

# EUTOPIA-1

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 1 - noviembre 2010



#### **Comité editorial**

Luciano Martínez (FLACSO); Sergio Ochoa (CEDET);  
Francisco Rhon Dávila (CAAP/FLACSO); Cornelio  
Delgado (CEDET); Manuel Chiriboga (RIMISP)

#### **Comité Asesor Internacional**

Liisa North (York University, Canada), Bert Helmsing  
(ISS, Holanda), Cristóbal Kay (ISS, Holanda), Gian-  
carlo Canzanelli (PNUD-ART Internacional) Francisco  
García (España), Juan Pablo Pérez Saínz (FLACSO-  
Costa Rica) Santiago Sedaca, Iris Carana, Eric Ross  
(American University), Arilson Faraveto (Universidade Federal do ABC).

Director: Luciano Martínez

Editores: Brian Wallis, Bolívar Lucio

Corrección de estilo: Santiago Rubio

Ilustración de portada: Marco Chamorro

Diseño gráfico: Antonio Mena

Imprenta: CrearImagen

---

© De la presente edición:

#### **FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

#### **CEDET**

Av. Eloy Alfaro N35-09 y Portugal

Edificio Millenium Plaza, oficina 303

Quito, Ecuador

(593 -2) 3332044

(593 -2) 3330794

[www.cedet.ec](http://www.cedet.ec)

ISSN: **13905708**

Quito, Ecuador 2010

1ª. edición: noviembre de 2010

# Índice

Presentación .....	5-7
--------------------	-----

## DOSSIER

<b>El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales?</b> <b>Reflexiones desde la práctica .....</b>	<b>11-23</b>
Enrique Gallicchio	

<b>Análisis multidimensional y escalar del desarrollo territorial en Brasil .....</b>	<b>25-49</b>
Sergio Schneider, Paolo Waquil, Eduardo Ernesto Filippi, Aldomar Arnaldo Rückert, Anelise Graciele Rambo, Guillermo F. W. Radomsky, Marcelo Antonio Conterato y Suzimary Spetch	

<b>Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina .....</b>	<b>51-68</b>
Manuel Chiriboga Vega	

<b>Agricultura comercial y resistencia territorial: Análisis de las relaciones campo-ciudad en la provincia del Azuay .....</b>	<b>69-81</b>
Nasser Rebaï	

## ESTUDIOS DE CASO

<b>La alianza productiva y social de María la Baja en Colombia. Un contraste de lo encontrado con los discursos del desarrollo local .....</b>	<b>85-99</b>
Andrés Gómez	

<b>Clusters y desarrollo local: El caso del distrito textil en Atuntaqui .....</b>	<b>101-112</b>
César Paredes V.	

CONTRA-PUNTO

**Modelos alternativos de Desarrollo Local  
desde la periferia** ..... 115-128  
Mauricio López Oropeza

RESEÑAS

*Andy Pike, Andres Rodriguez-Pose y John Tomaney*  
**Local and Regional Development** ..... 131-132  
Brian Wallis

*Luciano Martínez V. (Comp.)*  
**Territorios en mutación: repensando el desarrollo desde lo local** ..... 133-134  
Bolívar Lucio

**Revistas de Desarrollo Territorial Rural** ..... 135-136

Epílogo  
**La perspectiva del Comité Ecuatoriano  
de Desarrollo Económico y Territorial** ..... 137  
Sergio Ochoa



Dossier

# El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica

## *Territorializing policies or generating territorial policies, practical reflexions*

Enrique Gallicchio<sup>1</sup>

### Resumen

Las hipótesis del trabajo son tres. Primera, el desarrollo local es una estrategia política de cambio. No estamos hablando de un nuevo paradigma o de una metodología, ni tampoco de un marco de análisis académico, por el contrario su verdadera potencialidad esta en lo planteado anteriormente. Por ello, estamos hablando de un instrumento mucho más socio-político que “técnico” en el sentido más estricto.

Segunda: dado lo anterior y la experiencia en America Latina es necesario dar la discusión en el campo del debate territorialización de las políticas vs políticas territorializadas. Aquí hay dos puntos a considerar, por una parte su incidencia en todo el ciclo de políticas públicas locales (puesta en agenda, diseño, formulación, implementación, evaluación y monitoreo); por otra, el cambio por lo que significa sostener la *soberanía del territorio* en las estrategias de articulación de las mismas.

Finalmente, que el campo para profundizar la generación de políticas territoriales (razón de ser de una estrategia política) es actuar en: gobernanza multinivel (nacional, regional, local), desarrollo económico, empleo y capital social.

*Palabras clave:* desarrollo local, descentralización, políticas territoriales, capital social, gobernanza.

### Abstract

The working hypotheses are three: Local development is a political strategy of change. We are not speaking of a new paradigm, methodology, or a new scholarly theoretical framework, but by contrast, a political change strategy. In this sense we are in front of an instrument that is more “social political” than “technical”, strictly speaking.

Given what has already been stated, and the experience of Latin America it is necessary to debate around territorializing policies vs. policies that are territorialized. Two main issues arise, on the one hand, the influence of territory throughout the entire process of local policy making (agenda setting, formulation, implementation, monitoring and evaluation), and what it means to defend “territorial sovereignty” in articulating strategies.

Finally, that the space to go in depth in terms of generation of territorial policies (the *raison d'être* of a political strategy) demands action in multilevel governance (local, regional, national), local economic development and social capital.

*Key words:* local development, decentralization, territorial policies, social capital, governance.

1 Sociólogo, Máster en Desarrollo Regional y Local, es Coordinador Nacional del Programa de Desarrollo Local ART del PNUD en Uruguay.

## ¿Territorialización de políticas o políticas territoriales?

El desarrollo local sigue “de moda” en América Latina. Son cada vez más frecuentes las voluntades políticas acompañadas de recursos para la ejecución de las políticas en el territorio. Sin embargo, bajo las apelaciones al desarrollo local, con reales muestras de voluntad política descentralizada y con recursos puestos a disposición, muchas veces se esconde el debate de si estamos ante una lógica de territorialización de políticas (lo central marca el rumbo, lo local ejecuta) o de políticas territoriales (políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales).

Se trata de un dilema para todos los actores, desde los partidos políticos, los actores sociales, el sector privado, las agencias multilaterales, que se plantean diversas soluciones en las cuales el desarrollo local, la descentralización y la participación son un común denominador. El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de situación y como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional, regional y territorial, que se sustenta en las políticas nacionales y la autonomía local como parte de un mismo arreglo institucional. El problema aparece, por tanto, no en el nivel de la voluntad política o de los recursos, sino de la lógica con la que se actúa. El principal desafío es, entonces, la creación de plataformas territoriales para la formulación y ejecución de políticas, rompiendo la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro. El contexto, por supuesto, es de articulación de políticas nacionales y territoriales; lo que resulta indiscutible, luego de infinidad de intentos en otra dirección, es que solo pueden ser coordinadas razonablemente desde el territorio. ¿Qué falta para ello? Una lógica de acción diferente, unas capacidades y, sobre todo, la puesta a disposición de recursos para que el territorio genere las articulaciones. No estamos hablando de nuevos recursos, se trata de un uso más eficiente de lo que ya existe.

Es por ello que se analizan a continuación un conjunto de puntos de partida que hacen nudos críticos de la práctica del desarrollo local. En el siguiente apartado, se pasa revista a tres estrategias básicas para llevar adelante las acciones en esta clave: la gobernanza multi-nivel, la construcción de capital social y el desarrollo económico local.

### Puntos de partida y nudos críticos. Reflexiones desde la práctica

Ya hemos sostenido en diversos ámbitos la idea de que la descentralización y el desarrollo local no representan un nuevo paradigma ni una moda ni una idea alternativa al desarrollo nacional. Por el contrario, son estrategias políticas de cambio. En ese sentido, estamos hablando de poder, de recursos, de competencias y de cambio. Para que la descentralización y el desarrollo local puedan cumplir ese rol deben superar algunos nudos críticos:

- La integralidad
- La visión de proceso y el reconocimiento a lo hecho
- La articulación
- La visión estratégica
- La participación
- La identidad
- Las diferentes lógicas de acción
- La competencia y recursos como factor determinante

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

### *Integralidad*

Se parte de la base de que existen diferentes dimensiones del desarrollo, que deben ser consideradas a la hora de definir acciones y políticas del desarrollo local. En cierto sentido, a la hora de definir acciones a nivel de los municipios, es necesario balancear lo que son las competencias “tradicionales” de los llamados “nuevos roles”. Esto significa incorporar a la prestación de servicios, acciones sobre la economía, la sociedad, el ambiente, el género o la cultura, entre otras. Nuevamente, al ser muchas de estas competencias compartidas o en cogestión con lo nacional, nuevamente es necesaria la evolución de la territorialización de políticas a las políticas territoriales de desarrollo local.

### *Visión de procesos*

La descentralización y el desarrollo local deben ser consideradas obras en construcción permanente. Por ello es vital el reconocimiento y la valorización de los procesos existentes, de manera de evitar las refundaciones. En relación a esta temática el otro asunto vital es la consideración de los tiempos. En ese plano es largo el debate sobre la velocidad. En nuestro caso optamos por reflejar la necesidad de trabajar a la velocidad colectiva, que a veces no es la más rápida. Al decir del exalcalde peruano Varillas: “Espacio que vamos lejos”. Es, otra vez, el respeto a las lógicas de los actores.



## Articulación

El desarrollo local, en tanto estrategia de desarrollo, implica el accionar en clave de gobernanza multinivel. Se trata de evadir dos de las principales tentaciones presentes en el desarrollo local: por un lado el centralismo, del cual ya se ha escrito mucho; pero, por otro lado, hay que evadir el localismo. En este plano, muchos actores suponen, en el marco de un discurso descentralizador, que todo es posible desde el territorio, cuando en realidad las virtudes del desarrollo local solo tienen lugar si existe articulación entre los diferentes niveles de gobierno a nivel territorial.

**Pero frecuentemente se falla en un elemento crucial: el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia. Es, ante todo, una estrategia socio-política de cambio.**

---



Por tanto, se trata de combinar el “arriba-abajo” con el “abajo-arriba” en la formulación y gestión de las políticas. Esto no implica solo participación, implica mejores capacidades para “la política” a nivel territorial.

Ahora bien, ¿quién y cómo articula? Desde nuestra perspectiva, las políticas solo pueden ser articuladas desde el territorio. Largos años de trayectoria han demostrado la inutilidad de los intentos de concentrar las articulaciones desde el centro. Solo es posible concretar las políticas de los diferentes sectores desde el territorio, en lógica de gobernanza multinivel y evadiendo el localismo. En suma, como han señalado Brugue y Goma, el desafío hoy día no es mandar, sino relacionarse.

## *Visión estratégica*

Poseer una estrategia representa, entre otras cosas, la diferencia entre pedir y negociar, así como el acceso a nuevos recursos. La visión estratégica es por tanto imprescindible para la gobernanza del territorio pero con algunas precisiones.

Es necesario debatir acerca de si la construcción de visión estratégica implica la formulación de un plan. El plan, importante para concretar la estrategia, es solo un paso final, no siempre imprescindible, del proceso de identificación de la visión deseable y posible, así como los recursos necesarios para ello. Por tanto, no se trata de un documento, se trata de una construcción diaria, de un desafío de articulación, una hoja de ruta hacia donde se hacen converger los recursos para conseguirlo.

Es crucial tener claro que requiere de una definición del territorio sujeto de políticas, y la elaboración de una estrategia para este. Aquí se entiende por territorio a la totalidad de los actores involucrados, tanto locales como extralocales.

### *Participación*

La participación es uno de los aspectos que más se han presentado como una de las virtudes del desarrollo local. Siendo esto real y un elemento positivo, es necesario hacer una breve reflexión desde las prácticas. Existen puntos que es necesario rediscutir. Por ejemplo, acerca del por qué de la participación y (sin ser el objetivo de este artículo) diferenciar lo que Fernando Barreiro (2000) ha definido como el debate entre la participación ideológica y la participación pragmática.

Es evidente que existen dificultades para generar credibilidad en los ámbitos de participación, por varias razones. Por una parte, porque no es evidente para todos los actores la relación directa entre formar parte de ámbitos comunes y la obtención de resultados útiles, más allá del beneficio privado que se pueda obtener. En ese marco, un desafío es la existencia de momentos y ámbitos diferenciados para los diferentes actores, sumados a un ámbito común, con resultados y procesos claramente identificados.

Por otra parte, es necesario buscar salir de la participación exclusiva de los actores que “siempre” participan (aquellos que todos saben que serán parte de los ámbitos participativos) y que son fundamentales, pero también ver cómo se genera interés en otros actores, especialmente los jóvenes y las mujeres. Se trata de problemas diferentes: mientras los jóvenes tienen menos participación en los procesos de desarrollo local, las mujeres participan pero no siempre tienen incidencia en la toma de decisiones.

Asimismo, no puede tratarse de una participación “de incluidos”. Una de las principales problemáticas de nuestras sociedades es la exclusión social y, por tanto, hacer esfuerzos por incluir a aquellos que no tienen ámbitos es crucial si realmente estamos hablando de una estrategia de cambio. Esto implica nuevos lenguajes, tiempos, estrategias, que se salgan del camino ya trillado. En suma, se trata de la generación de ámbitos con agenda y resultados concretos, reconociendo las diferentes lógicas de los actores involucrados.

### *Identidad*

Sin identidad vinculada al territorio, como ha señalado José Arocena, no es posible diseñar estrategias de largo plazo, y tampoco es posible el desarrollo local. Esta dimensión clave puede actuar bien como palanca de desarrollo –cuando refleja algunas características particulares– o bien como factor negativo –cuando es meramente nostálgica o de extrema debilidad. Si bien es una temática que necesita de mucha mayor profundización, consideramos que es tan importante a nivel del desarrollo local el trabajo en las dimensiones económicas, sociales o políticas como en la promoción de la identidad vinculada al territorio, como motor del desarrollo.

### *Lógicas de acción de los actores*

Uno de los temas más caros al desarrollo local es aquel que implica la participación e incorporación de actores a los procesos. Esta definición, para no caer en mera expresión de deseo, requiere reconocer la existencia de actores diversos, con lógicas e intereses diferentes, que necesitan ser considerados y articulados. En definitiva, uno de los principales desafíos es el reconocimiento de la diversidad de actores, sus lógicas y, sobre todo, cómo se articulan éstas sin anularlas o hacer como que no existen. Estas reacciones, típicas ante el conflicto, provocan ausencias, resistencias y pérdida de energía social ante un proyecto colectivo.

### *Competencias y recursos*

Esta temática, frecuentemente central en muchos de los artículos, notas y comunicaciones sobre desarrollo local y descentralización, se incluye al final de los nudos críticos de forma no casual. Siendo vital la lucha por la obtención del reconocimiento de nuevas competencias y los consiguientes recursos, se parte de la base de que solo podrán ser utilizados con sentido en tanto cumplan al menos algunos de los requisitos anteriormente planteados. Debates acerca de los nuevos y viejos roles de las autoridades locales o la identificación de nuevas formas de financiamiento, entre otros, son cruciales para cualquier gobierno local, pero subsidiarios a disponer de estrategia, de articulación, de ámbitos de participación y de un plan de acción.

### **Las nuevas estrategias**

La formulación de políticas territoriales necesita del abordaje de al menos tres elementos cruciales a la hora de pensar y actuar en clave de desarrollo local: la gobernanza local, regional y nacional; el desarrollo económico local y el empleo y, por último, la construcción de capital social. Los tres elementos deben considerarse simultáneamente y sin ellos no es posible llevar adelante las acciones “en clave” de desarrollo local.

### *La gobernanza local, regional y nacional*

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

Un primer desafío pasa por recuperar el vínculo gobierno-ciudadano, elemento clave para la legitimidad de las formas de gobierno que nos hemos dado. El diagnóstico inicial

es que los desempeños gubernamentales siguen caracterizados, en América Latina (para centrarnos en nuestro continente), por crisis de legitimidad y, por tanto, de credibilidad. La falta de rumbo, la corrupción y la ineficacia siguen siendo atributos de la mayoría de gobiernos, y los métodos para paliar esta realidad siguen dirigidos a la minimización del rol del Estado y la preponderancia de los actores privados, como vía para disminuir el peso de la ineficacia gubernamental, y alcanzar así la gobernabilidad democrática proclamada. Este no es el camino. Como ya se señaló, uno de los atributos del desarrollo local es que permite acercar el poder a la ciudadanía. La cercanía con los problemas y con los tomadores de decisiones puede permitir una mejora democrática.

La propia globalización, con su dinámica de desterritorialización y a la vez de localización produce las condiciones para recuperar el rol de los actores locales como tomadores de las decisiones acerca de su destino. Es que si bien las condiciones favorecen su nueva centralidad, el desafío es de construcción de nuevas formas de gobernanza local<sup>2</sup>. Resulta evidente que estamos ante un proceso en que las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. En ese marco los actores locales pasan a ser no ya un eslabón de la cadena, sino actores capaces de convertirse en actores políticos y económicos relevantes (Brugé y Goma, 2001).

Sin embargo, en el contexto de esta profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otras formas de acción, moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; relacionarse más que mandar.

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

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

en el contexto de [...] reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos [...] 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 autoridad; relacionarse más que mandar.



---

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

## *El desarrollo económico local. Su necesario vínculo con el empleo*

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

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

Desde la perspectiva que hemos señalado, hablar de desarrollo económico local implica trabajar sobre una dimensión del desarrollo local inseparable de las demás. Se puede decir que uno de los objetivos de esta línea de trabajo es generar riqueza en un territorio. Los instrumentos para esto son, por ejemplo, el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos del territorio y la coordinación de programas y proyectos<sup>4</sup>. Los *impactos esperados* son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad del empleo, el aumento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida.

En este campo podemos claramente identificar *instrumentos* útiles para llevar adelante cada una de estas acciones. Los principales programas de desarrollo económico local (DEL) son los que refieren a la dinamización empresarial (fortalecer y atraer empresas), el fomento del empleo (políticas activas de empleo) y el asociativismo municipal (búsqueda de escalas productivas desde el territorio). En cualquier caso, es ineludible la lectura de las principales dinámicas de los territorios en el contexto de globalización. Como señala Alburquerque<sup>5</sup>, los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas: la micro y la macro-economía. Así, aunque no deben confundirse los procesos de cambio tecnológico y organizativo de la producción –de carácter micro-económico–, con la globalización económica, la combinación de nuevas formas de producción y organización empresarial, sumada a la mayor exposición externa de los sistemas productivos locales provoca una fuerte reestructuración de estos sistemas locales, lo que demanda una nueva forma de gestión pública, nuevas formas de regulación y también la reorganización del sistema productivo local.

---

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

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

5 Alburquerque (1999).

El mismo autor sitúa estos cambios en procesos más amplios de modificaciones al desarrollo territorial. Así, nos ubica en un contexto donde se pasa de una estrategia dominante basada en el objetivo del crecimiento cuantitativo, grandes proyectos, movilidad de la fuerza de trabajo, gestión centralizada de los recursos y el Estado central y las grandes empresas como agentes centrales, a un nuevo modelo, aún emergente, más difuso, más territorializado, con movilización y potenciación del capital endógeno, gestión local del desarrollo, numerosos proyectos y, sobre todo, un nuevo rol de las administraciones públicas locales, pero también del Estado central y del sistema productivo.

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

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

El propio Alburquerque nos señala los diferentes momentos que se vivieron en países como España a la hora de establecer políticas y líneas de trabajo en desarrollo económico local. En la bibliografía citada se hace referencia a la forma en que el modelo español pasó de las ILE (Iniciativas Locales de Empleo), a las IDE (Iniciativas locales de Desarrollo Empresarial), para culminar en las IDL (Iniciativas de Desarrollo Local). Estas últimas representan un paso adicional a los anteriores. Mientras las ILE confiaban en la “mano visible” del Estado como la fuente que iba a solucionar los temas del empleo (empleos de emergencia, formación, etc.), las IDE confiaban en la “mano invisible” del mercado, y allí se asignó fuerte prioridad a los programas de fomento de las PYMES. Finalmente, se llegó a la conclusión de que el camino era la construcción de políticas integrales que articulen el Estado, el Mercado y los Actores.

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

El desempleo no es un fenómeno nuevo en nuestra sociedad. Lo que hace de él un hecho singular en los últimos tiempos, y de manera creciente, son sus dimensiones y características. Estos aspectos lo vuelven una asignatura ineludible para la formulación de políticas que den cuenta de los mismos. Al volumen tan importante de desempleados, hay que sumar otro tan importante contingente de trabajadores que tienen serios problemas en la

calidad de sus empleos, y otros deben optar por la emigración como vía para mejorar sus ingresos y vivir dignamente. El desempleo no se distribuye de manera uniforme entre las diferentes categorías de activos, sino que afecta de modo muy desigual a los diferentes grupos y territorios. Siendo un fenómeno de toda la sociedad, es un hecho anti-igualitario que tiende a concentrarse en ciertos colectivos.

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

El desempleo, [...] “se nos impone como un hecho social básico para comprender nuestras sociedades porque, aunque no toda la sociedad *esté* desempleada, el desempleo *está* en toda la estructura social”

---



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

Nuestro subcontinente ha reconocido diversas experiencias de políticas activas de empleo en los últimos años, impulsadas por diversos actores. Muy pocas han considerado la dimensión territorial como uno de sus elementos centrales. Por el contrario, y por formar parte de las agendas de los organismos multilaterales, la descentralización ha sido vista en una lógica funcional al modelo neoliberal, y no como un mecanismo de democratización de la sociedad. En cualquier caso queda pendiente cuál puede ser el rol de los gobiernos locales en este tema. La experiencia europea y la latinoamericana son muy diferentes en ese sentido. América Latina ha “entrado” al desarrollo económico local desde sus propias necesidades, pero también inducida por la cooperación al desarrollo. La visión ha sido frecuentemente economicista (*clusters*, agencias, competitividad, etc.) y ha chocado con la debilidad de nuestros actores y gobiernos locales. Como contrapartida a esta línea de trabajo, ha surgido otra que hace hincapié en la integralidad de los procesos de desarrollo. Este discurso se ancla muchas veces en lo social y no desarrolla líneas tendientes a mejorar la economía local. Ninguna de las dos líneas de trabajo ha sido eficaz para resolver los problemas.

### *La construcción de capital social*

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

He señalado que el desafío del momento en relación al desarrollo local en América Latina es la construcción de capital social. Pero es importante discernir de qué hablamos cuando hablamos de capital social. Se trata de un tema del que se habla mucho en este momento y no queremos caer en definiciones que prioricen la conformación de capital social como disminución de costos de transacción, lo cual implica una visión “neoliberal” del mismo. Nos basaremos en la definición propuesta por Barreiro (2000): es un “concepto que se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas. Podemos referirnos al capital social como ‘asociaciones horizontales’ entre la gente y a redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación”.

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

Como señala Barreiro: “si la cooperación y la asociación son un factor clave para el éxito del desarrollo local, debemos averiguar cómo funciona, como se genera y por qué determinados territorios son proclives a que sus agentes colaboren y otros, en cambio, son débiles en las acciones cooperativas, que son las que, finalmente, activan y combinan los recursos existentes de una manera adecuada. Esto es, que producen desarrollo para el territorio.” La pregunta es si estos procesos pueden estimularse y promoverse, y la respuesta es sí. Es hacia allí que es necesario caminar: “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” (Barreiro, 2000).

También señala que uno de los problemas a los que nos enfrentamos a menudo en el desarrollo local es *el carácter ocasional de las formas de cooperación*. La permanencia en la



interacción social es constituyente del capital social. Siendo éste el objetivo, hay que considerar el costo de producirlo. Requiere recursos, pero el principal es el tiempo. Éste es uno de los grandes desafíos para la cooperación y los actores nacionales y regionales actuando en desarrollo local, construyendo territorios, dimensión económica, ambiental, social, política.<sup>6</sup>

## Para continuar

Finalmente, es importante señalar que el desarrollo local no es, no puede ser, un proceso autárquico sino que debe articularse con los procesos nacionales de desarrollo. Además, la acción local sólo será útil en el mediano y largo plazo si la unimos a una acción por cambiar los marcos nacionales de desarrollo. Las políticas nacionales de desarrollo local deben ser un objetivo de quienes trabajamos en desarrollo local y también de la cooperación para el desarrollo. En este sentido, podemos decir que el desarrollo local es una estrategia más política que económica o social en sentido estricto. Sin embargo, no es suficiente la voluntad de territorializar las políticas desde el centro, ese es un paso sustantivo porque implica voluntad política y recursos, pero la articulación solo puede ser generada desde el territorio.

Para ello es necesario, como se ha señalado, considerar simultáneamente acciones en torno a la gobernanza multinivel, a la construcción de capital social y al desarrollo económico local.

## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco (1999). *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Arocena, José (1995). *El desarrollo local como desafío contemporáneo*. Montevideo: CLAEH-Nueva Sociedad.
- (1999). “Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización”. En *Desarrollo Local en la Globalización*. Javier Marsiglia (Ed.), Montevideo: CLAEH.
- Asociación Chilena de Municipalidades (1996). *Desarrollo Económico Local*. ASM-FESUR-DSE. Santiago de Chile.
- Barreiro, Fernando (2000). *Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local*. En <http://www.iigov.org>

---

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

- Brugue, Quim y Goma, Ricard (2001). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Cachón, Lorenzo (1992). “El estudio del mercado de trabajo local en el mercado de una política de desarrollo endógeno”. Revista *Economía y sociedad* N.º 7. Madrid: IUDC
- Enríquez, Alberto (2003). “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”. *Alternativas para el Desarrollo* N.º 80. FUNDE. San Salvador, Diciembre.
- Gallicchio, Enrique (2008). “El Desarrollo Local y sus múltiples abordajes”. En *Desarrollo Económico Local, una apuesta por el futuro*. Luz Stella Sierra. (Comp.). Bogotá: Fundación Social.
- (2003). “El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social”. *Revista Estudios Centroamericanos* N.º 66, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Octubre.
- (2003) “El Desarrollo Económico Local en el marco de una estrategia de desarrollo integral. Reflexiones acerca del caso uruguayo”. En *Cuadernos del CLAEH* N.º 86/87. Montevideo.
- (2002) *La experiencia del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en la construcción de alianzas para el desarrollo local. Analisis de tres experiencias*. Conferencia en Asamblea General de ALOP. Antigua (Guatemala) mayo.
- Gallicchio, Enrique y Lucy Winchester (2003). *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*. Santiago de Chile.
- Gallicchio Enrique y Alejandra Camejo (2005). *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina*. Montevideo: CLAEH-DIBA.