a nivel territorial ya sea endógeno o exógeno, puede ser considerado actor-agente de desarrollo local-territorial...

Y en este marco, ¿qué entendemos entonces por desarrollo local o territorial?

El enfoque del desarrollo local-territorial pone el énfasis en un proceso en el que diversos actores endógenos y exógenos, pero con incidencia en el territorio (gobiernos locales, empresas, universidades, organizaciones sociales) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular y concretar iniciativas a nivel económico, social o cultural para mejorar la calidad de vida de la población. La cooperación entre actores estatales de diferente nivel institucional (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado, constituyen un aspecto central de este enfoque. (Arocena, 2002, p. 44)

Desde un encare politológico, Óscar Madoery profundiza en esta concepción afirmando:

El territorio local es un espacio de construcción política. No es algo que esté por fuera de los sujetos, sino que es un sistema de acción social intencional [...], un espacio de construcción social. El territorio local supone poder y si no es planteado como estrategia, el territorio no se efectiviza, marcando el paso de una visión geográfica a una política de territorio local. Lo significativo de esta interpretación es que permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales con las prácticas políticas y con las estrategias de los actores (2008, p. 66).

#### 4.2. La articulación de actores

Este enfoque plantea una nueva articulación de actores territoriales. Profundizar en el

análisis de los contextos locales en los que se producen cruces entre racionalidades distintas y definir cómo operar en torno a estas articulaciones, parece relevante para estar en mejores condiciones de impulsar proyectos. Sin lugar a dudas no es un desafío fácil. Se trata de poner en juego intereses distintos, relaciones de poder desiguales, en contextos territoriales que no siempre cuentan con los ámbitos y las reglas de juego necesarias para que todas las voces sean escuchadas a través de convocatorias amplias y plurales.

El consenso social y político se logra conversando profesionalmente con personas de carne y hueso y por tanto es preciso conocerlas integralmente (nombre, función social, identificación, etc.). “Entonces la cuestión remite a la pregunta: ¿cómo se logra el consenso? En nuestra perspectiva la respuesta es: mediante la instalación de conversaciones sociales profesionalmente estructuradas” (Boisier, 2008, 6. El poder, un juego de suma abierta, párr. 6).

El desarrollo supone un encuentro en el terreno de diferentes lógicas de acción, que, sin abandonar sus objetivos y sus proyectos propios, sean capaces de gestionar las diferencias y acordar un horizonte común. En esta tentativa de articulación, hay que tener en cuenta que ningún actor resignará sus intereses, ni abdicará de sus racionalidades respectivas. La sinergia no significa la desaparición de las distintas lógicas institucionales, ni la eliminación de intereses divergentes. Se trata de una posición común para alcanzar un objetivo preciso. En la medida que cada “socio” mantiene sus propios intereses y sus lógicas de acción, las diferencias pueden aparecer y los conflictos pueden manifestarse. Este tipo de consenso no significa unanimidad, es frágil, se construye y se reconstruye, reposa sobre relaciones de negociación permanentes. El desarrollo territorial se produce cuando existe capacidad de negociación y de juego entre actores, buscando una articulación de intereses que desemboque en beneficios para la sociedad local.

Los procesos de desarrollo local-territorial son exigentes desde el punto de vista de los recursos humanos y de las herramientas a utilizar. Tanto los actores directamente involucrados, como los que potencialmente pueden vincularse a estrategias y proyectos con un aporte positivo, deben adquirir o potenciar los conocimientos y habilidades necesarias.

### 4.3. Dos variables de la acción

Entendemos que la acción en el territorio no se debería analizar separada de dos variables que la condicionan y que a la vez le otorgan sentido y direccionalidad. En primer lugar, es necesario tener en cuenta el contexto de partida, es decir el territorio en su diversidad de dinámicas locales, y en relación con otros territorios que constituyen su entorno global.

En segundo lugar, deberá considerarse la institucionalidad a la que se vincula la acción en ese territorio específico. Esta realidad institucional -ONG, Municipio, red, organización social, ámbito multiactoral, agencia de desarrollo- permitirá la existencia de un cierto marco a nivel local, como base para las estrategias de desarrollo que se impulsen.

En función de esas dos variables, contexto de partida y grado de institucionalidad, se generará un determinado margen de acción para el juego del actor en ese sistema local/global que será diverso en cada contexto territorial considerado. Nuestra lectura del rol de los actores locales desde la gestión de procesos y proyectos orientados al desarrollo local, la ubicaremos en esa interfase entre contexto, institucionalidad y tipo de acciones posibles.

Más adelante profundizaremos en una tipología de acciones locales, pero habrá que determinar cuáles son las capacidades que permiten planificar, invertir, tener objetivos de desarrollo, resolver carencias, innovar, participar, crecer en identidad. Estamos ante temas aún poco estudiados por las ciencias sociales, y que requieren de un abordaje interdisciplinario innovador. Este se debería

centrar en una mirada del desarrollo territorial atenta a los condicionamientos internos y externos para la definición de las políticas y la toma de decisiones, tanto desde el Estado, el sector privado empresarial y la sociedad civil, preferentemente en base a mecanismos de gobernanza multinivel.

## 5. Las acciones para el desarrollo territorial

Los sistemas de actores se constituyen y se modifican a partir de acciones de desarrollo territorial. Las distintas iniciativas pueden sin embargo desarrollarse según lógicas diferentes y no todas aportan a los procesos de desarrollo. Propondremos una tipología de acciones locales para el desarrollo, que presentaremos según sus posibles lógicas, intentando simultáneamente ilustrarlas con situaciones que suelen generarse en el territorio.

### 5.1. La acción innovadora

#### 5.1.1. Características de esta forma de acción territorial

La acción que llamamos “innovadora” se orienta hacia la creación y la diversificación de las diferentes actividades locales. Sus rasgos principales son:

- Es conducida por minorías innovadoras.
- Capitaliza impulsos de individuos capaces de emprender.
- La movilización es selectiva.
- Se orienta a la liberación de las potencialidades creadoras.

El adjetivo “innovadora” se refiere a la necesidad de crear, innovar, producir nuevas ideas, nuevas formas de emprender, nuevas formas de asociación. Se busca movilizar una población de “nuevos emprendedores” gracias a la creación de redes de apoyo a la creación de empresas. Las crisis monoindustriales tan frecuentes en la historia de la sociedad industrial, serían así superadas mediante esta

forma de movilización de recursos materiales, tecnológicos y humanos. Este tejido diversificado organizado de manera flexible bajo diferentes tipos de asociación, se convierte además en un atractivo adicional para nuevas inversiones. Dice Vázquez Barquero:

Las formas flexibles de organización de la producción, como los distritos industriales y tecnológicos, ejercen una fuerte atracción en las grandes empresas externas, en muchas ocasiones multinacionales. Los 'clusters' que forman redes de empresas competitivas, capaces de generar economías de aglomeración y de red, atraen a las empresas que buscan recursos de calidad y economías externas que les permitan mantener o mejorar su cuota en los mercados cada vez más globalizados. (1999, p. 114)

El territorio opera como un potencial dinamizador de la innovación. No solo deja de ser un simple recipiente de inversiones, sino que, utilizando las ventajas de la cercanía física, genera canales de cooperación, de aprendizaje y de transferencia de conocimientos:

Los economistas, los sociólogos y los geógrafos, cualquiera sea la línea metodológica que sigan, siempre han reconocido que los procesos de crecimiento y cambio estructural de las economías se producen como consecuencia de la introducción de innovaciones en el sistema productivo a través de las decisiones de inversión. (1999, p. 121)

### 5.1.2. Cuando la acción es exógena y monoproduktiva

Las acciones innovadoras pueden tener un origen exógeno o endógeno. En la historia de los procesos de desarrollo territorial, es bastante frecuente que un impulso exógeno se articule con algunas condiciones determinadas del territorio que facilite la acción innovadora. Cuando la acción es básicamente exógena y se desarrolla al estilo de los mono-

cultivos, el rol del aparato institucional es muy importante en la concreción de esta forma de acción territorial. Si bien se suele obtener con relativa facilidad el apoyo de las instituciones nacionales y locales, no siempre este apoyo va acompañado de estrategias adecuadas. No alcanza con conceder permisos de instalación en un distrito determinado.

Las autorizaciones para la instalación de grandes industrias dominantes, deberían ir acompañadas de un conjunto de condiciones que aseguren no solamente la protección del ambiente, sino también que garantizaran una forma de desarrollo diversificado e innovador que modere la relación de dependencia generada por la gran industria. Hay tres componentes de este tipo de acción que es necesario impulsar: la innovación, la diversificación y la cooperación. Dice Vázquez Barquero:

En algunos casos, el desafío de la competitividad se puede enfrentar mediante la diferenciación de la producción local (a través de la ejecución de estrategias de especialización de nichos de mercado por parte de las empresas), compatible con la lógica del distrito industrial. En otros casos, las empresas innovadoras del distrito pueden liderar transformaciones más profundas del sistema...y desencadenar un proceso de desarrollo en el que las actividades de servicio participan en el ajuste del sistema productivo local y caracterizan la nueva dinámica del distrito. La adaptación a los cambios del entorno exige desarrollar nuevas formas de organización del sistema productivo, potenciar los sistemas de cooperación, mejorar el aprendizaje dentro del sistema local e insertar las empresas locales en las redes globales. (1999, p. 238)

Uno de los objetivos es prevenir los efectos devastadores de una eventual crisis de tipo monoindustrial. Previamente a la instalación debería haber una negociación entre la empresa y las autoridades nacionales y locales para acordar las condiciones que favorezcan un tejido industrial denso e innovador.

## 5.2. La acción concertante

### 5.2.1. Características de esta forma de acción

El segundo tipo de acción lo llamamos “concertante”. Esta forma de acción estimula la movilización socio-política alrededor de un problema sentido como grave y urgente. Sus rasgos principales son:

- Es conducida por actores institucionales.
- Reúne un gran número de actores.
- La movilización tiene un fuerte carácter institucional.
- Se busca la articulación del conjunto de los actores institucionales tanto públicos como privados.

Este tipo de acción suele ser estimulada por los municipios cuando toman conciencia de la importancia de la articulación con la sociedad civil para resolver un problema concreto. Son acciones que se desarrollan sobre todo en las ciudades capitales de departamentos o provincias, donde la estructura terciaria predominante aporta un número importante de actores institucionales.

Esta forma de acción que busca los consensos, moviliza un conjunto heterogéneo de actores institucionales para lograr una coordinación de las fuerzas instituidas en torno a una problemática urgente. Esta movilización plantea una dinámica instituyente en el corazón de un sistema instituido. Las instituciones locales parecen abrirse hacia otra manera de tratar los problemas a los que se enfrentan. Nuevas relaciones de naturaleza interinstitucional emergen como consecuencia de esta forma de acción local. Parece claro que, intentando solucionar un problema socio-económico, esta forma de acción territorial busca sobre todo una transformación de la lógica institucional dominante.

En la medida que logre una convocatoria importante del conjunto de los actores institucionales, este tipo de acción se orientará

a una transformación que pondrá de relieve la importancia de la lógica territorial. Se constituye así un actor complejo portador de soluciones que van más allá de los intereses particulares públicos o privados.

### 5.2.2. Simplicidad y complejidad en el territorio

Ahora bien, hay también en esta forma de acción diferentes lógicas que no siempre culminan en la constitución de ese actor complejo. Es posible que la acción no logre salir del esquema vertical-sectorial en el que funcionan muchas de las realidades territoriales latinoamericanas. En esta forma de funcionamiento, se repite a nivel local la segmentación de los sectores administrativos y la consiguiente incomunicación entre ellos. En estos casos, no habrá acción concertante, esterilizando el efecto de las iniciativas que pretendan llevarse adelante.

Si tomamos el caso del empleo, se pierde la posibilidad de incidir en grandes trozos del mercado. La concepción de una sociedad local homogénea crea la ilusión de la posibilidad de captar el mercado de empleo desde una agencia central. Los funcionarios de las antenas locales dependen de las lógicas centrales tanto para su designación como para su modo de operar. En el siguiente texto se explica con claridad:

Esto supone que existe un mercado de trabajo homogéneo y transparente a nivel local, que puede ser aprehendido perfectamente por la Agencia. Dicho de otro modo, la hipótesis implícita que está detrás de la noción de “tasa de penetración”, es que el mercado es penetrable, es decir que los circuitos pueden ser percibidos por la Agencia y que son por lo tanto accesibles. Ahora bien, el análisis muestra que existen diferentes mercados del empleo, diferentes redes a las que los empleadores apelan cuando deben contratar personal. Estos mercados son conocidos por los asalariados en busca de trabajo y a ellos se

remiten prioritariamente: la familia y las relaciones personales, las consultoras de empleo, etc. (Dupuy y Thoenig, 1983, p. 137).

La lógica que hemos llamado “acción concertante” permite lograr una comprensión compleja del problema, más allá de causalidades lineales. No se tratará tanto de crear un “agente” que tendrá los recursos para hacer frente al problema y encontrar una “solución”. La lógica de la acción es totalmente diferente. El problema de la desocupación concierne a una pluralidad de actores. Es necesario entonces un lugar de negociación de este conjunto complejo de actores que se entrecruzan a propósito del empleo.

La creación de este tipo de red genera nuevos universos de encuentro más allá de los circuitos habituales. Los actores locales comprometidos en estos procesos salen de sus “guetos” y entran en un nuevo sistema constitutivo de nuevas relaciones sociales, más allá de los lugares habituales donde se producen los intercambios. En este sentido, esta dinámica de acción para el desarrollo territorial significa una ampliación de los lugares de socialización. El actor del desarrollo arriesga una “salida” del universo protegido de su institución y se atreve a negociar en una red abierta y por esa misma razón, compleja y peligrosa.

¿Por qué razón un funcionario que opera en una lógica centralista correría el riesgo de encontrarse en ese lugar complejo y peligroso, donde tendrá que probar su competencia? El problema que se le plantea es que, si se mantiene en esa lógica, no será reconocido como actor en el juego local. Para que esa “salida” se produzca, deberá transformar su percepción del sistema en el que está actuando y comprender que la red generada por la acción concertante es un lugar esencial de su proceso de socialización.

El proceso de constitución de una red “complejizante” obliga a todos los actores a definir sus posicionamientos. No hay otra solución que aceptar los riesgos del nuevo funcionamiento sistémico. Existe un verdadero

efecto sistémico de estas acciones de desarrollo territorial: ellas movilizan los diferentes colectivos de individuos, proponiéndoles un nuevo modo de funcionamiento a partir de redes complejas.

### 5.3. La acción crítica

#### 5.3.1. Características de esta forma de acción territorial

La tercera forma de acción local la denominamos “crítica”. Este tipo de acción local busca producir una toma de conciencia de la población sobre su propia identidad local y sobre las posibilidades de un modo de desarrollo alternativo. Sus rasgos son:

- Es conducida por un colectivo de tipo asociativo.
- Se busca la participación de la población.
- La movilización es concientizante.
- Se critica el modo de desarrollo existente y se plantean alternativas.

Esta forma de acción se desarrolla principalmente en las regiones amenazadas. La reacción frente a la amenaza de desaparición suele tomar la forma de una actividad cultural de reconstitución de la identidad local. Pero este rescate de la identidad necesariamente aborda la cuestión del desarrollo. La reacción se produce frente al agotamiento económico y a la desarticulación social. Por esta razón, la cuestión del desarrollo acompaña necesariamente la reivindicación identitaria. La movilización se centra en torno a la crítica de una modalidad de desarrollo que se señala como la causa de los males de la sociedad local.

La lógica militante es muy importante en este tipo de acción. Se trata de una toma de conciencia de una situación de dominio de intereses exógenos, que lleva a estos militantes a actuar sobre el conjunto de la sociedad local. Frente a un pasado interpretado en términos de dominación externa, la micro-región debe volverse capaz de inventar un modo de desarrollo controlado por sus habi-

tantes. No se ignora la relación central-local, sino que se intenta modificar esa relación.

Los colectivos de asociaciones se orientan a defender los intereses locales y a plantear alternativas a la modalidad de desarrollo dominante. En general se movilizan contra emprendimientos que amenazan los equilibrios naturales o sociales. Se trata de una racionalidad defensiva que deriva en algunos contextos, hacia una cierta capacidad propositiva. Un ejemplo de este tipo de acción pueden ser las asociaciones barriales formadas por militantes territoriales que reúnen diferentes organizaciones en ámbitos de gestión concertada para reivindicar mejoras para sus barrios o microrregiones vinculadas a obras de infraestructura, problemáticas ambientales o carencias de servicios públicos (equipamientos comunitarios, agua potable, red de energía eléctrica, conectividad a internet, etc.).

### 5.3.2. ¿Se trata de un comportamiento utópico y nostálgico?

¿Es una lucha de retaguardia destinada simplemente a conservar el patrimonio social y cultural tradicional? Cuando esta lógica se pone en funcionamiento, se produce una explosión de la creatividad de la población expresada en un sinnúmero de proyectos, algunos de ellos con connotaciones idealistas. La movilización de la población es posible detrás de los grandes temas: la vida de la microrregión, la autonomía, la expresión de la cultura propia. Todo esto puede estar teñido de conservatismo y de una cierta dosis de nostalgia. Movilizar no es fácil y, sobre todo, es muy difícil mantener un ritmo sostenido de movilización.

Como en los tipos anteriores, también en este caso las lógicas pueden ser diferentes y no siempre aportar al desarrollo territorial. La reivindicación identitaria tiene frecuentemente el riesgo de volverse inoperante, sobre todo cuando mira únicamente hacia adentro de la sociedad local y se reduce a reproducir

de manera defensiva lo que considera la esencia de su identidad.

Además de la deriva nostálgica, el impulso identitario lleva consigo otro riesgo. Si bien la identidad actúa como factor movilizador, convocando a todos los que se consideren pertenecientes a un lugar determinado, la fuerza identitaria tiene el riesgo de actuar más en contra que a favor de algo. Estaríamos frente a ese reflejo tan humano de considerar malo al diferente. Una identidad se define necesariamente en relación a otra identidad. Es por esa razón que la virulencia identitaria se inclina fatalmente a la eliminación del que no está incluido en esa identidad considerada como el bien absoluto.

En esta exacerbación del factor identitario, está la explicación de esa conducta de negación tantas veces observada en algunas sociedades locales. ¡Cuántas veces se ha escuchado la frase: “esta es la sociedad del no”! En realidad, no es más que el rechazo de todo aquello que no es lo propio. Esta deriva negativista se vuelve francamente una causa de estancamiento, cuando ya no hay más soluciones absolutamente endógenas o estrictamente autocentradas. En esta situación, la sociedad local gira en torno a su propio vacío interno.

El tipo de acción que hemos llamado “crítico” puede, sin embargo, orientarse también según lógicas que aporten a los procesos de desarrollo territorial.

Ante la amenaza de desaparición, las sociedades locales apelan a mecanismos identitarios que se convierten en palancas para superar las coyunturas críticas. Los sectores más dinámicos de la población se movilizan llamando a “salvar” la región. Se plantean proyectos, se buscan recursos, se producen nuevas formas de asociación. El discurso revela una fuerte insistencia en la necesidad de unirse, se recuerda que la crisis afecta a todos, que nadie va a venir de afuera a “regalar” soluciones, que los mismos habitantes de la zona deberán

encontrar las formas de salvarse a sí mismos... Estos nuevos actores locales son verdaderos innovadores. Deben cambiar hábitos, modos de vida, formas productivas. Deben movilizar las mentalidades y atreverse a llevar adelante experiencias riesgosas. Son muchos los obstáculos que deberán ser removidos, tendrán que asimilar fracasos parciales y volver una y otra vez a osar la experimentación. (Arocena, 2002, p. 220)

Los militantes de la asociación o de las asociaciones que conducen el proceso son una minoría. Se pretende combatir la inercia “yendo hacia la gente”, “provocando encuentros”, “creando nuevos centros de interés”. La experiencia de algunos procesos muestra que en los casos en que la población está sumergida y amenazada de muerte, el lenguaje del desarrollo debe servirse de signos y de códigos que permitan reconstituir la historia para tomar conciencia de los desafíos del futuro y movilizar el conjunto del potencial de la región.

En esta búsqueda de “sobrevida”, la fragmentación de la sociedad parece inevitable. Pequeños grupos alimentan prejuicios y rivalidades. La acción “crítica” deberá superar esas situaciones y orientarse a la creación de alianzas. En este proceso, se buscará el apoyo de las instituciones locales. Para esta forma de acción, el mal no está en las instituciones sino en la orientación de la acción institucional.

Consideramos que, a partir de estos tres tipos de acción propuestos, se pueden analizar distintas experiencias de creación de nueva institucionalidad en los territorios (agencias de desarrollo local; diversos ámbitos de concertación de actores territoriales) en sus características específicas y en sus vínculos con las instituciones tradicionales. Esto nos permitiría acumular mayor conocimiento sobre las innovaciones existentes en los territorios y generar nuevos aprendizajes.

En el cuadro siguiente resumimos los aspectos principales de las tres modalidades de la acción territorial.

**Cuadro 1**

*Las acciones para el desarrollo territorial*

| Tipo de acción        | Características principales  |
|-----------------------|--|
| <b>1. Innovadora</b>  | Es conducida por minorías innovadoras. Capitaliza impulsos de individuos capaces de emprender. La movilización es selectiva. Se orienta a la liberación de las potencialidades creadoras.  |
| <b>2. Concertante</b> | Es conducida por actores institucionales. Reúne un gran número de actores. La movilización tiene un fuerte carácter institucional. Busca la articulación del conjunto de los actores institucionales tanto públicos como privados. |
| <b>3. Crítica</b>     | Es conducida por un colectivo de tipo asociativo. Se busca la participación de la población. La movilización es concientizante. Se critica el modo de desarrollo existente y se plantean alternativas.                             |

## 16. Nuevas y viejas formas de proximidad

Una de las supuestas ventajas del desarrollo territorial es que en estos procesos se generan proximidades que facilitan la cooperación, la coordinación, la negociación, la construcción de horizontes comunes. Pero hoy constatamos una creciente distancia entre los individuos, siendo cada vez más raras las instancias en las que se generan vínculos.

La *proximidad por contigüidad* es la que existe en los territorios, constituyendo una herramienta importante para la creación de un actor colectivo. Es el vínculo generado por vecindad que permite compartir fortalezas y debilidades del territorio, sea este un pequeño poblado o el barrio de una ciudad. Junto a estas ventajas de la cercanía física, existe un riesgo en esta forma de proximidad que puede llevar a encerrarse en el territorio y orientarse a un retorno nostálgico de formas comunitarias utópicas y autárquicas. Solo se puede limitar ese riesgo, si la sociedad local se mantiene abierta al exterior, valorando las instancias de aprendizaje que se generen en los intercambios con otros territorios. Esa apertura es el único camino para no reproducir lo que siempre se ha hecho de la misma forma. Dicho de otra manera, es una oportunidad de darle a la sociedad local los elementos que permitan la innovación.

Esta forma de proximidad por contigüidad ha ido desapareciendo como consecuencia de los procesos de urbanización. Durante el siglo XX, el desarrollo de la sociedad industrial generó una concentración demográfica en grandes ciudades en las que viven la inmensa mayoría de los seres humanos. Estas megalópolis se caracterizan por desarrollar relaciones superficiales, lejanas y anónimas entre sus habitantes. Se debilitaron los vínculos de vecindad y los espacios urbanos no son lugares de encuentro que permitan construir relaciones próximas.

En los procesos de desarrollo industrial se fue generando la *proximidad laboral* que encontró un ámbito propicio en los lugares de trabajo. Compartir la jornada ha sido el contexto adecuado para consolidar vínculos de larga duración que se extenderían y consolidarían hasta el retiro o la jubilación. Estudios como los del sociólogo francés Renaud Sainsaulieu (1997), se centran en los procesos de construcción de la identidad en la relación de trabajo. Es del caso destacar que, salvo uno de los cuatro tipos de identidad definidos por este autor, los demás se constituyen a partir de las diferentes maneras de vivir la proximidad en la relación laboral. La identidad en un caso está basada en la pertenencia a un grupo de compañeros, en otro es la promoción la que genera una nueva identidad y el carácter profesional es el fundamento de la otra. Siendo la empresa un actor fundamental de los procesos de desarrollo territorial, es importante tener en cuenta estas diferentes formas de construcción de la identidad, porque cada una de ellas se comporta de manera distinta en su eventual compromiso con el territorio.

La proximidad en el trabajo, se ha ido debilitando a medida que la informática fue penetrando en las empresas. Los cambios generados por las nuevas tecnologías de la información y comunicación, tienen dos consecuencias: pérdida de puestos de trabajo y mediación electrónica en las comunicaciones. Esta nueva realidad cambia el carácter central de la relación laboral en los procesos de construcción de identidad. Por un lado, hay menos personas involucradas en la empresa y, por otro lado, las que siguen formando parte, desarrollan sus comunicaciones utilizando medios digitales.

La *proximidad virtual* es la nueva forma de cercanía entre los seres humanos y que se ha potenciado en estos tiempos de pandemia. Millones de cibernautas, superando las distancias físicas, entablan relaciones cercanas, se construyen amistades, hacen negocios, se forman parejas. Verdaderos territorios virtuales sustituyen

los territorios reales, generando una nueva forma de proximidad. Muchas personas construyen su identidad en ese mundo virtual en el que se envían y se reciben mensajes de reconocimiento. Todo ello, sin dejar de considerar las desigualdades de acceso para sectores importantes de la población a las nuevas tecnologías.

La pregunta que se puede formular tiene que ver con la sustitución de lo real por lo virtual. Para algunos analistas (Arocena, 2022) el encuentro físico tiene características que no se podrán reproducir en las relaciones por medios digitales. La presencia física de las personas en relación, permite percibir pequeños gestos y miradas que duran segundos, matices de la voz casi inaudibles, aromas que invaden la atmósfera, actitudes corporales significativas. Todo eso es casi imposible en la relación virtual, dadas las limitaciones de la comunicación por medios electrónicos. Las tecnologías de la comunicación seguirán perfeccionándose y hoy no sabemos si esos avances permitirán una relación plenamente sustitutiva de la presencialidad, pero la nueva realidad nos desafía a seguir indagando en estos cambios.

## **7. Conclusiones. El desarrollo territorial: una lógica de puentes. Nuevos roles de los territorios en un futuro incierto**

En un libro de reciente aparición decíamos:

Hemos recorrido... las críticas a la palabra desarrollo y repasado diferentes enfoques sobre la temática que se han sucedido en el tiempo. En esta era del conocimiento y de la información, hemos analizado la aparente contradicción entre *territorios reales* y *territorios virtuales*. Estamos asistiendo a la crisis de los partidos políticos y los movimientos sociales tradicionales en una sociedad más violenta y fragmentada. A la vez, percibimos una vuelta al sujeto y a las identidades.

Emergen nuevos actores en el escenario global y local, con signos de rescate de valores democráticos y una mirada ética recostada en la perspectiva de los derechos humanos fundamentales. Y podríamos seguir la lista de esas luces y sombras que caracterizan a la sociedad contemporánea y que admiten también una lectura territorial. Pero una imagen salta la vista y nubla el horizonte: se diluyen en esfuerzos aislados las búsquedas orientadas a la realización de un mundo más centrado en la persona humana. Los actores aún débiles y fragmentados se desdibujan en una concentración de poder económico que excluye a las grandes mayorías. (Arocena y Marsiglia, 2017, p. 370)

Parafraseando a Edgar Morin (1996), los objetivos de las diferentes búsquedas en torno al desarrollo, dependen de la capacidad de los sistemas de actores de construir la unidad en la diversidad. La dialéctica actor-sistema está en el centro de esta problemática, cuando se trata de conjugar las particularidades del actor con la construcción sistémica de un proyecto común. No es posible pensar el desarrollo local-territorial, sin profundizar en esa dialéctica que debe ser concebida como una relación compleja, es decir como una relación permanentemente en tensión, en la que cada vez que uno de los dos extremos de la relación tienda a eliminar al otro, se frustrará el proceso de desarrollo. Si el actor quiere imponer sus lógicas, o si el sistema local se convierte en una traba para la acción, el proceso de desarrollo será imposible. Este equilibrio inestable pasará por etapas diferentes, a veces se acercará a proyectar un horizonte común y otras veces no logrará esa meta.

A raíz de lo planteado en este trabajo, quedan temas abiertos para seguir profundizando en el contexto de América Latina y que seguramente darán lugar a futuros trabajos de investigación. En este sentido, se aportan dos temáticas que requieren

de sucesivos abordajes interdisciplinarios. En primer lugar, como señalamos antes, continuar profundizando desde la mirada territorial sobre el viejo dilema -fundante en las ciencias sociales- acerca de las relaciones entre actor y sistema, pero no solamente desde el punto de vista teórico, sino desde una sistematización de prácticas innovadoras que arrojen luz sobre esta relación “en tensión permanente”. En segundo lugar, y vinculado a lo anterior se considera necesario avanzar en el estudio de los procesos de articulación de diferentes actores en el territorio; la gestión de las diferencias; las prácticas de negociación y concertación.

Como sosteníamos en el mismo texto citado, en estos desafíos no son ajenos los territorios.

Cuando en el lenguaje del desarrollo territorial hablamos de pactos territoriales por el empleo, de horizonte compartido acerca del futuro del territorio, de mesas, ámbitos o coaliciones que integren la pluralidad de actores-agentes del desarrollo, estamos protagonizando esta invitación a hacer carne la cultura del diálogo y el encuentro. Es sobre la base de la negociación entre diferentes que es posible el acuerdo en un marco de relaciones de poder asimétricas pero que no impiden concertar en torno a una visión común de futuro. (Arocena y Marsiglia, 2017, p. 370)

### Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (1994). *Apuntes sobre estrategia competitiva internacional y papel de las regiones*. ILPES-CEPAL.
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Editorial Taurus-Universidad Católica del Uruguay.
- Arocena, J. (2022). *Escenarios del cambio. Incertidumbres y transformaciones de la vida cotidiana*. Editorial Planeta.
- Arocena, J. y Marsiglia, J. (2017). *La escena territorial del desarrollo: actores, relatos y políticas*. Editorial Taurus-CLAEH.
- Boisier, S. (2009). El retorno del actor territorial a su nuevo escenario. *Ambienta, la revista del medio ambiente*, (89), 112-141. [https://drive.google.com/open?id=1iYjFWu-f8KqWuRk1MLfnjivmVa1WXFz\\_c](https://drive.google.com/open?id=1iYjFWu-f8KqWuRk1MLfnjivmVa1WXFz_c)
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI.
- De Mattos, C. (1989). *La descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?* ILPES-CEPAL.
- Dupuy, F. y Thoenig, J. C. (1983). *La sociologie de l'administration française*. Armand Colin.
- Furtado, C. (1963). *Dialéctica del desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Universidad Nacional de San Martín. [https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4923/resource\\_files/Madoery\\_Otro\\_Desarrollo\\_El\\_cambio\\_desde\\_las\\_ciudades\\_y\\_las\\_regiones\\_2008.pdf](https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4923/resource_files/Madoery_Otro_Desarrollo_El_cambio_desde_las_ciudades_y_las_regiones_2008.pdf)
- Marsiglia, J. (2008). Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada. *PRISMA*, 22, 167-192.
- Morin, E. (2008). Política de civilização e problema mundial. *Revista FAMECOS*, 3(5), 7-13. <https://doi.org/10.15448/1980-3729.1996.5.2941>
- Quetglas, F. (2008). *Qué es el desarrollo local*. Editorial Capital Intelectual.
- Reboratti, C. (s.f.). Territorio, escala y desarrollo sostenible. Instituto de Geografía Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Multicopiado.

Reboratti, C. (2001). Una cuestión de escala: sociedad, ambiente, tiempo y territorio. *Revista Sociologías*, 3(5), 80-93. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86819570005>

Sainsaulieu, R. (1977). *L'identité au travail*. Presses de la Fondation de Sciences Politiques.

Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Ediciones Pirámide.

Vázquez Barquero, A. (2008). Desarrollo Local: diversidad y complejidad de las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista PRISMA*, (22), 35-58.

