

El desarrollo local: los últimos 30 años

por José Arocena

1. Dos procesos históricos

En la década del setenta, dos fenómenos coexistieron, uno en Europa y otro en América Latina: el *shock* petrolero y las dictaduras. 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.

En lo que respecta a América Latina, el efecto más importante de las dictaduras fue la defensa de las formas democráticas de convivencia social. Lo que sectores revolucionarios habían denostado como «democracia burguesa» se convirtió en la bandera principal de movimientos sociales y partidos políticos. La 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 sirvieron para consolidar la participación democrática de los territorios en la búsqueda de formas de democracia más directas, en las que las sociedades locales tuvieran una voz en los sistemas de decisiones.

En cuanto a los efectos del *shock* petrolero en Europa, es bien conocido el aumento acelerado de la desocupación debido a la caída de grandes centros industriales que habían sido pilares del desarrollo del continente. Los gobiernos de la segunda mitad de la década del setenta y de los años siguientes debieron enfrentarse a esta problemática con políticas sociales compensatorias que tuvieron un resultado mucho más débil que el esperado. Fue entonces que apareció una frase muy significativa: «¿Y si cada uno creara

El autor. Doctor en Sociología (École des Hautes Études en Sciences Sociales, París). Investigador y vicerrector académico de la Universidad Católica del Uruguay.

su empleo?». Esta frase, pronunciada por un primer ministro francés, 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.

2. Los estudios sobre la creación de empresas en Europa

Rápidamente se pusieron de moda los estudios sobre los procesos de creación de pequeñas empresas. Una de las primeras preguntas que se hicieron fue si existía un perfil psicológico propio del empresario. Se enumeraron características que debían adornar la personalidad de los empresarios: espíritu de lucha y de iniciativa, capacidad de asumir riesgos, resistencia a la frustración, don de mando, potencial negociador. Las organizaciones que debían seleccionarlos se guiaron frecuentemente por estos y otros rasgos de personalidad. La pregunta que comenzó a circular fue: «¿El empresario nace o se hace?». Dicho de otra manera: los caracteres psicológicos con los que un individuo nace ¿lo determinan a ser un buen o un mal empresario?

Hubo también una serie de estudios económicos que se plantearon los condicionantes económico-financieros del éxito empresarial. Se analizó la problemática de la debilidad del capital inicial, la casi inexistencia de capital de trabajo en muchas pequeñas empresas, la confusión entre economía de la pequeña empresa y economía familiar, las dificultades derivadas de un *stock* insuficiente, los problemas de la inserción en el mercado, el difícil acceso a nuevas tecnologías, etcétera. La selección de un empresario potencialmente exitoso debía tener en cuenta estos factores económicos que podían hacer naufragar al más apto.

Finalmente se desarrollaron estudios sociológicos que intentaron ubicar al pequeño empresario como un actor en su contexto social e institucional. Se analizaron entonces los sistemas de relaciones del empresario con su familia, con sus colegas, con los actores institucionales, con el conjunto de los actores locales. En esta dimensión se dio mucha importancia a la inserción del empresario en las redes pertinentes, entendidas como aquellas que facilitaban la relación con los mercados, con el crédito, con la capacitación, con el acceso a las nuevas tecnologías. También se tuvieron en cuenta las políticas de los gobiernos en sus distintos niveles dirigidas al fomento de la creación de pequeñas empresas. En la línea de análisis sociológico, 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.

A partir de esta forma de analizar la creación de empresas, se planteó una problemática que no había tenido un lugar importante en las ciencias sociales y económicas: el *desarrollo local*. Esta perspectiva iba más allá de la creación de empresas, para situarse en una mirada integral del conjunto de dimensiones que debieron ser tenidas en cuenta para analizar procesos de desarrollo local.

3. Dictaduras y desarrollo local en América Latina

Durante el período autoritario en América Latina, se pusieron fuera de la ley partidos políticos y sindicatos. Los ámbitos locales y comunitarios, en cambio, no eran una amenaza para los poderes de facto. Entre los muros de las parroquias o en reuniones con apariencia social o deportiva, 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.

Una vez recuperada la democracia política, estos ámbitos locales siguieron generando distintas iniciativas que en una primera fase se orientaron a encontrar formas de organización territorial más o menos permanentes. En los años siguientes, se profundizaron los planteos descentralizadores, reclamando reformas que dieran mayor autonomía a los distintos niveles territoriales. La reivindicación descentralizadora como una forma de profundizar la democracia recién recuperada fue medular en América Latina.

En un seminario convocado por la OCDE en Valencia a comienzos del año 1990, se reunieron delegaciones de los países miembros de esa organización y de todos los países latinoamericanos en torno a la temática de la iniciativa local. Fue interesante constatar las acentuaciones diferentes de unos y de otros al tratar esta problemática. Mientras los europeos se centraban en los procesos de generación de empleo a través de la creación de pequeñas empresas y sus principales preocupaciones pasaban por los problemas del crédito, de la garantía o del acceso a la tecnología, los latinoamericanos ponían el acento en la organización de los distintos niveles territoriales y en la movilización tendiente a consolidar la democracia.

Estas dos acentuaciones reflejaban las dos coyunturas históricas en las que se generaron los estudios y los proyectos de descentralización y desarrollo local. En el caso europeo, la crisis petrolera de mediados de los setenta; en el caso latinoamericano, la pérdida y recuperación de los regímenes democráticos.

Pasada la euforia de la democratización, las sociedades latinoamericanas se encontraron también frente a los desafíos del desarrollo. Una década después que Europa, los países de América Latina se plantearon la necesidad de fomentar la creación de empresas para generar empleo.

4. Hacia el desarrollo local

Tal vez en el caso latinoamericano estas políticas estuvieron desde el comienzo inscritas en procesos de desarrollo integral, es decir, atendiendo no solo los aspectos estrictamente económicos, sino también la necesaria consolidación de los sistemas de actores y el impulso a las autonomías territoriales.

La progresiva confluencia en la búsqueda de una perspectiva que tomara en consideración *lo local* como una dimensión específica del desarrollo obligó a una relectura de los paradigmas del desarrollo que se habían planteado la dimensión *macro* como la única pertinente. Se advirtió entonces una suerte de vacío teórico y metodológico que cuestionó a quienes aceptaron el desafío de analizar lo específico en sus caracteres particulares. Existía un cuerpo teórico y metodológico para el estudio de las sociedades locales. Existía un cuerpo teórico y metodológico para el estudio del desarrollo (de origen principalmente latinoamericano). Pero no existía algo similar para el estudio del desarrollo de las sociedades locales.

Las tradiciones sociológicas que habían estudiado los sistemas de acción local se habían centrado en una visión sincrónica, sin incorporar de manera sistemática 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, haciendo hincapié en la definición de los comportamientos y de los sistemas de relaciones.

Por otro lado, los teóricos del desarrollo habían profundizado en los procesos de transformación social, planteando fundamentalmente las formas como las sociedades cambiaban y en particular las dificultades que encontraban en esos procesos. Sobre todo en América Latina y en alguna medida en África, un número importante de sociólogos y economistas construyeron teorías del desarrollo. En algunos casos esas teorías se basaron en una concepción evolucionista, en otros casos se alinearon en las posiciones historicistas y en otros finalmente prefirieron los postulados del estructuralismo.¹

¹ José Arocena: *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Montevideo: Taurus y Universidad Católica, cap. IV, 2001.

La lectura de estas posiciones teóricas desde una perspectiva local permitió un planteo crítico de algunos reduccionismos y se centró en la combinación analítica sincrónico-diacrónica. Las categorías de *historia*, *sistema* y *modelo* articuladas entre sí alimentaron una propuesta teórica compleja y estuvieron en la base de una metodología que ha sido aplicada en diversos diagnósticos locales.

Una de las características principales de la propuesta estuvo centrada desde el principio en el carácter inclusivo de los procesos de desarrollo local. Los acuerdos, las articulaciones o las coaliciones de actores fueron parte fundamental de la propuesta. El desarrollo local exige ir más allá de las diferencias de racionalidades y de intereses sectoriales para plantear el desarrollo de la sociedad en términos integrales. Sin perder los rasgos específicos de cada actor, el proceso exige fijar metas comunes que sean de crucial importancia para la sociedad local.

5. El proceso posterior

Los años noventa fueron relevantes para la introducción del desarrollo local en la agenda pública. La década del ajuste obligó a mirar lo microterritorial 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, 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. El riesgo es caer en la respuesta a la urgencia, sin seguir trabajando el tema teórica y metodológicamente.

Solamente para enunciar algunas líneas de análisis aún insuficientes, habría que plantear todo lo referente a la conformación de ámbitos en el seno de los cuales puedan negociar los diferentes actores sin perder sus racionalidades específicas. Parafraseando a Edgar Morin, habría que decir que la realización de los objetivos de estas formas de desarrollo depende de la capacidad de los sistemas de actores de construir la unidad en la diversidad. Dicho de otra manera, la relación actor-sistema está en el centro de esta problemática. Al mismo tiempo que será necesario responder a las urgencias con resultados, será también necesario seguir debatiendo en torno a estas temáticas.

Copyright of Prisma is the property of Universidad Catolica del Uruguay Damaso Antonio Larranaga and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.