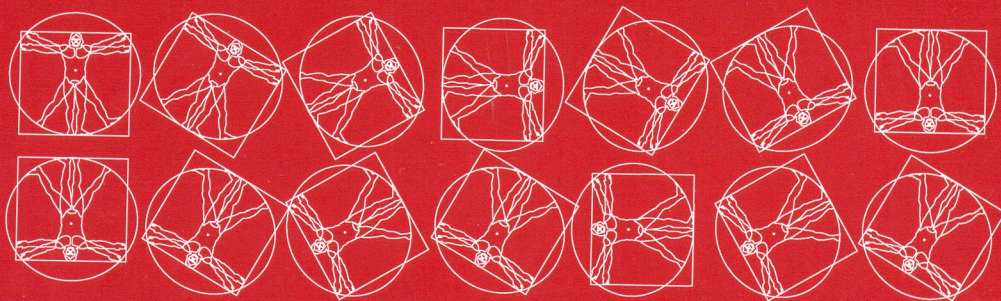


PRÍSMMA

Lo local
y sus desafíos

22
2008



PRISMA

REVISTA SEMESTRAL DE CIENCIAS HUMANAS
UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL URUGUAY

Director: *José Arocena*

Secretaria de Redacción: *María Cristina Dutto*

Universidad Católica del Uruguay
Dámaso Antonio Larrañaga
Av. 8 de Octubre 2738
11600 Montevideo, Uruguay
Teléfono: 487 27 17 • Fax: 487 03 23
<http://www.ucu.edu.uy>
Correo electrónico: prisma@ucu.edu.uy

Impreso en Uruguay
ISSN 0797-8057

Prisma es una revista semestral de ciencias humanas editada por la Universidad Católica del Uruguay. Su objetivo es difundir materiales originales, producidos tanto por miembros de la Universidad Católica como por contribuyentes externos, en las siguientes áreas: ciencias sociales, ciencias de la comunicación, psicología, educación, historia, filosofía y economía. A través de sus páginas, **Prisma** aspira a contribuir al intercambio de ideas y al desarrollo de producción académica en el mundo de habla hispana y portuguesa.

Sumario

Tema central: **Lo local y sus desafíos**

| | |
|---|-----|
| Presentación | 5 |
| <hr/> | |
| Primera parte: El desarrollo | |
| <hr/> | |
| El desarrollo local: los últimos 30 años <i>por José Arocena</i> | 9 |
| <hr/> | |
| Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina <i>por Francisco Albuquerque</i> | 15 |
| <hr/> | |
| Desarrollo local: diversidad y complejidad de las estrategias y políticas de desarrollo <i>por Antonio Vázquez Barquero</i> | 35 |
| <hr/> | |
| Cinco interrogantes fundamentales del desarrollo endógeno <i>por Oscar Madoery</i> | 59 |
| <hr/> | |
| ¿De qué hablamos cuando hablamos de identidad local? <i>por Antonio Pérez García</i> | 83 |
| <hr/> | |
| Segunda parte: Los gobiernos locales | |
| <hr/> | |
| Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del «buen gobierno local» y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos <i>por Fernando Barreiro</i> | 103 |
| <hr/> | |
| Comunicación y desarrollo local: el rol de los gobiernos y actores locales en la gestión de la imagen de un territorio <i>por Eduardo Rebollo</i> | 127 |
| <hr/> | |
| Microrregiones y mancomunidades municipales: nuevas formas de gestión del territorio <i>por Alberto Enríquez</i> | 149 |
| <hr/> | |
| Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada <i>por Javier Marsiglia</i> | 167 |
| <hr/> | |

Presentación

Este número de *Prisma* dedicado al desarrollo local ha recogido los aportes de destacados especialistas de América Latina y Europa en torno a tres grandes dimensiones de esta temática: la conceptualización del desarrollo local y su referencia al territorio, la administración y los gobiernos locales, y los actores comprometidos en los escenarios locales.

En la primera parte, después de una síntesis histórica en la que **José Arocena** recorre las grandes etapas por las que ha pasado este tema, **Francisco Albuquerque** analiza la interacción entre desarrollo y territorio, planteándose la problemática de los entornos innovadores y los sistemas territoriales de innovación.

A continuación **Antonio Vázquez Barquero** afirma que el desarrollo endógeno es una interpretación territorial de la dinámica económica y social que facilita la definición de estrategias y políticas que los actores de un territorio pueden ejecutar aprovechando las oportunidades que presenta la globalización.

En esta primera parte, el artículo de **Oscar Madoery** pone el énfasis en las capacidades endógenas que genera cada territorio para su desarrollo, en las dinámicas particulares que adquieren las sociedades locales y en las estrategias desplegadas por los gobiernos, empresas, instituciones y organizaciones sociales.

Finalmente, **Antonio Pérez García** analiza en primer lugar algunos problemas en la construcción de la noción de desarrollo local, tanto en sus aspectos teóricos como en las cuestiones ideológicas subyacentes, como base para ingresar en una evaluación crítica del concepto de identidad local.

En la segunda parte del número se aborda la temática de los gobiernos locales. El artículo de **Fernando Barreiro** destaca la necesidad de un aprendizaje social que se construye mediante las acciones cotidianas de los responsables políticos locales y las interacciones del día a día. Para ello es necesario dar valor a las aportaciones que les llegan de los ciudadanos, legi-

timarlas en un marco de reglas de juego que implique asunción de derechos y responsabilidades y potenciar la participación ciudadana.

Seguido a ello, **Eduardo Rebollo** reflexiona en torno a la imagen de marca territorial y su valor como capital intangible en un proceso de desarrollo local. Analiza el rol de los gobiernos y actores locales en la gestión de las variables que permiten lograr una percepción territorial capaz de convocar a inversores, visitantes y nuevos habitantes, cuyas acciones generan riqueza genuina y sostenible en un lugar.

Alberto Enríquez desarrolla la temática de las mancomunidades en la experiencia de El Salvador. Esta forma de gestión asociada de los territorios a través de microrregiones y mancomunidades municipales ha abierto en los últimos años un camino posible para superar la fragmentación territorial. De todas formas, el autor señala las debilidades institucionales de estas experiencias y la necesidad de que se respeten las identidades particulares de cada municipio.

Javier Marsiglia termina la segunda parte del número, señalando que los actores locales dibujan un tipo de relaciones determinado a partir de sus intereses y lógicas diferentes de acción y aportan capital social comunitario que, en función de su densidad o debilidad, pauta de una determinada manera el modo de desarrollo predominante en el territorio.

La tercera parte está conformada por dos artículos sobre el actor local. **Raúl González Meyer** sostiene que lo correcto parece ser que los espacios territoriales subnacionales sean comprendidos como producciones sociales desde la acción e interacción de agentes locales y supralocales. Es necesario considerar y comprender a los agentes y procesos de escala nacional y global que son también parte de la construcción de *lo local*.

Concluye este número de **Prisma** con un artículo de **Graciela Pintos** que propone una mirada de la intervención en el marco de políticas sociales en la ciudad de Montevideo enfocando su relación con el territorio urbano. Tomando al desarrollo local como perspectiva de análisis, procura ubicar a los actores presentes con acciones diversas de impacto zonal y local en un *global* que es la ciudad atravesada por transformaciones y nuevas dinámicas que hacen más complejos los contextos territoriales donde se interviene.

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.

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.

Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina

por Francisco Albuquerque

1. Una visión integrada sobre el desarrollo económico

La naturaleza territorial del desarrollo económico ha conocido durante mucho tiempo una situación de marginalidad teórica. Sin embargo, como recuerda Sforzi (1999), la crisis del *modelo fordista* de producción en serie ha facilitado el redescubrimiento teórico de otras formas de producción flexible a nivel territorial, las cuales, sin embargo, siempre han estado presentes como formas de producción y organización empresarial en la historia económica (Piore y Sabel, 1990).

En el análisis del desarrollo económico conviene, por tanto, no simplificar la realidad reduciéndola a la reflexión sobre los grandes grupos empresariales y los procesos de industrialización a gran escala, que si bien son predominantes y ayudan a comprender las grandes tendencias de evolución al nivel más agregado de la economía, no son los únicos actores y procesos de la escena económica en ningún país. El análisis de los *sistemas productivos locales* es también parte de la reflexión sobre el desarrollo económico.

Pero la lógica de funcionamiento del desarrollo económico local no es la misma que la del modelo de industrialización a gran escala. En mi opinión, tampoco dichas formas de producción y organización empresarial tienen que visualizarse como antagonicas, ya que suelen coexistir o incluso, en ocasiones, estar vinculadas mediante redes empresariales.

El autor. Investigador del Instituto de Economía, Geografía y Demografía, (Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid). Participa en programas de investigación, capacitación y asesoría en desarrollo económico territorial para la OIT, el PNUD, la Unión Europea y el BID. Es coordinador general de la Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo de América Latina y el Caribe (red DETE-ALC).

No hay que identificar, por tanto, el desarrollo económico local como si se tratara de un modelo de organización productiva contrapuesto al funcionamiento de la gran empresa. En realidad, el enfoque del desarrollo económico local viene a destacar fundamentalmente los valores territoriales de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan solo en la gran empresa, sino en las características generales y locales de un territorio determinado.

Así pues, la causa principal de la marginación teórica de la naturaleza territorial del desarrollo económico hay que buscarla en la simplificación que de este proceso se ha realizado por buena parte del pensamiento económico (tanto el neoclásico como el marxista) al abandonar la referencia territorial y tomar como unidad de análisis la empresa o el sector económico considerados de forma abstracta, esto es, desvinculados de su entorno territorial. De esta forma, el *territorio* fue reducido a espacio uniforme e indiferenciado y durante mucho tiempo el análisis central del desarrollo económico permaneció dominado por el concepto de economías de escala internas a la empresa, un aspecto que —como se señala— han compartido las principales líneas de pensamiento económico.

Otra consecuencia de este tipo de enfoque analítico es la reducción de la visión del desarrollo económico a la vía del desarrollo industrial basado en la gran empresa integrada verticalmente y vinculado a los procesos de urbanización y aglomeración urbana. Esta forma de razonar fue matizada por Alfred Marshall (1890), quien a finales del siglo XIX, al examinar la concentración geográfica de la industria, propuso como unidad de estudio del proceso de industrialización y desarrollo económico una entidad de base territorial. La teoría de la organización industrial de Marshall y su concepto de organización (que no puede reducirse únicamente a capacidad empresarial) dan, pues, una clave teórica fundamental para el enfoque del desarrollo económico local al reincorporar el territorio como unidad de análisis.

Esta teoría de la organización industrial marshalliana se contrapone, por tanto, a la teoría de la localización industrial de raíz neoclásica, ya que la centralidad de la empresa en esta última es sustituida en aquella por el agrupamiento o la aglomeración de empresas y el *entorno territorial* donde se encuentran dichos conglomerados de empresas (*clusters*). Del mismo modo, las economías internas de escala ligadas a la dimensión empresarial son acompañadas por las *economías externas* generadas por las relaciones entre los diferentes actores territoriales.

Como vemos, este enfoque de la organización industrial es un planteamiento estructural o sistémico, ya que no es posible considerar una parte aislada de un sistema ignorando las relaciones de interdependencia que existen entre ella y el todo del que forma parte. La organización no es únicamente

capacidad empresarial sino también interdependencia dentro de la empresa, entre la empresa y el resto del agrupamiento empresarial del que forma parte, y con el territorio donde se encuentra el sistema local de empresas.

En otras palabras, no compite la empresa de forma aislada, sino que lo hace la red de empresas o la cadena productiva donde se inserta, así como el territorio donde se localiza ese conjunto de actores e instituciones que conforman dicha cadena productiva. Por tanto, en términos marshallianos, las economías alcanzadas en la producción no son únicamente las economías internas a la empresa individualmente considerada, sino que hay que tomar también en cuenta las *economías externas generales*, propias del agrupamiento empresarial del que la empresa forma parte, y las *economías externas locales*, correspondientes al territorio concreto donde se sitúan (Sforzi, 1999).

En la definición de economías externas locales, el conocimiento constituye el elemento más importante de la producción, que a veces llega a convertirse en un patrimonio compartido por la comunidad territorial. Igualmente, las economías externas locales comprenden también eslabonamientos de empresas con otras empresas auxiliares, así como las características del mercado de trabajo local y el sistema productivo territorial. Todo ello forma parte de un *entorno territorial* cuya conformación tiene una incidencia clara para favorecer la eficiencia productiva y la competitividad del sistema productivo y el tejido empresarial locales.

Los *sistemas productivos locales* son, pues, unidades de análisis territorial en las cuales las economías de la producción internas a las empresas se funden con las economías externas locales. Se supera así el análisis según tipos de empresa, ya que lo importante no es tanto el tamaño, sino la interacción de las empresas entre ellas y con los diferentes territorios. De este modo, junto con las relaciones económicas y técnicas de producción resultan esenciales para el desarrollo económico las relaciones sociales, el fomento de la cultura emprendedora local, la formación de redes asociativas entre actores locales y la construcción de lo que hoy se denomina *capital social* territorial (Barreiro, 2007).

No es objeto de este artículo examinar en detalle las principales aportaciones teóricas que nutren este enfoque más novedoso e integrado del desarrollo económico local, basado en la interacción entre desarrollo y territorio. No obstante, hay que citar el «redescubrimiento» por parte de Becattini (1979) y sus colegas italianos, a fines de los años setenta del siglo pasado, de la noción de *distrito industrial* de Alfred Marshall y el hecho de situar al territorio como unidad de análisis en lugar de la empresa considerada de forma aislada.

Desde entonces se ha producido una confluencia de diferentes aportaciones que, desde distintos ángulos, vienen construyendo una visión más

integral sobre el desarrollo que incorpora el enfoque territorial como uno de sus fundamentos teóricos y conceptuales. Este enfoque no es aún algo acabado, pero dista de ser únicamente un aprendizaje a partir del análisis de «mejores prácticas». En su lugar, hay que hablar de la existencia de una matriz multidisciplinar de reflexión que permite desde diferentes ángulos una visión más completa y contextualizada sobre el análisis y la práctica del desarrollo económico.

La noción de *entorno innovador* desarrollada por el Grupo de Investigación Europea sobre Entornos Innovadores (GREMI, 1990) en los años noventa figura como otro de los referentes principales, al insistir en la importancia que tienen para el desarrollo los entornos innovadores y no solo el papel del empresario aislado. En este mismo sentido se encuentra, en cierta forma, el enfoque en términos de *clusters*, que tiene quizá en Michael Porter (1991) su expositor más emblemático. De la misma forma, hay que citar la importante literatura sobre los *sistemas territoriales de innovación* (Olazarán y Uranga, 2000).

Los trabajos teóricos y empíricos sobre la economía de la innovación y la organización industrial señalan que la *innovación* no es un proceso lineal en el que nuevos productos y procesos son generados por instituciones de investigación y desarrollo (I+D) en un trabajo aislado del mercado. Por el contrario, la innovación es un *proceso social y territorial* de carácter acumulativo e interactivo, en el cual interactúan los usuarios y los productores de conocimiento. De este modo, ambos actores (usuarios y productores de conocimiento) aprenden uno del otro a través de la interacción.

La innovación no sucede solo a través de rupturas o saltos radicales, sino que generalmente avanza de forma continua, dentro de la trayectoria seguida por el proceso de producción, lugar donde se introducen numerosas mejoras incrementales de producto y proceso. Dada la naturaleza social del aprendizaje y la innovación, estos procesos funcionan mejor cuando los actores implicados se encuentran cerca, lo cual permite una interacción frecuente, así como un intercambio de información fácil y eficaz.

Asimismo, las empresas agrupadas territorialmente comparten con frecuencia una cultura y una identidad territorial que facilitan el proceso de aprendizaje social. Gran parte del conocimiento transmitido entre estos actores locales es de carácter *tácito* más que *codificado*, lo cual confiere ventajas a las empresas que participan en estas redes territoriales. Este lenguaje o código de comunicación común, facilitador de la interacción, puede también ser apoyado, complementariamente, por la creación de instituciones territoriales que ayuden a producir y reforzar las normas y convenciones que gobiernan el comportamiento de las empresas locales y la interacción entre ellas.

El conjunto de instituciones de carácter territorial que contribuyen al proceso de innovación conforma, pues, un *sistema territorial de innovación*, el cual consta de instituciones, tanto públicas como privadas, que producen efectos sistémicos que estimulan a las empresas locales a adoptar normas, expectativas, valores, actitudes y prácticas comunes y, en suma, una cultura de la innovación que es reforzada por los procesos de aprendizaje antes señalados.

Entre las instituciones implicadas en los sistemas territoriales de innovación hay que citar las relacionadas con la infraestructura de I+D (universidades, escuelas técnicas, laboratorios, entre otras), los centros de transferencia tecnológica y de análisis de mercado que prestan servicios a empresas, las entidades territoriales de capacitación de recursos humanos, asociaciones empresariales y cámaras de comercio. También forman parte de los sistemas territoriales de innovación otras instituciones y políticas que definen los incentivos que guían la toma de decisiones de las empresas, como son las entidades del mercado de capitales, el mercado de trabajo, la regulación de las condiciones laborales, el incentivo de la participación de los trabajadores en las decisiones empresariales, y otras condiciones que afectan las posibilidades de aprendizaje dentro de las empresas y entre ellas.

Un *sistema territorial de innovación* es, pues, una red interactiva compuesta por empresas de distintos tamaños integradas en un *cluster* o agrupamiento sectorial de empresas, las relaciones entre dichas empresas dentro del *cluster*, las instituciones de educación superior e investigación vinculadas al sector productivo, los laboratorios de investigación y desarrollo (públicos, privados o mixtos) y los centros o agencias de transferencia de tecnología, las cámaras y asociaciones empresariales, los centros de capacitación de recursos humanos y los departamentos y agencias gubernamentales (Lundvall, 1995).

Este enfoque de los *sistemas territoriales de innovación* resalta, por tanto, la relevancia de los aspectos institucionales, sociales, políticos y culturales que están presentes en las actividades económicas y laborales. Así pues, si bien el proceso de globalización plantea nuevos retos a los diferentes territorios, regiones y localidades, simultáneamente crea un escenario de nuevas oportunidades que obligan a incorporar una capacidad endógena de aprendizaje e innovación.

Ya he hecho alusión a la importancia del *capital social* en los estudios del desarrollo (Barreiro, 2007), así como a la denominada *producción flexible*, de cuya reflexión se ocupa, entre otros, el célebre trabajo de M. Piore y Ch. Sabel (1984). También hay que resaltar el importante desarrollo del análisis neoinstitucionalista en economía, con las aportaciones de North (1993) y Williamson (1989), entre otros. De singular importancia es también el enfoque

de la *competitividad sistémica* territorial, cuyos planteamientos han sido expuestos, entre otros autores, por Esser, Hillebrand, Messner y Meyer-Stamer (1996).

Asimismo, desde la perspectiva de la aplicación de las políticas de desarrollo económico, hay que citar las aportaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Unión Europea en relación con los nuevos ejes de la política económica territorial (regional y local), el fomento de las iniciativas territoriales de empleo, y los nuevos enfoques sobre el desarrollo rural y el desarrollo sostenible ambientalmente.

En particular hay que citar las iniciativas comunitarias *Leader* referidas al establecimiento de lazos o redes asociativas de actores públicos y privados locales para el desarrollo económico local en el medio rural, el fomento de las políticas activas de empleo a partir de la identificación de los *nuevos yacimientos de empleo*, así como la incorporación de la sostenibilidad ambiental como un eje transversal en el diseño de planes y proyectos de desarrollo, considerando la conservación del medio ambiente como un activo fundamental de competitividad territorial y de apuesta de futuro para el desarrollo económico local (Alburquerque, 2003).

Por último, hay que aludir también al desarrollo de la descentralización y la reforma del Estado, y la puesta en marcha de los procesos de modernización de las administraciones públicas y de la gestión política con el fin de lograr una participación activa del conjunto de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, lo cual obliga al impulso de iniciativas de planificación estratégica con participación de los actores territoriales. Como vemos, el análisis del desarrollo económico en la práctica involucra o exige un enfoque integrador de todos estos aspectos relativos al desarrollo socioeconómico, el desarrollo institucional, el desarrollo humano y el desarrollo sustentable ambientalmente.

2. Descentralización y desarrollo económico territorial

El avance de los procesos de *democratización y descentralización*, con el consiguiente incremento de funciones en las administraciones públicas territoriales, ha obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población desde sus respectivos ámbitos territoriales. Este hecho resulta obligado no solo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población, sino también por la insuficiencia

o las limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales, y de los viejos enfoques redistributivos y asistenciales de las políticas de desarrollo regional y de cohesión social.

Así es como las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción ascendente (*de abajo hacia arriba*) y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con una perspectiva horizontal obligada por la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo.

En este sentido, conviene recordar que la crisis económica desencadenada en los países desarrollados a partir de fines de los años setenta tuvo un impacto pronunciado en muchos territorios, con deterioro de las condiciones económicas y sociales. Ante ello, las actuaciones diseñadas por los gobiernos centrales resultaban, por lo general, demasiado genéricas e ineficaces, ya que su lejanía y verticalidad impedían incorporar en ellas los rasgos específicos de los diferentes *sistemas productivos locales*. Además, el creciente proceso de transnacionalización, globalización y apertura externa de las economías ha ido mostrando cada vez más claramente la importante heterogeneidad y la mayor exposición de dichos diferentes sistemas productivos locales ante las exigencias de la actual fase de transición y cambio del paradigma tecnoeconómico (Pérez, 2004).

Algunos autores han calificado las iniciativas de desarrollo económico local como de *generación espontánea*, por cuanto no fueron inducidas o promovidas desde las instancias centrales del Estado, más preocupadas en esos momentos por atender a las exigencias de la estabilidad macroeconómica y la crisis de los sectores tradicionales (Vázquez Barquero, 1993). El análisis de las vinculaciones entre los procesos de descentralización y la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local muestra que estas últimas han ido surgiendo por la tensión que establece la necesaria adaptación a las exigencias de la crisis y reestructuración económica internacional.

En cualquier caso, es indudable que el avance de los procesos de descentralización ha abierto más espacios para el despliegue de iniciativas de desarrollo local y empleo, del mismo modo que la práctica y la reflexión sobre las estrategias de desarrollo local constituyen una aportación innovadora que ha invitado a una reflexión más amplia e integrada sobre el propio carácter del desarrollo y las políticas de desarrollo. Asimismo, la mayor participación de las administraciones locales en el desarrollo económico y la búsqueda de fuentes de empleo ha supuesto una redistribución de competencias y funciones en materia económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas.

El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias

locales de desarrollo supone la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico no solo basada en directrices emanadas del sector público o simplemente guiadas por el libre mercado. De este modo, la búsqueda local de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía —esto es, el nivel *meso*— ha servido para definir un nuevo modo de hacer política, y también política de desarrollo económico en el territorio (Grefe, 1990).

Todo ello abre la posibilidad de vincular diferentes procesos en un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias hacia los niveles subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por las entidades y actores territoriales en la definición de estrategias de desarrollo económico local.

Existen, pues, dos tipos de tensión *desde abajo* que impulsan las iniciativas de desarrollo económico territorial. De un lado, la tensión introducida por el propio desarrollo democrático y la elección directa de los responsables en los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (municipalidades, provincias, regiones), que obliga a atender las demandas de la ciudadanía relacionadas con los temas básicos del desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito territorial. De otro lado, la tensión introducida por la situación de reestructuración económica en general, que empuja a los actores empresariales privados a incorporar elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los mercados.

A estos dos tipos de tensión *desde abajo* se suma otro proceso *desde arriba*, correspondiente al avance de la descentralización y la reforma del Estado, el cual no siempre posee una relación complementaria con los procesos surgidos *desde abajo*, aunque es claro que el avance de la descentralización debe poder construir escenarios favorecedores para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local.

De este modo, aunque la finalidad de los procesos de descentralización no siempre incluye la promoción del desarrollo económico territorial, los mayores espacios abiertos por el proceso de reingeniería del Estado en su tránsito hacia un conjunto coordinado de administraciones públicas territoriales permiten hacer frente de forma más eficaz a las situaciones de la reestructuración económica y la crisis de empleo, y con ello logran mayor eficiencia en sus actuaciones y definen ámbitos de la política de desarrollo (como el fomento de las microempresas y pymes o las políticas activas de empleo) no exclusivos del nivel central de la administración del Estado.

3. Elementos básicos en las iniciativas de desarrollo económico local

Una iniciativa de desarrollo económico local no es únicamente un proyecto exitoso en un territorio. Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados territoriales más relevantes en una estrategia de desarrollo común. Por otra parte, una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico. No es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar y promover un protagonismo y una capacidad mayores de dichos territorios para un mejor aprovechamiento de sus recursos endógenos.

De otro lado, el grado de preparación y consolidación de las competencias estratégicas de las administraciones locales y su capacidad para reconocer la realidad económica, social y cultural de sus territorios, la capacidad de diálogo con la comunidad, la destreza para planificar acciones de fomento, la capacidad de coordinación y articulación de acciones de desarrollo con otros agentes económicos, sociales y políticos, así como la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno, constituyen elementos clave de una *capacidad de aprendizaje* territorial que resulta fundamental para pensar el tipo de desarrollo adecuado, a fin de resolver nudos críticos como la falta de empleo y la modernización y diversificación de la base productiva y el tejido empresarial local.

Entre los elementos básicos que permiten definir las iniciativas de desarrollo económico local o que constituyen sus pilares resalta, en primer lugar, la importancia de la movilización y participación de los actores locales. Esto supone la construcción de ese *capital social* territorial, lo cual, a su vez, requiere el fomento de la cultura emprendedora, alejada de la lógica dependiente de las subvenciones.

Al mismo tiempo, una iniciativa de desarrollo económico local requiere una actitud proactiva de los gobiernos locales (y regionales en general) en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo. Esto implica asumir nuevas funciones desde la gestión pública local, más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales.

Los rasgos de la cultura emprendedora local favorecen la construcción de espacios de cooperación público-privada en los planes y proyectos de desarrollo. De ahí que el registro de las historias locales sea una información fundamental para entender las relaciones que se cristalizan en el territorio, y su conocimiento resulte imprescindible para cualquier propuesta de gestión

eficiente. Hay que insistir en que la identidad territorial, así como el *capital social*, no deben ser entendidos como activos preexistentes o inexistentes en un territorio, sino como activos intangibles que es posible *construir* territorialmente mediante la generación de espacios de concertación y redes de confianza entre actores para enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora en este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, en la construcción social del territorio (Boisier, 1989).

Ello exige superar la lógica dependiente de las subvenciones y buscar fórmulas diferentes al asistencialismo, promoviendo desde cada territorio proyectos e iniciativas de desarrollo económico local a fin de generar nuevas oportunidades productivas y de empleo. Por ello se subraya la importancia del papel de los gobiernos municipales como animadores, articuladores y catalizadores de la intervención de los actores territoriales, en especial el sector privado empresarial.

La elaboración de una estrategia territorial de desarrollo económico local consensuada por los principales actores territoriales tiene como objetivo estratégico fundamental la mejor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local, mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad y la diferenciación de los productos y procesos productivos, así como la incorporación de innovaciones de gestión y las necesarias adaptaciones sociales e institucionales requeridas para ello. El fomento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas de los sistemas productivos locales, junto con la capacitación de recursos humanos según los requerimientos de innovación, es parte fundamental de estas iniciativas o la forma como se concretan las actuaciones en las estrategias de desarrollo económico local. Por eso es importante dotarse de la capacidad de observación permanente de los requerimientos reales y potenciales del tejido local de empresas y de las características del mercado de trabajo local.

Como parte de la oferta territorial de servicios de apoyo a la producción hay que asegurar el acceso a los *servicios de desarrollo empresarial* tales como la información estratégica de mercados, tecnologías, productos y procesos productivos; capacitación técnica y de gestión empresarial, subcontratación y cooperación entre empresas, diseño y control de calidad; fomento de la producción limpia; comercialización de productos locales y apoyo a la exportación; asesoramiento financiero para la definición de proyectos de inversión y estudios de viabilidad comercial, financiera o medioambiental; instalación de viveros o incubadoras de empresas, entre otros. Se trata de un tipo de servicios de siempre difícil acceso para las microempresas y pequeñas y medianas empresas en sus diferentes localizaciones territoriales. Por

ello, la dotación de esta oferta territorial de servicios de apoyo a la producción según las necesidades existentes en cada sistema productivo local es un elemento fundamental en la construcción de los *entornos innovadores territoriales*.

Dentro de la política de fomento empresarial hay que insistir en la importancia de los programas específicos para reforzar las capacidades empresariales de las mujeres, las cuales representan un potencial muy importante dentro del colectivo de microempresas y pequeñas empresas. En muchos casos, las fronteras entre el taller y la vivienda son bastante difusas y las condiciones de trabajo y producción afectan inevitablemente a la familia, que constituye no solo la unidad de consumo sino la de trabajo y producción. Esto hace necesario disponer de programas específicos dirigidos a personas que utilizan su propia residencia como local donde realizan su actividad productiva, mediante los cuales pueden recibir servicios de orientación técnica, artística y empresarial, además de información sobre aspectos legales de la producción, conocimiento de productos, facilidad de acceso a las líneas de financiamiento existentes, incentivos y orientación para la creación de empresas y comercialización de sus productos.

Finalmente, las iniciativas de desarrollo económico territorial deben institucionalizarse mediante el logro de los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes. La búsqueda de *pactos territoriales* de carácter suprapartidario, con la mayor participación posible de actores, tiene como finalidad dotar a dichas iniciativas de los máximos niveles de certidumbre ante los posibles cambios políticos. La presencia del sector privado empresarial en la institucionalidad para el desarrollo económico local tiene también esa funcionalidad, a fin de evitar la incertidumbre por los cambios de responsables políticos e institucionales. Por su parte, la presencia de los responsables públicos al frente de la institucionalidad territorial para el desarrollo local trata de dotar al proceso de la suficiente perspectiva territorial a medio y largo plazo, lo que no se logra con la búsqueda de beneficios empresariales de corto plazo.

El desarrollo económico local exige, pues, una actuación decidida desde las instancias públicas territoriales, lo cual hace obligado incorporar dicha dimensión en los actuales programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a la modernización de la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las administraciones locales debe incorporar también la capacitación en su nuevo papel como animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de construir, conjuntamente con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, los necesarios

entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas.

Como parte del esfuerzo de promoción del desarrollo económico local, las administraciones locales deben incorporar, además, prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones, a fin de modernizar su gestión. Con tal propósito deben acometer programas de modernización administrativa y capacitar a su personal para fortalecer la gestión municipal. La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal ayuda a visualizar el contexto en el que se insertan las ciudades, incorporando una perspectiva intersectorial de los distintos problemas y permitiendo visualizar la interdependencia entre lo rural y lo urbano.

A través de las inversiones en obras públicas, las municipalidades incorporan valor económico en el territorio y colaboran en la competitividad de su base productiva y tejido empresarial local. Del mismo modo, los servicios urbanos que la municipalidad presta están también vinculados a la competitividad económica territorial, ya que la calidad de dichos servicios incrementa los atractivos de la localidad para la inversión privada. Así pues, una de las principales funciones de las municipalidades es crear las condiciones necesarias de infraestructura básica y servicios de desarrollo urbano para que el sector privado empresarial asuma su papel de productor y dinamizador de la economía local.

4. Reflexiones para la política de desarrollo

Las políticas de desarrollo local no se limitan únicamente al desarrollo municipal. Igualmente, aunque puede parecer una cuestión obvia, el desarrollo municipal se refiere no solo al núcleo urbano del municipio, sino a la totalidad de la población diseminada en el territorio que este abarca. Es una cuestión fundamental cuando se trata de atender, sobre todo, las demandas de la población dispersa en comunidades campesinas, muchas veces ignorada o marginada de los procesos de desarrollo.

A veces el ámbito local de actuación se extiende por varios municipios con características económicas, laborales y medioambientales similares. Las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen por qué coincidir, pues, con las fronteras municipales. Por ello es importante identificar las unidades de actuación apropiadas, para lo cual se precisa la elaboración de *sistemas de información territorial* para el desarrollo económico local, una tarea que las diferentes iniciativas territoriales deben iniciar más temprano que tarde y para lo cual los sistemas de información geográfica (SIG) son herramientas muy importantes para el análisis y la toma de decisiones.

El estudio de los eslabonamientos productivos y la localización territorial de empresas y actividades, así como la identificación de los mercados de trabajo locales, son elementos fundamentales de información para una inteligente actuación de desarrollo económico y empleo local. El objetivo fundamental es, de un lado, identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades significativas para la economía local, esto es, el conjunto de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, junto con la infraestructura de apoyo, los centros de capacitación e investigación tecnológica, servicios de desarrollo empresarial y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los diferentes ámbitos territoriales. De otro lado, se trata de identificar los mercados de trabajo locales, a fin de facilitar la construcción de los sistemas de capacitación de recursos humanos según las necesidades o requerimientos de la demanda de trabajo en dichos territorios.

Igualmente, es importante señalar que el desarrollo económico local no es únicamente la mejor utilización de los recursos endógenos, ya que también se trata de aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes. Lo importante es saber endogenizar los impactos favorables de dichas oportunidades externas mediante una estrategia de desarrollo definida por los actores locales. De este modo, debe evitarse la identificación de las iniciativas de desarrollo económico local como procesos cerrados en mercados locales que aprovechan únicamente recursos locales. Algunas iniciativas de desarrollo económico local tratan de buscar los espacios de interés mutuo entre las grandes empresas y los sistemas locales de empresas, tratando de impulsar esquemas de subcontratación basados en la calidad y la cooperación empresarial. Este hecho muestra la importancia de establecer negociaciones destinadas a fortalecer las relaciones económicas de las microempresas y pymes con las grandes empresas, tratando de superar el nivel de la subcontratación dependiente.

Hay que tener en cuenta que muchas unidades productivas no reúnen las condiciones de elegibilidad bancaria por la falta de avales, el reducido volumen de venta o la situación de informalidad. Es fundamental, pues, crear fondos locales para el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas, a fin de superar sus dificultades en el acceso a líneas de financiamiento de medio y largo plazo. En este sentido, deben indagarse las posibilidades de las líneas específicas de capital riesgo, capital semilla y constitución de sociedades de aval y de garantía colectiva para suplir la falta de avales patrimoniales del segmento de micro y pequeñas empresas. El sistema de acompañamiento técnico y de capacitación, junto con la dotación de líneas de crédito, es clave para consolidar y ampliar los proyectos financiados a los

pequeños productores. El análisis del desarrollo debe contemplar la totalidad de la economía, no solo los segmentos de la economía formal.

Son numerosas las dificultades para el involucramiento pleno del sector privado empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local, dada la diversidad de intereses, la reducida dimensión de la mayoría del tejido de empresas y el grado desigual de representatividad que las organizaciones empresariales tienen. Igualmente, la diversidad de actividades que desarrollan y el enfoque sectorial de estas, unido a una desconfianza tradicional hacia los responsables gubernamentales, limita su participación en los proyectos de cooperación público-privada en los territorios. Por tanto, para lograr una participación adecuada del sector empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local es necesario fortalecer institucionalmente las instancias de representación de las cámaras y asociaciones empresariales, y apoyar la transformación de estas entidades, al menos en dos aspectos clave: el tránsito desde una perspectiva sectorial a una visión en términos de eslabonamientos productivos y competitividad sistémica territorial, y la sustitución de la habitual orientación al cabildeo por otra basada en el apoyo y la promoción de los sistemas productivos locales.

La transformación de las asociaciones empresariales hace necesario que ellas incursionen en asuntos relacionados con el desarrollo tecnológico, la información de mercados y otros. Al mismo tiempo, estas asociaciones deben prepararse para participar, junto con los gobiernos locales, en la definición de los grandes objetivos y proyectos de desarrollo territorial. A veces la situación es bastante precaria, ya que no se ha llegado a constituir siquiera un espacio permanente de coordinación interinstitucional de actores, y los desafíos inmediatos son impulsar el encuentro con los empresarios organizados para debatir y asumir las responsabilidades de la promoción económica local, ampliar la sensibilización de los empresarios hacia tareas rentables de acuerdo con la viabilidad en los mercados, y apoyar conjuntamente el estudio de las alternativas de comercialización que puedan dar viabilidad a las iniciativas económicas locales.

Por otra parte, la tradicional función generalista de las universidades ha quedado desbordada, al igual que muchas de las formas tradicionales de transmisión del conocimiento. La necesidad de formar recursos humanos capaces de plantearse buenas preguntas y no solo de memorizar respuestas ya escritas es una necesidad cada vez más obvia, ante la velocidad de los cambios en el mundo actual. Igualmente, se requieren enseñanzas más integradas, lo que cuestiona también los contenidos de ciertos planes de estudio, por no citar el apego excesivo que algunos de estos planes muestran aún con las visiones del pasado, sin capacidad para adaptarse a los cambios de la realidad actual.

Con todo, hay que superar cuanto antes el desencuentro entre la oferta de capacitación de universidades y centros de formación y las necesidades de innovación en los diferentes sistemas productivos locales. Para ello, es fundamental la incorporación activa de las entidades educativas, universitarias y de investigación científica y tecnológica en las iniciativas de desarrollo económico local. La actuación decidida de los actores territoriales es la única capaz de construir nexos entre la oferta de conocimiento y los usuarios últimos o demandantes en los diferentes sistemas productivos locales.

La dotación de infraestructuras básicas según las necesidades del desarrollo económico local constituye una necesidad, ya que, en ocasiones, las infraestructuras existentes responden casi exclusivamente a la lógica de las actividades protagonizadas por las grandes empresas, sin que ello asegure siempre la necesaria interconexión de los sistemas productivos locales, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización.

El diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo económico local requieren, asimismo, la adaptación del marco jurídico y regulatorio correspondiente. En ocasiones, las iniciativas de desarrollo económico local encuentran numerosos obstáculos en estos ámbitos, lo que es solamente un reflejo de la falta de correspondencia entre estas iniciativas y las preocupaciones prioritarias de los gobiernos centrales, que no parecen darles suficiente importancia todavía.

El *apoyo a la producción* es a veces identificado con la realización de obras de infraestructura de saneamiento básico, urbanismo, carreteras, ferrocarriles, obras de regadío, salud o educación, sin incorporar —por lo general— la construcción de los mercados de factores y servicios estratégicos para el desarrollo de la microempresa y la pequeña y mediana empresa en los distintos sistemas productivos locales. Hay que insistir en que este tipo de *inversiones intangibles* son hoy día tan importantes como las inversiones en carreteras o en telecomunicaciones, y que en conjunto permiten construir las condiciones de la *competitividad territorial*.

Conviene señalar igualmente que cualquier iniciativa de desarrollo económico local requiere crear sus mecanismos de evaluación permanentes. Ahora bien, los indicadores de éxito de estas iniciativas no son solo de carácter cuantitativo. Hay que incorporar, igualmente, los indicadores sobre la construcción del capital social e institucional requerido en dichas iniciativas locales de desarrollo. Todo esto nos acerca a la comprensión de las dimensiones técnica, social, institucional, política y cultural que son parte del desarrollo económico local.

El establecimiento de estos indicadores parece plantear, a veces, complicaciones a los investigadores, dado su carácter cualitativo. Sin embargo,

es perfectamente posible medir de algún modo estos fenómenos cualitativos, por ejemplo, a través del número de entidades locales de concertación de actores constituidas y consolidadas, el grado de participación en ellas, las aportaciones de recursos realizadas por los diversos actores locales a tales entidades, entre otros aspectos.

El grado de involucramiento público-privado en las iniciativas de desarrollo económico local, tanto en la formulación de los proyectos como en su ejecución, constituye, igualmente, un buen indicador del éxito de estas iniciativas. Otro indicador relevante viene dado por la creación de la institucionalidad que formaliza los acuerdos público-privados existentes, a través de entidades como las agencias de desarrollo local. La promoción del desarrollo económico local requiere concertar voluntades, animar diálogos, construir agendas públicas e institucionales, crear redes territoriales, asumir responsabilidades y compartirlas. De este modo, la promoción económica local no depende tan solo del logro de indicadores de eficiencia económica, ya que hace falta también una inversión en capital social e institucional que garantice estos procesos.

Muchas de las iniciativas de desarrollo económico local se resienten de la dificultad para lograr una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales de la administración pública (central, provincial y local) y entre los diferentes departamentos o entidades sectoriales.

Se advierte también la necesidad de superar la lógica de actuaciones dispersas de organizaciones no gubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo, movidas en general por una perspectiva asistencial. El desarrollo económico local no es desarrollo social o solidario. Se trata de alentar la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión, social e institucional en el seno de los sistemas productivos locales para generar condiciones de creación de empleo y renta de forma viable y sostenida.

La prioridad de atención a las microempresas y pequeñas y medianas empresas, junto con el fortalecimiento de los gobiernos locales para promover el desarrollo económico local, deben incorporarse, pues, a las estrategias de desarrollo en los diferentes territorios, a fin de lograr resultados más consistentes que la suma de esfuerzos loables pero excesivamente aislados.

Finalmente, hay que señalar que los fondos de inversión social y las inversiones de fomento productivo son complementarios, pero es erróneo pensar que solo hay que atender a estas últimas cuando han sido ya cubiertas las necesidades de carácter social. De poco sirven las inversiones en instalaciones de salud o en escuelas rurales si la gente debe emigrar para buscar empleo. La atención a las inversiones sociales sin incorporar al mismo tiempo un enfoque de desarrollo económico local es un contrasentido.

Ambas actuaciones deben abordarse de forma integral, ya que muchas de las inversiones sociales (salud, educación, vivienda, entre otras) son también inversiones de desarrollo, por cuanto la calificación de los recursos humanos resulta crucial en cualquier estrategia de desarrollo y, más aún, en la actual *sociedad del conocimiento*.

Las políticas sociales no pueden, por tanto, ser contempladas de forma ajena a las políticas de desarrollo económico. En general, los entes descentralizados han desarrollado un fuerte *saber hacer* en gestión de instrumentos de desarrollo social, pero mucho menos en el ámbito del fomento productivo. No obstante, este último está ganando creciente interés, tanto por su importancia intrínseca como por la necesidad de combinarlo con el anterior.

En este sentido, es importante insistir en que el enfoque del desarrollo económico local es una alternativa al tipo de políticas asistenciales de superación de la pobreza, que trata de incidir en la generación de empleo y renta derivados de una mejora de la productividad y competitividad de los diferentes sistemas productivos locales. Ello supone avanzar desde un diseño asistencial a un planteamiento de desarrollo económico, y desde una perspectiva sectorial a una de carácter horizontal e integrada, según las características y actores de cada territorio, que es donde se define la demanda de modernización del tejido de empresas existente, a partir de la cual debe construirse la oferta apropiada de servicios de innovación y capacitación técnica y empresarial para el desarrollo económico local.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F: *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*, Santiago de Chile: CEPAL, Cuadernos del ILPES n.º 43, 1997.
- *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*, Sevilla: Fundación Universitaria, Instituto de Desarrollo Regional, 2002.
- *Planes de Desarrollo Sostenible en los Parques Naturales de Andalucía*, Sevilla: Fundación Universitaria, Cuadernos del Instituto de Desarrollo Regional, n.º 38, 2003.
- ALTENBURG, Tilman, y Dirk MESSNER: *América Latina competitiva. Desafíos para la economía, la sociedad y el Estado*, Caracas: Nueva Sociedad-GTZ-IAD, 2002.
- AROCENA, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Caracas: Nueva Sociedad, 1995.
- BARREIRO, Fernando: *Capital social y desarrollo territorial, territorios y organizaciones*, Barcelona, 2007.
- BECATTINI, G: «Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale», en *Rivista di Economia e Politica Industriale*, n.º 1, 1979.

- BECATTINI, G., M. COSTA y J. TRULLÉN (dirs.): *Desarrollo local: teorías y estrategias*, Madrid, 2002.
- BOISIER, Sergio: «La construcción social de las regiones», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 51, Montevideo, 1989.
- ESSER, K., W. HILLEBRAND, D. MESSNER y J. MEYER-STAMER: «Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política», en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, agosto 1996.
- GREFFE, X: *Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- GREMI: *Nouvelles formes d'organisation industrielle: réseaux d'innovation et milieux locaux. Proceedings of the International Conference*, Neuchâtel, 1990.
- KLIKSBERG, B., y L. TOMASSINI (comps.): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el Desarrollo*, Buenos Aires, 2000.
- LUNDVAL, B. (ed.): *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, Londres, 1995.
- MARSHALL, A (1890): *Principios de Economía*, Madrid, 1963.
- MEYER-STAMER, Jörg: «La competitividad sistémica: de un concepto casual a una herramienta del benchmarking», en Tilman ALTENBURG y Dirk MESSNER: *América Latina competitiva. Desafíos para la economía, la sociedad y el Estado*, Caracas: Nueva Sociedad-GTZ-IAD, 2002.
- NORTH, D. C: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, 1993.
- OCDE: *Desarrollo territorial y cambio estructural*, París, 1994.
- OLAZARAN, M., y M. GÓMEZ URANGA (eds.): *Sistemas regionales de innovación*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 2001.
- PÉREZ, C.: *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*, México, 2004.
- PIORE, M., y Ch. SABEL: *La segunda ruptura industrial*, Madrid, 1990.
- PORTER, M.: *La ventaja competitiva de las naciones*, Barcelona, 1991.
- SFORZI, F: «La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local», en F. RODRÍGUEZ (ed.): *Manual de desarrollo local*, Gijón, 1999.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A.: *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*, Madrid, 1988.
- *Política económica local*, Madrid, 1993.
- *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid, 1999.
- WILLIAMSON, O.: *Las instituciones económicas del capitalismo*, México DF, 1989.

Páginas web en las que se pueden consultar otros artículos del autor o relativos al desarrollo económico territorial:

<www.redel.cl>

<www.idr.es>

<www.ieg.csic.es>

<www.redelaldia.org>

Resumen

El autor ubica su perspectiva de análisis del desarrollo económico local en la interacción entre desarrollo y territorio, y señala como aporte fundacional el «redescubrimiento» de la noción de *distrito industrial* de Alfred Marshall por parte de Becattini (1979) y sus colegas italianos y el hecho de situar al territorio como unidad de análisis en lugar de la empresa considerada de forma aislada.

Desde entonces han confluído aportaciones que, desde distintos ángulos, vienen construyendo una visión más integral del desarrollo que incorpora el enfoque territorial como una de sus bases teóricas y conceptuales. Este enfoque no es aún algo acabado, pero tampoco es solo un aprendizaje a partir del análisis de «mejores prácticas». En su lugar, hay que hablar de una matriz multidisciplinaria de reflexión que permite una visión más completa y contextualizada del desarrollo económico. La noción de *entorno innovador*, el enfoque en términos de *clusters* y la importante literatura sobre los *sistemas territoriales de innovación* se ubican en esta dirección.

Por otra parte, el autor remarca ciertos avances en los procesos de democratización y descentralización en las sociedades contemporáneas que pueden facilitar la construcción del desarrollo económico local. Así es como las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción *de abajo hacia arriba* y una visión del desarrollo más integral y horizontal.

Respecto a las políticas de desarrollo local, el autor recomienda elaborar sistemas de información territoriales que sean regionales y no municipales, dado que las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen por qué coincidir con las de los municipios. El estudio de los eslabonamientos productivos y la localización territorial de empresas y actividades, así como la identificación de los mercados de trabajo locales, son elementos fundamentales de información para una estrategia inteligente de desarrollo económico y empleo local.

Palabras clave: territorio, empleo, desarrollo local, sistemas de información, toma de decisiones, principios estratégicos, innovación, *clusters*, políticas de desarrollo.

Abstract

The author places his analytical perspective of local economic development in the interaction between development and territory, and drew as input founding the «rediscovery» the concept of *industrial district* by Alfred Marshall by Becattini (1979) and his colleagues in Italy and made to study territory as a unit of analysis rather than an isolated one.

Since then several contributions have emerged that are building, from different angles, a more comprehensive vision of development that incorporates the territorial approach as one of its theoretical and conceptual bases. This approach is not yet finished, but neither is just learning based on the analysis of «good practices». Instead, we must talk about an array of multidisciplinary matrix to reflect about that allows a more complete and contextualized picture of economic development. The notion of *innovative environment*, the approach in terms of *clusters* and the important literature on the territorial systems of innovation is located in this direction.

Moreover, the author highlights some progress in the processes of democratization and decentralization in contemporary societies that can facilitate the construction of local economic development. This is how local development strategies have been emerging as an approach

with a strong element of pragmatism, a conception of *from the bottom to the top*, and a more comprehensive and horizontal vision of development.

Regarding local development policies, the author recommends developing territorial information systems that are regional, non-municipal, though the borders of the local production systems need not to coincide with those of the municipalities. The study of productive linkages and territorial location of businesses activities, as well as the identification of local labor markets, are essential elements of information for a smart strategy for economic development and local employment.

Keywords: territory, employment, local development, information systems, decision-making, strategic principles, innovation, clusters, development policies.

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.

Desarrollo local: diversidad y complejidad de las estrategias y políticas de desarrollo

por Antonio Vázquez Barquero

1. Introducción

Durante las dos últimas décadas el proceso de integración de los sistemas productivos y de los mercados ha ido adquiriendo, progresivamente, dimensiones globales, y los estados han ido dejando el liderazgo del proceso a las empresas innovadoras (generalmente, multinacionales) a medida que las nuevas tecnologías de la información, los transportes y las comunicaciones facilitaban la interacción entre las empresas y las organizaciones.

El proceso de globalización significa un aumento de la competencia en los mercados, lo que implica un ajuste continuo de los sistemas productivos de los países, las regiones y las ciudades que están inmersos en el proceso. Dado que las empresas no compiten solas, sino dentro de su entorno productivo e institucional, la globalización estimula nuevas formas de organización territorial de los sistemas productivos, de acuerdo con la nueva división internacional del trabajo.

El ajuste productivo, el desempleo y la pobreza se han convertido en un desafío para las ciudades, regiones y territorios, que compiten en un mundo cada vez más globalizado. Los efectos espaciales y sociales del proceso de globalización han provocado la reacción de las comunidades locales, y así han surgido las iniciativas y estrategias de desarrollo local, orientadas a erradicar la pobreza y a hacer los territorios más competitivos.

Existen diversas interpretaciones de esta respuesta local a los desafíos de la globalización. Según la visión del desarrollo autónomo, las iniciativas

El autor. Catedrático de Economía de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido profesor invitado en diversas universidades de América Latina, Estados Unidos y Asia. Como especialista en desarrollo ha sido consultor del Banco Mundial, de la CEPAL, del PNUD, de la OIT y de la Comisión de la Unión Europea.

locales tratarían de movilizar su potencial de desarrollo con el fin de encontrar soluciones a los problemas y necesidades inmediatas de los ciudadanos. Según el enfoque del desarrollo humano, las iniciativas locales utilizarían las capacidades de la población local y, sobre todo, su capacidad creativa y emprendedora para la transformación continua de la economía y la sociedad. Para el pensamiento evolucionista, las iniciativas locales se proponen, también, incidir en los procesos que determinan la acumulación de capital.

Este trabajo argumenta que la nueva política de desarrollo esconde una lógica analítica y teórica. Sin duda, las iniciativas de desarrollo local surgieron espontáneamente a medida que los gobiernos y las comunidades locales definían las acciones para responder a los desafíos y oportunidades que les presentaba la globalización. Las diferentes visiones del desarrollo local coinciden en observar que el desarrollo es un proceso territorial y, por lo tanto, hacen referencia a procesos de crecimiento y acumulación de capital de las localidades y territorios, cuya cultura e instituciones sirven de soporte a las transformaciones productivas y al progreso económico y social. El artículo concluye que las políticas de desarrollo local obedecen a la lógica del desarrollo endógeno, que es un concepto complejo del que existen diferentes enfoques.

2. Efectos territoriales y sociales de la globalización

Las dinámicas económicas de los países, las ciudades y las regiones son muy diferentes unas de otras. Cada territorio tiene un conjunto de recursos materiales, humanos, institucionales y culturales que constituyen su potencial de desarrollo, y que se expresa a través de la estructura productiva, el mercado de trabajo, la capacidad empresarial y el conocimiento tecnológico, las infraestructuras de soporte y acogida, el sistema institucional y político, y su patrimonio histórico y cultural. Sobre estas bases cada economía articula sus procesos de crecimiento y cambio estructural y se produce una gran variedad de situaciones, proyectos y procesos económicos, sociales y políticos.

Los cambios económicos, tecnológicos e institucionales del último cuarto de siglo han dado lugar a fuertes transformaciones de los sistemas productivos. Los cambios en los gustos y la demanda en general supusieron un desajuste con la oferta existente de productos de las empresas, lo que alteró la capacidad competitiva de las regiones y localidades, tanto de las economías pobres como de las ricas. El aumento relativo de los costes de producción (de la mano de obra y de la energía, sobre todo) afectó a las funciones

de producción de las empresas y provocó procesos como el cierre de empresas industriales, el cambio de la localización de las plantas productivas y el aumento de las ventajas competitivas de algunos sistemas productivos locales. La deslocalización de las actividades productivas, el aumento de la subcontratación y la expansión de los servicios a las empresas introdujeron, a su vez, nuevas alteraciones en las economías y sistemas productivos de las ciudades, regiones y países.

Los resultados fueron diferentes de unas economías a otras en función de la capacidad de respuesta de cada territorio a estos nuevos desafíos. La experiencia señala que los factores que han determinado los procesos de reestructuración productiva y crecimiento económico son: la difusión de las innovaciones en el tejido productivo, la cualificación de los recursos humanos, la capacidad emprendedora de las empresas, la flexibilidad de las organizaciones empresariales, la transformación y adaptación de las instituciones, y la integración de las empresas, ciudades y regiones en redes competitivas e innovadoras, a escala nacional e internacional.

La globalización está acelerando las transformaciones productivas y los procesos de desarrollo económico, dando lugar a un nuevo sistema territorial en el ámbito global que algunos denominan *economía del archipiélago*, en el que las regiones urbanas globales juegan un papel creciente (Veltz, 1999; Scott, 2001), o, si se prefiere, a una nueva división espacial del trabajo a escala internacional. Este proceso espontáneo de actores económicos, sociales y políticos ha hecho aumentar la diversidad del sistema económico y territorial. Han aparecido nuevos productos, algunas producciones se han diferenciado y los territorios han adoptado nuevas funciones económicas y productivas. El sistema urbano y regional se hace cada vez más policéntrico y las jerarquías regionales y urbanas tienden a reducirse a medida que las relaciones y las redes de empresas y ciudades se intensifican como consecuencia, precisamente, de los efectos de la globalización (Camagni, 1992).

El sistema productivo de las ciudades y regiones más dinámicas, en las que se sustenta la economía global, es más diversificado que en los años de la guerra fría. Lo forman las actividades industriales de alta tecnología (como la microelectrónica, la biotecnología, la robótica o la industria aeroespacial), aquellas actividades manufactureras que en los años cincuenta y sesenta se caracterizaban por su producción estandarizada y se han reestructurado y han diferenciado su producción introduciendo innovaciones (como la industria de la confección o la del automóvil), las actividades avanzadas de servicios (como el marketing, el diseño o la asistencia técnica) y los servicios financieros y de ocio.

El aumento y la diversificación de la producción de bienes y servicios, así como de las actividades que impulsan y estimulan el sistema productivo,

han diversificado el sistema territorial. Hay dos procesos que lo explican. Por un lado, la conversión de los sistemas urbanos nacionales en un sistema urbano de carácter internacional, como el europeo o el latinoamericano (es decir, en sistemas urbanos globales), introduce un cambio en las relaciones interurbanas que transforma los sistemas de precios y costes, así como las relaciones institucionales y empresariales a escala global. Consecuentemente, se crean las condiciones para el aumento de la diversidad de las funciones económicas, políticas e institucionales de las ciudades y regiones en un sistema más relacionado e interactivo. Por otro lado, el aumento de la variedad de productos y actividades reduce la capacidad de concentración de funciones productivas y comerciales en una ciudad o región urbana debido a las deseconomías de aglomeración. Esta dinámica genera la formación de sistemas urbanos más flexibles y la reducción de la jerarquía en los ya existentes.

El aumento de la diversidad de los territorios y de los sistemas productivos se aprecia de forma particular en la dinámica de las áreas rurales de los países ricos y de los países pobres, que atraviesan por una etapa de ajustes cada vez más complejos, como consecuencia de la crisis de la agricultura tradicional, la despoblación, la falta de infraestructuras básicas y el deterioro del medio ambiente (Saraceno, 2006). El medio rural presenta una problemática peculiar en un mundo en el que se está produciendo una nueva división internacional del trabajo, por lo que a las áreas rurales no les queda otro camino que diversificar sus actividades productivas. De igual manera, los espacios industriales son muy diversos y se puede identificar una multiplicidad de modelos de desarrollo, con sendas de crecimiento muy diferentes (Vázquez Barquero, 2005).

Así pues, el proceso de integración económica ha hecho aumentar la competencia en los mercados, y durante décadas ha estimulado los ajustes del sistema productivo de los países, las regiones y las ciudades, inmersos en la globalización; lo que ha propiciado la formación de un sistema productivo y espacial cada vez más diversificado. Pero la globalización no ha conseguido eliminar la pobreza y las fuertes desigualdades existentes en los niveles de renta de una parte importante de la población mundial.

La pobreza es un viejo problema que no aparece con toda su dureza en la escena internacional hasta que en los años ochenta, en plena desintegración de la Unión Soviética, la sociedad y la comunidad científica se plantean con claridad la cuestión de la desigualdad de los niveles de vida de la población. Durante décadas, el pensamiento económico tradicional y las organizaciones internacionales habían mantenido el supuesto de que los niveles de renta de los países menos desarrollados tendían a converger con los de los países ricos, apoyándose en la idea de que la tasa de crecimiento de los países menos desarrollados es mayor que la de los países más desarrollados (Easterly,

2001). Los estudios que se realizaron a partir de los años ochenta muestran la desigualdad de los niveles de vida entre los países y entre las regiones y la existencia de grandes bolsas de pobreza en los países menos desarrollados, sobre todo en aquellos de África y del este de Europa que son incapaces de integrarse en el sistema económico internacional.

Los expertos y organizaciones internacionales concuerdan en que en el sistema económico mundial la distribución de la renta es desigual. Los indicadores de desarrollo humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestran que los países más ricos tienen un nivel de desarrollo superior al de los más pobres (0,895 frente a 0,518, en el 2003), veinte años más de esperanza de vida al nacer (78,0 años frente a 52,2), una población mucho más alfabetizada (95,7% frente al 54,2%) y un PIB per cápita veinte veces superior (25 665 dólares frente a 1 328 dólares, en el 2003, según el indicador ajustado).

Las informaciones y datos que han elaborado Summers y Heston (1991) y Maddison (2001) muestran que las diferencias de renta han tendido a acentuarse a largo plazo, aumentando las divergencias entre los países. A principios del siglo XIX, la renta per cápita de los países más ricos era alrededor de tres veces la de los países más pobres, mientras que en la actualidad ha llegado a multiplicarla por veinte. Desde mediados de los años setenta las diferencias de renta entre países han aumentado de manera continua (Todaro y Smith, 2006). En 1960, los niveles de renta del 20% de la población más rica del mundo eran treinta veces mayor que los del 20% más pobre. En el año 2000 los más ricos recibían más de setenta veces la renta de los más pobres. En otras palabras, menos de 50 millones de las personas más ricas del mundo recibían la misma renta que los 2700 millones más pobres.

Las disparidades en los niveles de renta y la divergencia entre los países pobres y los ricos esconden un hecho muy grave: según el Banco Mundial (2002), más de mil millones de personas viven en la pobreza absoluta (con menos de un dólar diario) y de ellos más de ochocientos millones pueden considerarse muy pobres. La pobreza absoluta ha ido creciendo hasta alcanzar en 1980 cerca de 1400 millones de habitantes y ha comenzado a descender a partir de entonces. A finales de los años noventa, la extrema pobreza afectaba a más de 1200 millones de personas, a pesar de que la proporción de la población que vive por debajo del nivel de pobreza pasó del 28,3% en 1987 a cerca del 24% en 1998.

Según el Banco Mundial, entre 1993 y 1998 la pobreza se redujo en un 14% en los países en desarrollo más globalizados, hasta alcanzar los 762 millones de habitantes, y la pobreza predomina en las áreas rurales; mientras que en los países más pobres y poco globalizados la pobreza aumentó en un 4%, hasta alcanzar los 437 millones de habitantes. En Asia en su conjunto, la

pobreza se redujo en términos absolutos como efecto de la mejora de los niveles de renta en los grandes países, como India y China. En el África subsahariana (donde se concentra el 16% del total de pobres) el número de pobres pasó de 217 a 290 millones de personas. En América Latina también aumentó durante los años noventa, de tal manera que los niveles de pobreza absoluta en 1997 superaban a los de 1980, como reconoce la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en su informe del 2002 (CEPAL, 2002).

Los altos niveles de desempleo y de pobreza a que se llegó a principios de los ochenta impulsaron un profundo cambio en las políticas de desarrollo, cuando los actores locales y regionales comenzaron a ejecutar acciones encaminadas a incidir sobre los procesos de crecimiento de las economías locales y regionales. Se inició así la nueva política de desarrollo, que constituye una respuesta de las comunidades locales con el objeto de neutralizar los efectos negativos del ajuste productivo sobre el empleo y el nivel de vida de la población, y aumentar la competitividad de las localidades y territorios.

Como consecuencia del aumento de la globalización, las ciudades y regiones de Europa y América Latina necesitan reestructurar sus sistemas productivos para hacer frente al cambio de las condiciones en los mercados. Con este fin impulsan iniciativas que se proponen inducir transformaciones en la organización de la producción, facilitar la difusión de las innovaciones y el conocimiento, mejorar los canales de comercialización y de acceso a los mercados de productos y factores. Ante las insuficiencias de las políticas de las administraciones centrales para resolver los problemas asociados con la creación de empleo y la mejora del bienestar social, los actores locales tratan de encauzar los procesos de ajuste mediante acciones que, en última instancia, se proponen aumentar la productividad de las explotaciones agrarias y de las empresas industriales y de servicios, y mejorar la competitividad de las empresas locales en los mercados nacionales e internacionales.

3. La nueva política de desarrollo

La respuesta espontánea de las comunidades locales, con el objeto de neutralizar los efectos negativos de la globalización y del ajuste productivo sobre el empleo y el nivel de vida de la población, ha dado lugar a la política de desarrollo local endógeno en numerosas economías de los países emergentes y de desarrollo tardío (Aghon et al., 2001; Altenburg y Meyer-Stamer, 1999; Vázquez Barquero, 1993 y 2002).

3.1. Fomento de la creación y el desarrollo de empresas y de clusters

Las iniciativas locales son de naturaleza muy diferente, pero la característica fundamental de la política de desarrollo endógeno es que, con frecuencia, las iniciativas locales se proponen incidir sobre las fuerzas y los mecanismos determinantes del proceso de acumulación de capital. Uno de los objetivos de esta política consiste en la creación y el desarrollo de las empresas y la formación de redes de empresas, como muestran las iniciativas locales que han surgido en países y territorios con diferentes niveles de desarrollo.

En la región de los Cuchumatanes, un área montañosa al oeste de Guatemala en la frontera con México, el Ministerio de Agricultura y Ganadería lanzó un plan de desarrollo rural en 1994, cuya dirección y control ha ido transfiriendo progresivamente a las comunidades locales (Cifuentes, 2000). El proyecto afecta a una población de nueve mil familias de origen maya con una renta familiar inferior a los 1200 dólares anuales, dedicadas a actividades agrícolas y ganaderas. Con el fin de favorecer el desarrollo sostenible y mejorar el nivel de vida de la población local, se promovió la mejora de la capacidad emprendedora y de gestión de los agricultores y sus organizaciones, para lo que se recuperaron antiguas cooperativas, se crearon organizaciones de productores agrarios y se propició la formación de grupos de interés productivo y comercial.

Si en el caso de los Cuchumatanes fue la administración central del estado, con su programa de descentralización, la que inició el proceso de desarrollo local, en el caso de Rafaela, ciudad argentina de noventa mil habitantes que se caracteriza por ser un distrito industrial en transformación (Ferraro y Costamagna, 2000), fue el municipio el que en 1996 definió la política de desarrollo local mediante un plan estratégico. En ese mismo año, las empresas locales y las autoridades municipales crearon el Centro de Desarrollo Empresarial, que recibió apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Se trata de un centro que proporciona servicios de asistencia técnica y financiera a las empresas locales y regionales, lo que les permite mejorar la calidad productiva, tener mayor presencia en los mercados y aumentar la internacionalización de las pequeñas empresas.

La economía social presta particular atención al fomento de la creación y el desarrollo de las capacidades empresariales del territorio a través de iniciativas de desarrollo no solo en las regiones agrarias y pobres, como pueden ser los Cuchumatanes, sino también en ciudades y espacios industriales más desarrollados, como es el cluster del calzado en Marikina (Filipinas). Como señala Scott (2005), la cooperativa de empresas manufactureras del

calzado y productos del cuero de Marikina proporciona servicios entre los que destaca la concesión de préstamos a sus miembros, la provisión de materias primas a precio reducido y el descuento de letras de cambio. La cooperativa tiene, además, una marca de calzado (B&G) que sus miembros pueden utilizar al manufacturar los zapatos y, además, les proporciona servicios para la distribución y el marketing.

Por último, con el fin de promover la integración económica en el sistema económico internacional, el gobierno de Penang, en Malasia, creó el Centro de Desarrollo de Penang (CDP), cuya finalidad principal era promover el desarrollo socioeconómico mediante la formación de una red de empresas locales y extranjeras (Rasiah, 2007). El CDP jugó un papel importante en la creación del cluster de la actividad electrónica y consiguió, mediante la atracción de empresas multinacionales orientadas a la exportación, una fuerte presencia de empresas líderes mundiales (como Clarion y National Semiconductors, Intel, Motorola, Hewlett-Packard, AMD, Hitachi) en los años setenta, y de empresas de electrónica de consumo (como Sony, Toshiba, Pengsangko, Komag, Seagate y otras) en los años ochenta y noventa. Asimismo, el CDP impulsó la formación de relaciones entre las empresas y la diversificación del tejido productivo, sobre todo después de los años ochenta. El resultado es que se ha creado un cluster, una red productiva en la que se han establecido vinculaciones entre las pymes locales y con las empresas extranjeras que están localizadas en la zona.

3.2. Difusión de la innovación y el conocimiento

Otro de los ejes principales de la política de desarrollo endógeno es la difusión de las innovaciones y el conocimiento en el tejido productivo y social, como puede comprobarse en las iniciativas que funcionan en territorios con dinámicas productivas y niveles de desarrollo muy diferentes.

Un caso de particular interés es el Centro Tecnológico do Couro, Calçado e Afins (CTCCA), de Novo Hamburgo (Rio Grande do Sul, Brasil), que es una entidad privada sin fines de lucro que se fundó en 1972. Surgió con el objeto de apoyar a las empresas del calzado en la entonces emergente actividad exportadora, prestándoles servicios que les permitieran mantener la calidad de los productos y gozar de la cualificación que los mercados internacionales requieren. Después de más de treinta años se ha convertido en una institución capaz de estimular las actividades de investigación y desarrollo de productos y de procesos en la industria del calzado de Brasil.

En Asia, tanto en las economías avanzadas como en los países emergentes la política tecnológica está en el centro de los programas de desarrollo. En Japón, las políticas de fomento de la tecnología en los años ochenta

se orientaron a promover el cambio estructural en las regiones subdesarrolladas, a través del apoyo a actividades de alta tecnología en localizaciones periféricas. En China, el Parque Científico y Tecnológico de Zhong Guan Cun, en Pekín, se ha convertido a partir de 1999 en un ejemplo de cómo combinar formación con investigaciones científicas y ambas con la creación y difusión de innovaciones. En su parte central se localizan 2400 empresas y centros públicos, con una fuerte presencia de empresas multinacionales como IBM, Microsoft, HP, Oracle, Siemens, Motorola, NTT, Fujitsu, Panasonic, Samsung y Mitsubishi, entre otras.

En Malasia, por último, el Parque Tecnológico de Malasia (MTP), situado en el Multimedia Súper Corridor, a las afueras de Kuala Lumpur, se creó en 1996 como un instrumento para contribuir a que Malasia se convirtiera en una economía orientada a la producción de bienes y servicios de alta tecnología e intensivos en conocimiento. Este complejo proporciona servicios e infraestructuras de calidad que estimulan la innovación tecnológica, a la vez que permiten el desarrollo de la industria y empresas competitivas que incorporan conocimiento. Brinda servicios técnicos y financieros a las iniciativas empresariales que desean transformar una idea innovadora en una empresa, presta facilidades para la realización de proyectos de investigación a través de su división de Biotecnología (en las áreas de biología molecular, bioquímica, farmacología y ciencias de la alimentación), facilita servicios de formación orientados a la tecnología (en las áreas de ingeniería, biotecnología y tecnología de información) y provee de suelo equipado y servicios a las empresas que desean localizarse en un entorno orientado a la economía del conocimiento.

3.3. Construcción de equipamientos urbanos e infraestructuras para el desarrollo

La construcción y la mejora del capital social fijo y de las infraestructuras es uno de los instrumentos tradicionales en las políticas de desarrollo urbano y regional que se utilizan también en las políticas de desarrollo local, ya que permite mejorar el atractivo de las ciudades y territorios y estimular el desarrollo sostenible. Así como en Asia las inversiones en infraestructura (como aeropuertos internacionales, puertos, carreteras, metros o trenes de alta velocidad) han sido prioritarias dentro de las estrategias para hacer a las ciudades y regiones globales (como Bangkok, Kuala Lumpur, Seúl, Pekín o Shanghai) más atractivas a las inversiones extranjeras (Scott et al., 2001; Douglas, 2001), en América Latina prácticamente todas las experiencias de desarrollo local incorporan iniciativas cuyo objetivo es mejorar la accesibilidad, satisfacer las demandas y necesidades de equipamientos y capital fijo

social, y hacer de las localidades y territorios lugares más atractivos para producir y vivir.

En ocasiones se trata de crear infraestructuras, como sucede en los Cuchumatanes, donde una de las acciones prioritarias fue la construcción de caminos para estructurar el territorio y vincular la zona a la carretera Panamericana, con el fin de mejorar la accesibilidad de la región y facilitar así la presencia de los productos locales en el mercado de la ciudad de Guatemala y favorecer las exportaciones. Pero otras veces se trata incluso de construir una ciudad, como sucede con villa El Salvador, situada a veinte kilómetros al sur de Lima y cerca de la carretera Panamericana, iniciativa que permitió convertir una zona desértica en una ciudad que hoy supera los cuatrocientos mil habitantes. Se creó una comunidad urbana autogestionada, uno de cuyos proyectos fue la construcción de un parque industrial que proporcionara suelo equipado y los servicios que demandan las más de mil empresas —entre microempresas y pymes— localizadas en el parque (Benavides y Manrique, 2001). En la actualidad villa El Salvador se organiza en cuatro zonas (urbana y de comercio, agropecuaria, industrial y de ocio) y dispone de buenos servicios de formación y salud.

Otras veces la construcción de infraestructuras de transporte en una ciudad se convierte en el elemento motor del desarrollo local sostenible, como sucede en la ciudad brasileña de Curitiba (Cambell, 2001). A finales de los años noventa, el gobierno local lanzó un proyecto que trata de integrar acciones de infraestructura urbana (construcción de una vía de circulación que comunica catorce barrios de la periferia de la ciudad) con iniciativas de negocios basadas en equipamientos (barracones comunitarios) en los que la población puede instalar microempresas y pequeñas empresas con el apoyo de los servicios que se presentan a través de la formación profesional y empresarial. De esta forma, el metro de superficie funciona como el elemento estratégico del proceso de desarrollo local.

Por último, un buen ejemplo de cómo utilizar las intervenciones urbanísticas como mecanismos desencadenantes de los procesos de desarrollo lo proporciona la reestructuración de los barrios llevada a cabo en Caracas (Baldó y Villanueva, 1996; Villanueva, 1998). Un ejemplo es el proyecto Catuche, que surgió en 1993 a partir de una iniciativa del barrio apoyada por los padres jesuitas de La Pastora y la municipalidad, con el fin de dotar a este barrio marginal de servicios básicos y capital social que permitieran mejorar el medioambiente, las condiciones de vida de la población y la inclusión social. Entre las actuaciones cabe destacar el saneamiento del río Catuche, la construcción o reconstrucción de servicios públicos, la construcción de viviendas, el fomento de microempresas para realizar los trabajos de construcción, y la mejora de las relaciones entre los habitantes del barrio. Los resultados no se

hicieron esperar y en la actualidad la intervención en los barrios se ha convertido en un programa de gran aceptación en los proyectos de desarrollo sostenible en las ciudades de Venezuela, sobre todo en Caracas, donde la tercera parte de la población vive en asentamientos informales.

3.4. Gobernación del desarrollo

En el centro de la política de desarrollo local están las acciones dirigidas a mejorar la organización y la gestión del desarrollo en las ciudades y territorios con el fin de dar una respuesta eficiente a los actuales problemas y desafíos (Aghon et al., 2001).

El desarrollo de una localidad o territorio se organiza mediante las decisiones de los actores públicos y privados. Frecuentemente, como sucedió en los casos de Rosario, Bogotá, Quetzaltenango o villa El Salvador, en las primeras etapas de las políticas de desarrollo local los líderes locales juegan un papel central para poner en marcha y ejecutar los proyectos, para lo que tienen que contar con el acuerdo, tácito o explícito, de los demás actores, públicos y privados, que toman las decisiones de inversión en el territorio.

Pero en América Latina, como en Asia, la política de desarrollo endógeno se realiza a través de proyectos económicos y sociales, que se coordinan y gestionan a través nuevas formas de gobernación en las que participan los actores locales, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales. En villa El Salvador se creó la Autoridad Autónoma del Parque Industrial del Cono Sur, que reúne a actores públicos y privados con el fin de crear y desarrollar el Parque Industrial. En Jalisco (México), los empresarios locales, incluyendo a los directivos de las empresas multinacionales, juntamente con los actores públicos, participan en la creación de redes locales de proveedores. El proyecto Catuche lo gestionó el Consorcio de la Quebrada de Catuche, formado por miembros de la comunidad local, representantes de grupos de promotores y de los profesionales que participaban en el proyecto.

En consecuencia, el desarrollo de nuevas organizaciones e instituciones constituye uno de los rasgos característicos de la nueva estrategia de desarrollo en América Latina (Costamagna, 1999). Además, las demandas de nuevas formas de organización y de gestión de las políticas han generado una nueva aproximación a la programación económica, basada en la negociación y el acuerdo entre los actores con intereses en el territorio, que desde principios de los años noventa se ha ido institucionalizando progresivamente, no sin tensiones entre las administraciones centrales, las administraciones locales y las regionales. La planificación estratégica territorial se ha convertido así, en los últimos años, en un instrumento de gran

valor para racionalizar la toma de decisiones y la gestión en las ciudades y regiones, con múltiples ejemplos, como Rosario y Córdoba en Argentina o ciudades y regiones de Marruecos, Túnez y Libia, donde se crearon las Agencias de Desarrollo Económico Local, animadas por el PNUD y la OIT, sobre la base de planes estratégicos (Canzanelli, 2003).

4. Diversidad de las interpretaciones del desarrollo local

La nueva política de desarrollo surgió espontáneamente como una respuesta de las comunidades y de los gobiernos locales a los efectos sociales y territoriales ocasionados por la globalización. Uno se pregunta: ¿Cuál es la racionalidad que esconden estas iniciativas? ¿Obedecen a un modelo específico de desarrollo? ¿Las diversas interpretaciones que se han formulado pueden entenderse en términos de la teoría del desarrollo endógeno? Veamos algunas de las más relevantes que aparecen cuando se analizan las iniciativas de desarrollo local.

4.1. Desarrollo autónomo de las localidades y territorios

En la descripción de las iniciativas de desarrollo que se acaba de realizar, se presentaron algunos casos en los que la comunidad local emprendió iniciativas dirigidas a superar las necesidades y problemas que limitan el bienestar económico y social, como el Proyecto Catuche en Caracas o el Plan Estratégico de Rafaela. En otros casos, como en los Cuchumatanes o en Marikina, la economía social desempeña un papel significativo a través del desarrollo del cooperativismo. En la misma línea irían las iniciativas de desarrollo basadas en la democracia directa de la población, de la que son un buen ejemplo los presupuestos participativos de Porto Alegre, en Rio Grande do Sul. Este tipo de iniciativas puede interpretarse a través de aquellas visiones que explican el desarrollo como una respuesta de las comunidades locales con el fin de conseguir su desarrollo de una manera autónoma, a través de sus propios medios.

El desarrollo autónomo o autocentrado es una visión que considera que el desarrollo es un proceso territorial, y se apoya en la idea de que cada comunidad local se ha ido formando, históricamente, en función de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencia de las otras comunidades (Massey, 1984). El territorio puede entenderse, por lo tanto, como el

entramado de intereses de todo tipo de una comunidad territorial, lo que permite percibirlo como un agente de desarrollo, siempre que sea posible mantener y desarrollar la integridad y los intereses territoriales en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Esta visión señala la importancia de la cultura y de la identidad local en los procesos de desarrollo y de transformación productiva tanto de las áreas metropolitanas como de las áreas rurales (Scott, 1998; Saraceno, 2000).

Ello explica que, en un momento concreto, una comunidad territorial, por iniciativa propia, puede encontrar nuevas ideas y proyectos que le permitan utilizar sus recursos y encontrar soluciones a sus necesidades y problemas. Los actores locales, a través de sus iniciativas y decisiones de inversión y de la participación en la formulación y gestión de las políticas, contribuyen al desarrollo y la dinámica productiva de una localidad, un país o un territorio (Friedmann y Weaber, 1979). Las estrategias de *desarrollo desde abajo*, que permiten movilizar y canalizar los recursos y las capacidades existentes en el territorio, conducen al progreso económico cuando los actores locales interactúan, se organizan y llevan adelante sus iniciativas de forma consistente y coordinada (Stöhr y Taylor, 1981).

Esta interpretación explicaría por qué la economía social ha recibido una atención creciente en las últimas décadas y por qué se han difundido las estrategias y las políticas que propugnan el surgimiento y desarrollo de iniciativas basadas en la solidaridad, la autonomía de las comunidades locales (y, por lo tanto, de los países) y la utilización de los recursos y potencialidades de que disponen los territorios. Giordani (2004) argumenta que la economía social permite superar la separación entre capital y trabajo e introducir la solidaridad en el propio proceso económico, y propone un modelo de desarrollo que combine las acciones del sector público con las del sector privado y el sector de la economía social. Desde esta perspectiva, la solidaridad estaría en el centro de la producción, de la acumulación, de la distribución y del consumo.

El autodesarrollo, basado en la utilización de los recursos propios a través de proyectos diseñados y gestionados por los propios ciudadanos y las organizaciones locales, es una interpretación, digamos, optimista de los procesos de desarrollo, que considera que las necesidades de la población están bien cubiertas y el éxito de las iniciativas locales garantizado cuando la población define, asume y controla los proyectos, por muy limitados que sean los recursos de que dispone y las inversiones que se realizan. Además, valora la utilidad de los recursos de todo tipo existentes en un territorio y considera que lo importante son los factores y las capacidades del territorio, que constituyen el patrimonio sobre el que basar la generación de renta y la satisfacción de las necesidades. Considera, además, que la acción ciudadana es

la base de las políticas de desarrollo, argumenta que las acciones públicas más eficientes serían las que se diseñan y se gestionan desde abajo y concede un valor democrático a la política de desarrollo y a las decisiones de los ciudadanos para satisfacer sus necesidades.

A pesar de sus aspectos positivos, el desarrollo autónomo es un enfoque que adolece de importantes debilidades. Ante todo, no considera que sea preciso articular los procesos de desarrollo en función de la acumulación de capital, ni que el ahorro y la inversión sean mecanismos necesarios si se desea la continuidad a largo plazo del progreso económico y social, ni presta atención particular a los mecanismos que facilitan la sostenibilidad económica del desarrollo. Frecuentemente desconoce la importancia de introducir conocimiento en los procesos de producción y no valora adecuadamente la importancia del papel de la organización de la producción para obtener rendimientos crecientes. Por último, esta visión del desarrollo endógeno no argumenta suficientemente que las economías locales están integradas en los sistemas productivos nacionales e internacionales y que, de una forma u otra, se ven afectadas por los propios procesos en los que participan.

4.2. Desarrollo humano

Muchas de las iniciativas locales analizadas en este trabajo se dirigen a tratar de solventar las necesidades imperiosas de las poblaciones locales. A veces la cuestión es directamente la pobreza de un territorio, como sucede en el caso de los Cuchumatanes; otras veces responden a situaciones de gran necesidad que acontecen puntualmente, como ocurrió en el caso de villa El Salvador, cuyo proyecto surgió para resolver el problema de los afectados por el terremoto de principios de los años setenta; en otras ocasiones se trata de remediar algunos de los «efectos colaterales» de la guerra, como sucede en el proyecto que el PNUD desarrolla en Cartagena con los desplazados. Estas iniciativas, en cierta medida, muestran que el desarrollo de los territorios y la superación de las dificultades de la población se pueden conseguir utilizando las capacidades de los ciudadanos, la capacidad creativa y emprendedora de la población, que es una de las claves del proceso de acumulación de capital y del progreso económico de las sociedades y de los territorios.

Amartya Sen (2001) es, sin duda, el gran valedor de la visión del desarrollo humano, y propone un cambio importante en la interpretación del desarrollo cuando sostiene que el concepto de desarrollo va más allá del crecimiento y de los niveles de la renta per cápita de un país o de un territorio, ya que estos son solo un instrumento para que la población realice sus capacidades. Lo realmente importante es que las personas lleven a cabo aquellas funciones y actividades que desean y son capaces de realizar. Es decir, el

desarrollo económico se consigue mediante la utilización de las capacidades que las personas han desarrollado gracias a los recursos materiales y humanos, y a la cultura que posee el territorio.

Como comenta Alonso (2006), la visión de Sen presenta el desarrollo como un proceso abierto que se nutre de las oportunidades y capacidades de las personas, las cuales se transforman a lo largo del proceso. Una ciudad, una región o un país se desarrollan cuando se crean los mecanismos y se dispone de instituciones que permiten a los ciudadanos desarrollar libremente sus capacidades. Es, por lo tanto, un proceso de transformación continua de la economía y de la sociedad basado en el desarrollo de las potencialidades y de la creatividad de los individuos, por lo que afecta a todo tipo de territorios cualquiera que sea su nivel de desarrollo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2001) ha aceptado esta visión y considera que el desarrollo humano es un proceso a través del cual los ciudadanos amplían sus capacidades de tal forma que les permitan alargar su vida, mejorar sus conocimientos y disponer de los recursos económicos necesarios para llevar una vida digna. Con las políticas de desarrollo se pretende ampliar las posibilidades de elección de los ciudadanos, de tal manera que las personas se conviertan en la clave de los procesos que contribuyen al desarrollo de los países, de las regiones y de las ciudades. Por ello, en las propuestas para abordar los retos actuales, se pone el énfasis en definir una senda de crecimiento con arreglo a las capacidades de la población, en fortalecer la calidad de la formación y en subsanar las deficiencias alimenticias y sanitarias, siempre dentro de un cuadro de cambio de la cultura y de las instituciones.

Así pues, el desarrollo humano es una interpretación que pone al hombre en el centro del desarrollo, ya que las transformaciones y cambios de la economía y la sociedad se producen gracias a sus capacidades —y específicamente gracias a sus capacidades creativa y emprendedora— y además el desarrollo cobra sentido cuando el hombre es su beneficiario. Esto permite tratar la cuestión de la pobreza de una forma más eficaz, dado que las capacidades humanas se pueden utilizar y desarrollar aunque los recursos económicos sean reducidos, con lo que se mejorará el bienestar de la población. Por otro lado, esta visión del desarrollo razona en términos de un modelo de desarrollo culturalmente sostenible que interpreta los cambios de la economía y la sociedad como un proceso abierto y continuo; por lo tanto, conceptualiza los procesos de cambio cualquiera que sea la cuantía de los recursos disponibles y los niveles de la renta generada.

Pero esta visión, al poner el énfasis en el desarrollo humano, en cierta forma pasa por alto la relevancia que tiene el potencial de desarrollo del territorio en los procesos de cambio y transformación de la economía y la

sociedad. Su planteamiento, además, no les concede a los mecanismos y fuerzas del desarrollo que condicionan el proceso de acumulación de capital el valor que tienen, por lo que sus propuestas de intervención suelen adolecer de restricciones que limitan la sostenibilidad económica de los procesos de desarrollo. Por último, las iniciativas a las que ha dado lugar este enfoque del desarrollo endógeno tienen con frecuencia un carácter asistencial y se quedan cortas a la hora de promover procesos de desarrollo económica y socialmente sostenibles.

4.3. Desarrollo evolutivo de las ciudades y regiones

Entre las iniciativas de desarrollo presentadas se encuentran algunas especialmente dirigidas a incidir sobre los procesos de acumulación, que favorecen la aparición de rendimientos crecientes y, por lo tanto, explican el desarrollo económico. En el caso del Centro de Desarrollo de Penang se incide sobre la organización espacial de la producción, al estimular la creación de redes de empresas; en el del caso del Instituto Tecnológico de Novo Hamburgo el papel estratégico se centra en la creación y la difusión de las innovaciones; en el de las iniciativas de villa El Salvador o Curitiba el eje de las actuaciones es la dinámica territorial y urbana, y las iniciativas locales, por último, constituyen en sí mismas un ejemplo de transformación y desarrollo de las instituciones.

La organización de los sistemas productivos esconde una de las fuerzas centrales del proceso de acumulación de capital, como se ha puesto de manifiesto en los países avanzados, en las economías de desarrollo tardío y en las economías emergentes durante las dos últimas décadas (Becattini, 1979 y 1997; Fua, 1983 y 1988; Garofoli, 1991; Pietrobelli y Rabelotti, 2006). La cuestión no reside en si el sistema productivo de una localidad o territorio está formado por empresas grandes o por empresas pequeñas, sino en que la forma de organización de la producción afecta el comportamiento de la productividad y de la competitividad, como sucede con los clusters, las redes y los distritos industriales. La división del trabajo entre las empresas y la creación de un sistema de intercambios locales permiten generar rendimientos crecientes cuando la interacción entre las empresas propicia la utilización de las economías externas de escala existentes en los sistemas productivos —a fin de cuentas, uno de los potenciales de desarrollo de las economías.

El cambio tecnológico y la introducción y difusión de las innovaciones y el conocimiento, por su parte, es otro de los mecanismos que estimulan el aumento de la productividad y el progreso económico, ya que impulsa la transformación y renovación del sistema productivo (Maillat, 1995; Freeman y Soete, 1997). La difusión de las innovaciones y del conocimiento por el

tejido productivo permite obtener economías, internas y externas, de escala y economías de diversidad a todas y cada una de las empresas del cluster o sistema productivo, y genera, por lo tanto, el aumento de la productividad y de la competitividad de las empresas y de las economías locales (Rosegger, 1996).

En un escenario como el actual, caracterizado por la globalización de la producción y de los intercambios y el aumento de las actividades de servicios, las ciudades se han convertido en un espacio preferente del desarrollo, ya que en ellas se toman las decisiones de inversión y se realiza la localización de las empresas industriales y de servicios (Lasuen, 1973; Scott, 1998). La ciudad genera externalidades que permiten la aparición de rendimientos crecientes, tiene un sistema productivo diversificado que potencia la dinámica económica, es un espacio de redes en el que las relaciones entre actores permiten la difusión del conocimiento y estimula los procesos de innovación y de aprendizaje de las empresas. Pero eso no impide reconocer, como señala Saraceno (2006), que la diversificación de las actividades económicas de las áreas rurales contribuye, de manera singular, al desarrollo diferenciado de las localidades y territorios rurales, sobre todo cuando la diversificación de las explotaciones agrarias se combina con actividades distintas en los sectores industriales y de servicios.

Por último, los procesos de desarrollo tienen, además, profundas raíces institucionales y culturales (Lewis, 1955; North, 1990 y 1994). El desarrollo económico toma fuerza en aquellos territorios que tienen un sistema institucional evolucionado, complejo y flexible. Su relevancia estratégica reside en que el desarrollo institucional permite reducir los costes de negociación y producción, aumenta la confianza entre los actores económicos, estimula la capacidad empresarial, propicia el fortalecimiento de las redes y la cooperación entre los actores y estimula los mecanismos de aprendizaje y de interacción. Es decir, las instituciones condicionan el comportamiento de la productividad y, por lo tanto, los rendimientos y el progreso económico.

El efecto combinado de todos estos mecanismos propicia la aparición de rendimientos crecientes, el aumento sostenido de la productividad y el progreso económico. Esta visión evolucionista del desarrollo es una interpretación que supera las propuestas del pensamiento neoclásico tradicional, al utilizar un modelo de análisis que da importancia a los rendimientos crecientes, considera que la introducción de conocimiento es clave en los procesos de desarrollo y enfoca el desarrollo desde una perspectiva territorial. Propone, además, un modelo de desarrollo autosostenido basado en la creación de un excedente que permita la reinversión y garantice la transformación continua del sistema productivo mediante los cambios constantes de las fuerzas de desarrollo. Se trata, en definitiva, de un enfoque del desarrollo endógeno adecuado para el análisis y para la acción.

Pero sin duda es un enfoque parcial de la dinámica económica de un país o de un territorio, que no reconoce la relevancia del funcionamiento macroeconómico, ya que supone que la economía mantiene los equilibrios macroeconómicos. Además, aunque interpreta el crecimiento de la economía en términos competitivos, no incluye un análisis del funcionamiento de la demanda ni de la integración de la economía local en el sistema de relaciones económicas internacionales. Por último, es un enfoque del desarrollo endógeno que se centra sobre todo en las dimensiones económicas del cambio y de las transformaciones de la economía y de la sociedad, y en consecuencia no incorpora en el análisis elementos significativos que afectan a la sostenibilidad social, cultural y medioambiental del desarrollo.

5. La complejidad del desarrollo local endógeno

La búsqueda de una política de desarrollo capaz de abordar los problemas que plantean la desocupación y la pobreza causadas por el ajuste productivo y la globalización en las economías emergentes y de desarrollo tardío parece haber encontrado en la política de desarrollo local endógeno una respuesta adecuada. Las iniciativas de los gobiernos y de las comunidades locales, que han surgido en muchos casos espontáneamente, se han convertido en instrumentos de la política de desarrollo en un número creciente de localidades y territorios.

Como muestran las iniciativas de desarrollo local presentadas en este trabajo, la nueva política de desarrollo tiene la ventaja de reconocer que las respuestas locales a los desafíos y oportunidades que ofrece el proceso de integración económica tratan de resolver los problemas de los ciudadanos y atender las necesidades del territorio. Tiene, además, una fuerte coherencia analítica interna, ya que las iniciativas locales son congruentes con los diferentes enfoques del modelo de desarrollo endógeno que se ha descrito en las páginas anteriores.

Se diferencia claramente de las políticas industriales y regionales tradicionales en que las iniciativas locales adoptan una visión del desarrollo territorial y no funcional; en que tratan de movilizar el potencial de desarrollo existente en el territorio y, por lo tanto, no priorizan la movilidad del capital y el trabajo como hacen las políticas tradicionales; en que se instrumentan a través de organizaciones intermedias que prestan servicios y, en consecuencia, evitan la financiación directa a las empresas. Introducen también métodos de organización y gestión descentralizados y participativos, así como nuevas formas de regulación y de interacción entre los actores locales (Vázquez Barquero, 2005).

Pero, la política de desarrollo local no responde a una visión de desarrollo integrado, ni las iniciativas locales obedecen a la lógica de las políticas redistributivas. Por el contrario, su objetivo es impulsar la creación y desarrollo de empresas en un mundo cada vez más integrado, lo que a largo plazo permite la creación de riqueza y empleo. Sin duda, cuando los resultados son positivos afectan favorablemente a la mejora de la equidad dentro de la economía local, pero no se trata de una política de bienestar en el sentido tradicional del término. Por último, las iniciativas de desarrollo local tienen delante de sí el desafío de la coordinación estratégica con las acciones y políticas de las administraciones del Estado y de las organizaciones privadas, que es posible realizar a través de instrumentos como la planificación y la gestión estratégica.

Las debilidades que presentan las políticas de desarrollo local endógeno analizadas para este trabajo obedecen a razones muy diferentes. Ante todo, el carácter espontáneo y voluntarista de muchas de ellas puede ser una de las explicaciones de su falta de eficacia. Este tipo de iniciativas que pretenden el desarrollo desde abajo ha aflorado de forma cíclica y recurrente (Gore, 1984; Kitching, 1982), sobre todo en los períodos posteriores a las tres grandes revoluciones tecnológicas: a principios del siglo XIX, como reacción ante la deshumanización que representaba la industrialización y la urbanización que implicó la revolución industrial; en el primer tercio del siglo XX, como consecuencia del aumento del desempleo y el cierre de empresas que siguió a la revolución eléctrica; y en el momento actual, como reacción a los altos niveles de pobreza y desempleo, de un lado, y a las demandas de los ciudadanos de aumentar su participación en los procesos de desarrollo, de otro, en plena revolución informacional. En todos estos casos, los efectos sociales y políticos creados por la dinámica económica generan respuestas de todo tipo, frecuentemente de carácter populista, cuyos resultados a largo plazo son más bien limitados cuando las iniciativas locales no inciden sobre los mecanismos y procesos de desarrollo.

Pero quizás la política de desarrollo local presenta mayores debilidades cuando las iniciativas locales se realizan a través de acciones aisladas. Como se argumenta en otra parte (Vázquez Barquero, 2002), para que la política de desarrollo local sea eficaz es preciso que las acciones obedezcan a una estrategia y una política específicamente diseñadas para incidir en los mecanismos de desarrollo que forman el núcleo alrededor del que se organizan y realizan los procesos de transformación y cambio de las economías. Los procesos de acumulación de capital requieren la acción combinada de cada una de las fuerzas del desarrollo, a tal punto que el impacto de cada una de ellas sobre la productividad y los rendimientos está condicionado por el comportamiento de las demás fuerzas. Es decir, tan solo la interacción de las

fuerzas del desarrollo y su funcionamiento sinérgico son capaces de estimular el desarrollo económico y la dinámica social, y esta es una limitación importante de muchas de las iniciativas locales analizadas para este trabajo.

La cuestión, por último, reside en que el planteamiento de la política de desarrollo local debería articularse a través de una conceptualización compleja del desarrollo, como es el desarrollo endógeno, que combine las diferentes visiones del desarrollo local. Sin duda, los procesos de desarrollo se basan en la capacidad creativa y emprendedora de los ciudadanos, como sostiene la visión del desarrollo humano. Pero, como señala Boisier (2003), la *endogenidad*, en lo esencial, consiste en la capacidad del territorio para ahorrar e invertir los beneficios en el propio territorio e impulsar el progreso tecnológico del tejido productivo a partir del sistema territorial de innovación. Arocena (2001) apostilla que el desarrollo endógeno es un proceso que combina la sostenibilidad económica y social cuando los actores públicos y privados toman sus decisiones de inversión con el fin de hacer más competitiva la economía y así mejorar el bienestar de la sociedad local. En este sentido, la visión del desarrollo autónomo fortalece la visión evolucionista cuando sostiene que la movilización del potencial y de los recursos locales es más eficaz si las acciones obedecen a estrategias e iniciativas de *desarrollo desde abajo*.

La combinación de los diferentes enfoques del desarrollo endógeno permite comprender mejor la mecánica que explica el progreso económico y social. El desarrollo endógeno, en todo caso, es una interpretación territorial de la dinámica económica y social que facilita la definición de estrategias y políticas que los actores de un territorio pueden ejecutar aprovechando las oportunidades que presenta la globalización. Cualquiera que sea la visión del desarrollo que se adopte, las políticas de desarrollo tienen que construirse a partir de factores económicos, sociales, ambientales, institucionales, políticos y culturales que se combinan de forma única en cada localidad, en cada territorio.

En resumen, el desarrollo endógeno es una interpretación que surge en la fase actual del proceso de integración económica. Su conceptualización facilita el conocimiento de los procesos de desarrollo de las ciudades, regiones y países, lo que permite definir las acciones adecuadas para abordar los retos que plantean las transformaciones económicas y sociales. En la actualidad, después de más de una década buscando respuestas adecuadas a los desafíos que presentan la erradicación de la pobreza, la creación de empleo y el cambio estructural, se dispone de una conceptualización y un conjunto de instrumentos que han probado su eficacia, y las comunidades locales cuentan con el apoyo de instituciones y de organizaciones internacionales, como el PNUD y la OIT, comprometidos con el desarrollo sostenible.

Bibliografía

- AGHON, G., F. ALBURQUERQUE y P. CORTÉS (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ.
- ALONSO, J. A. (2006): «Cambios en la doctrina del desarrollo: el legado de Sen», en V. MARTÍNEZ GUZMÁN y A. PARÍS: *Amartya K. Sen y la globalización*, Castellón: Universitat Jaume I.
- ALTENBURG, T., y J. MEYER-STAMER (1999): «How to promote clusters: Policy experiences from Latin America», en *World Development*, n.º 27, pp. 1693-1713.
- AROCENA, J. (2001): *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo: Taurus y Universidad Católica.
- BALDÓ, J., y F. VILLANUEVA (1996): «Plan de reestructuración de los barrios de la estructura urbana», en H. GARNICA (ed.): *Los barrios no tienen quien les escriba*, diario *El Universal*, 9 de diciembre, pp. 1-4.
- BANCO MUNDIAL, 2002: *Globalization, growth and poverty*, Nueva York: Oxford University Press.
- BECATTINI, G. (1979): «Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale», en *Rivista di Economia e Politica Industriale*, n.º 1, pp. 7-21.
- (1997): «Totalità e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali», en *Sviluppo Locale*, vol. 4, n.º 6, pp. 5-24.
- BENAVIDES, M., y G. MANRIQUE (2000): «La experiencia de desarrollo económico local del distrito de villa El Salvador», en G. AGHON, F. ALBUQUERQUE y P. CORTÉS (eds.): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile: CEPAL-GTZ.
- BOISIER, S. (2003): *El desarrollo en su lugar*, Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- CAMAGNI, R. (1992): «Organisation économique et réseaux des villes», en P. H. DERYCKE (ed.): *Espace et dynamiques territoriales*, París: Economica
- CAMBELL, T. (2001): «Innovation and risk-taking: urban governance in Latin America», en A. J. SCOTT (ed): *Global city-regions. Trends, theory, policy*, Oxford: Oxford University Press.
- CANZANELLI, G. (2003): *The role of international organizations for the promotion of endogenous development*, Ginebra y Nápoles: OIT y Universidad de Nápoles.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2002): *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CIFUENTES, I. (2000): *Proyecto Cuchumatanes. Transferencia de servicios técnicos a las organizaciones de productores*, Huehuetenango (Guatemala): Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- COSTAMAGNA, P. (1999): *Iniciativa de desarrollo económico local. La articulación y las interacciones entre instituciones. El caso de Rafaela*, Santiago: CEPAL-GTZ.
- DOUGLAS, M. (2001): «Intercity competition and the question of economic resilience: globalization and crisis in Asia», en A. J. SCOTT (ed): *Global city-regions. Trends, theory, policy*, Oxford: Oxford University Press.

- EASTERLY, W. (2001): *The elusive quest for growth: Economists' adventure and misadventures in the Tropics*, Cambridge: MIT Press.
- FERRARO, C., y P. COSTAMAGNA (2000): *Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela*, Buenos Aires: CEPAL, LC/BUE/R.246.
- FREEMAN, C., y L. SOETE (1997): *The economics of industrial innovation*, Cambridge: MIT Press.
- FRIEDMANN, J., y C. WEAVER (1979): *Territory and function*, Londres: Edward Arnold.
- FUÁ, G. (1983): «L'industrializzazione nel nord est e nel centro», en G. FUÁ y C. ZACHIA (eds.): *Industrializzazione senza fratture*, Bolonia, Il Mulino.
- (1988): «Small-scale industry in rural areas: the Italian experience», en K. J. ARROW (ed.): *The balance between industry and agriculture in economic development*, Londres: Macmillan.
- GAROFOLI, G. (1991): *Modelli locali di sviluppo*, Milán: Angeli.
- GIORDANI, J. (2004): *Hacia una Venezuela productiva*, Caracas: Ministerio de Planificación y Desarrollo.
- GORE, Ch. (1984): *Regions in question. Space, Development Theory and Regional Policy*, Londres y Nueva York: Methuen.
- KITCHING, G. N. (1982): *Development and underdevelopment in historical perspective: Populism, Nationalism and Industrialization*, Londres: Methuen.
- LASUEN, J. R. (1973): «Urbanization and Development. The temporal interaction between geographical and sectoral clusters», en *Urban Studies* n.º 10, pp. 163-188.
- LEWIS, A. (1955): *The Theory of Economic Growth*, Londres: George Allen & Unwin.
- MADDISON, A. (2001): *The World Economy. A millennial perspective*, París: Centre for Development Studies, OCDE.
- MAILLAT, D. (1995): «Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy», en *Entrepreneurship & Regional Development*, n.º 7, pp. 157-165.
- MASSEY, D., 1984: *Spatial Divisions of Labour. Social Structures and Geography of Production*, Londres: Macmillan.
- NORTH, C. D. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*, Nueva York, Cambridge University Press.
- (1994): «Economic performance through time», en *The American Economic Review*, vol. 83, n.º 3, pp. 359-368.
- PIETROBELLI, C., y R. RABELLOTTI (eds.) (2006): *Upgrading to compete. Global value chains, clusters, and SMEs in Latin America*, Boston: Harvard University Press.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2001): *Política corporativa del PNUD para los Informes de desarrollo humano (NHDRs)*, documento de trabajo, Nueva York: PNUD.
- RASIAH, R. (2007): «Cluster and regional industrial synergies: The electronics industry in Penang and Jalisco», en A. SCOTT y G. GAROFOLI (eds.): *Development on the ground*, Londres: Routledge.
- ROSSEGER, G. (1996): *The Economics of Production and Innovation*, Oxford: Butterworth-Heinemann.
- SARACENO, E. (2000): «La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para

- el contexto latinoamericano», ponencia presentada en el taller sobre *Experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países de Europa y América*, San Fernando de Henares, Madrid, 9 al 27 de octubre.
- «Políticas rurales de la Unión Europea y proyectos territoriales de identidad cultural», ponencia presentada en el seminario internacional *Territorios con identidad cultural*, Cusco, 9 al 20 de abril.
- SCOTT, A. (1998): *Regions and the World Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- (2001): «Globalisation and the Rise of City-Regions», en *European Planning Studies*, vol. 9, n.º 7, pp. 813-826.
- (2005): «The Shoe Industry of Marikina City, Phillipines: A Developing-Country Cluster in Crisis», en *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies*, vol. 20, n.º 2, pp. 76-79.
- SCOTT, A., J. AGNEW, W. E. SOJA y M. STORPER (2001): «Global City-Regions», en A. J. SCOTT (ed.): *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press, 2.ª edición.
- STÖHR, W. B., y D. R. F. TAYLOR (eds.) (1981): *Development from Above or Below?*, Chichester: J. Wiley & Sons.
- SUMMERS, R., y A. HESTON (1991): «The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988», en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, n.º 2, pp. 327-368.
- TODARO, P. M., y C. S. SMITH (2006): *Economic Development*, Londres: Pearson, Addison Wesley.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. (1993): *Política económica local*, Madrid: Pirámide.
- (2002): *Endogenous development*, Londres: Routledge.
- (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona: Bosch.
- VELTZ, P. (1999): *Mundialización, ciudades y territorios. La economía del archipiélago*, Barcelona: Ariel Economía.
- VILLANUEVA, M. (1998): «Proyecto Quebrada de Catuche. Programa de habilitación física de barrios (PROHABITAT)», ponencia presentada en el seminario *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana en Caracas*, Cartagena: Banco Interamericano de Desarrollo.

Resumen

La globalización implica un aumento de la competencia en los mercados y un ajuste continuo de los sistemas productivos de los países, las regiones y las ciudades que están inmersos en este proceso. Dado que las empresas compiten dentro de su entorno productivo e institucional, el proceso estimula nuevas formas de organización territorial de los sistemas productivos de acuerdo con la nueva división internacional del trabajo. Los efectos espaciales y sociales de la globalización han provocado la reacción de las comunidades locales y así han surgido las iniciativas y estrategias de desarrollo local, orientadas a erradicar la pobreza y a hacer los territorios más competitivos. Las visiones del desarrollo autónomo, del desarrollo humano y el pensamiento evolucionista, que este artículo reseña y discute, interpretan de manera diferente estas respuestas locales a los retos de la globalización.

El autor argumenta que las políticas de desarrollo local obedecen a la lógica del desarrollo endógeno, un concepto complejo del que existen diferentes enfoques. La combinación de esos enfoques permite comprender mejor la mecánica que explica el progreso económico y social. El desarrollo endógeno, en todo caso, es una interpretación territorial de la dinámica económica y social, que facilita la definición de estrategias y políticas que los actores de un territorio pueden ejecutar aprovechando las oportunidades que ofrece la globalización.

Palabras clave: políticas públicas, desarrollo local, desarrollo endógeno, política de desarrollo, globalización, desempleo, pobreza, territorio, actores sociales.

Abstract

Globalization means increased competition within markets and the continuous adjustment of production systems of countries, regions and cities that are involved in this process. As firms compete within their productive and institutional environment, the process encourages new forms of territorial organization of production systems according to the new international division of labor. The spatial and social effects of globalization have resulted in the reaction of local communities and initiatives have emerged and local development strategies aimed the eradication of poverty and turning the territories into more competitive ones. The visions of autonomous development, human development and evolutionary thought, that this article review and discuss, constitute a different interpretation of these local responses to the challenges of globalization.

The author argues that local development policies due to the logic of endogenous development, a complex concept to which there are different approaches. The combination of these approaches allows a better understanding of the mechanics behind economic and social progress. Endogenous development, in any case, is an interpretation of the territorial economic and social dynamic that makes easier to define strategies and policies that actors can run within a territory benefiting from the opportunities offered by globalization.

Keywords: public policies, local development, endogenous development, development policy, globalization, unemployment, poverty, land, social actors.

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.

Cinco interrogantes fundamentales del desarrollo endógeno

por Oscar Madoery

Introducción

Desde hace más de dos décadas, los temas de desarrollo local han ido ganando espacio en América Latina, tanto en los ámbitos de formulación e implementación de políticas públicas en gobiernos, organismos internacionales, empresas y organizaciones de la sociedad civil como en el ambiente académico, y han dado lugar a numerosos proyectos e investigaciones.

Por su parte, las políticas de desarrollo local se aplican en procesos diversos que van desde los programas sociales urbanos, las iniciativas nacionales o provinciales productivas, sociales y/o laborales de alcance territorial, o los planes económicos, institucionales, promocionales, etcétera, surgidos a partir de la interacción entre actores territoriales.

Tal diversidad de experiencias teóricas y prácticas permite reconocer nuevas búsquedas y nuevas aproximaciones para abordar el problema del desarrollo de ciudades y regiones, que cuenta ya con sobrados antecedentes y ofrece gran proyección a la hora de enfrentar los retos inherentes a los cambios sociales, políticos y económicos contemporáneos.

El *enfoque del desarrollo endógeno* (Vázquez Barquero y Madoery, 2001) es un pensamiento que polemiza con las teorías del desarrollo predominantes en la segunda mitad del siglo XX, remarcando las limitaciones de aquella matriz por reducir el problema del desarrollo a una dimensión económica. Como propuesta alternativa, entiende que las nuevas fuerzas del desarrollo

El autor. Director del Centro de Estudios sobre Desarrollo y Estrategias Territoriales (CEDET), de la Universidad Nacional de San Martín, <www.cedet.edu.ar>. Director ejecutivo de la Maestría en Desarrollo Local organizada conjuntamente por la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad Nacional de General San Martín (Argentina).

están territorializadas, que son endógenas —por lo que existe una clara vinculación entre los conceptos de desarrollo y territorio— y plantea la posibilidad de diversos proyectos locales de desarrollo donde juegan un papel fundamental los actores individuales y colectivos, sus procesos de interacción y los rasgos de la organización social donde estos se desenvuelven.

Es un enfoque desde las sociedades locales, por lo que necesariamente es *bottom up*, de abajo arriba, desde los territorios de proximidad. Se trata de una mirada política del desarrollo territorial que toma en consideración las posibilidades reales que permiten los contextos de actuación, a partir de la forma en la que impactan en cada realidad local las políticas nacionales o regionales de desarrollo, así como los procesos globales. Pero, fundamentalmente, hace hincapié en las capacidades endógenas que genera cada territorio para su desarrollo, en las dinámicas particulares que adquieren las sociedades locales y en las estrategias desplegadas por los gobiernos, empresas, instituciones y organizaciones sociales.

El presente trabajo describe las respuestas que el enfoque del desarrollo endógeno ofrece a cinco interrogantes fundamentales para el desenvolvimiento de ciudades y regiones latinoamericanas:

1. *Por qué*. Alude a las *razones* del desarrollo endógeno y trata el cambio de paradigmas de desarrollo en tiempos globales.
2. *Qué*. Refiere a los *fundamentos* teóricos del desarrollo endógeno y sus diferencias con enfoques tradicionales del desarrollo territorial.
3. *Dónde*. Describe los territorios locales como *lugares* privilegiados en los procesos de desarrollo endógeno.
4. *Quiénes*. Describe los *sujetos* del desarrollo, la sociedad local y las relaciones entre actores.
5. *Cómo*. Se centra en las *políticas* y los instrumentos utilizados en la práctica del desarrollo local en América Latina.

1. Las razones

Las transformaciones en las sociedades contemporáneas implican una serie de consecuencias que afectan el concepto de territorio, al tiempo que permiten nuevas interpretaciones en la noción de desarrollo. Durante décadas, desarrollo y territorio tuvieron su punto de encuentro exclusivamente en la esfera nacional. Ahora, en el marco de la denominada *sociedad global*, esa exclusividad se ha perdido y plantea la necesidad de nuevos paradigmas de desarrollo.

Algunos autores (Castells y Mollenkopf, 1992; Harvey, 1998) sostienen que la teoría social moderna se ha concentrado tradicionalmente en los

procesos sociales de cambio en el transcurso del tiempo, priorizando temas como modernización o revolución y *descuidando* la dimensión espacial y el rol territorial en tales procesos. En efecto, se asumía la existencia de algún orden espacial preexistente dentro del cual operaban los procesos temporales. El progreso ha sido el objeto teórico predominante de la teoría social, el tiempo histórico su dimensión fundamental, y el desarrollo ha sido interpretado como un cambio, gradual o abrupto, de las sociedades nacionales a lo largo del tiempo.

Existe hoy una amplia argumentación respecto a que las categorías político-espaciales de la modernidad no son utilizables en el escenario de globalización. Ulrich Beck (1998) denomina *ruptura del nacionalismo metodológico* al proceso de revisión de la matriz territorial moderna en las ciencias sociales, con la consecuente revalorización de nuevas escalas geográficas, supranacionales y subnacionales, como ámbitos específicos de interacción y relaciones de poder. Por lo tanto, se rompe la unidad del estado nacional y de la sociedad nacional y se establecen unas relaciones nuevas de poder y competitividad, unos conflictos y entrecruzamientos entre, por una parte, unidades y actores del mismo estado nacional y, por la otra, actores, identidades, espacios, situaciones y procesos sociales transnacionales y locales.

Nuevas alternativas se generan en la acción política: junto al Estado nación se fortalecen escalas territoriales que deben ser contempladas para interpretar y, más importante aún, asentar los procesos políticos y fortalecer las interacciones sociales.

En este escenario, los *territorios locales* (metrópolis de alcance global, metrópolis regionales, ciudades medias, ciudades pequeñas y microrregiones urbano-rurales) adquieren un mayor protagonismo como ámbitos específicos de crecimiento y bienestar.

También la idea de desarrollo está cambiando. Inicialmente fue un concepto acotado al crecimiento económico e interpretado como un proceso de dinámicas centralizadas y de remoción de aquellas barreras (los *obstáculos al desarrollo*) que impedían el despliegue del potencial de las sociedades nacionales.

El desarrollo de una sociedad fue visto tradicionalmente como un conjunto de atributos adquiridos *de arriba abajo*, tales como el crecimiento del PBI per cápita, la industrialización de la estructura económica, la democratización y modernización de la sociedad, a partir tanto de impulsos exógenos al territorio nacional (mediante la ayuda al desarrollo proveniente de los organismos internacionales) como exógenos a las regiones interiores de un Estado (a través de la planificación centralizada o la reasignación territorial de recursos). Los sujetos dominantes de ese proceso eran los actores de la sociedad nacional: la burocracia estatal, las elites modernas,

las vanguardias ilustradas, los actores privados corporativos y aquellos actores sociales cuya lógica predominante tenía una clara orientación *estado-céntrica*.

Este pensamiento redujo el problema del desarrollo al comportamiento de variables económicas, separando la economía de los contextos históricos, sociales, institucionales y culturales. Por lo tanto, devino en un instrumentalismo que priorizaba medios (los instrumentos necesarios para alcanzar el desarrollo) y no fines (el sujeto y el sentido del desarrollo). Y les reservaba a los territorios locales un papel secundario, como meros receptores de dinámicas exógenas.

Asimismo, al ser heredero de una pretensión normativa universal construyó teóricamente recetas aplicables a diferentes tiempos y lugares. Y al suponer universalidad de aplicación y replicabilidad de las políticas de desarrollo, presentaba una orientación hacia la uniformidad de las sociedades y la homogeneidad de los fundamentos políticos, las recetas técnicas y las prácticas metodológicas.

Pero a partir de cambios epistemológicos de los que dan cuenta las ciencias sociales (Pérez Lindo, 1998), una concepción más integral del desarrollo ha ganado terreno. Se transita hacia una interpretación constructiva del desarrollo, hacia un nuevo paradigma relacional e interaccionista que rescata la amplia y particular relación entre las características presentes en cada territorio local y los procesos de desarrollo. La fuerte presunción que las dinámicas explicativas del desarrollo han *bajado* de escala ha orientado nuevas investigaciones y análisis sobre procesos locales y regionales de desarrollo dentro de una sociedad nacional. También, a partir de importantes observaciones empíricas, se comprende que el desarrollo de muchas regiones que mejoraron su posición en la jerarquía espacial dentro de los países, ha sido parte de dinámicas específicas de esos territorios y no de fenómenos de redistribución territorial de factores productivos desde el Estado nación.

De este modo, el desarrollo comienza a ser visto como un conjunto de capacidades generadas *endógenamente*, ligadas a la calidad de los recursos humanos, la disposición organizativa de los agentes, la creación de entornos adecuados a diferentes fines (inversión, residencia, turismo, innovación), la calidad institucional territorial, las diversas formas de cooperación y aprendizaje, los mecanismos de resolución de conflictos, la coordinación de políticas económico-sociales. Cuando esas capacidades endógenas se expresan, permiten que los impulsos exógenos se inserten en un sistema territorial organizado.

En esa nueva visión se inscribe el enfoque del desarrollo endógeno, una concepción teórica orientada a la acción que se constituye en propuesta alternativa de las estrategias centralizadas de desarrollo. Nace como reacción

al pensamiento y a la práctica dominantes en materia de desarrollo territorial en las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta, enmarcados en el paradigma industrial fordista y en la difusión *del centro abajo* de las innovaciones y de los impulsos de cambio (Albuquerque, 1998; Vázquez Barquero, 1999; Boisier, 2003). Todos los estudios sobre distritos industriales (Marshall, 1963; Becattini, 1997), *clusters* (Porter, 1990) e *innovative milieux* (Maillat, 1995; Dupuy y Gilly, 1997; Pecqueur y Colletis, 1997), sistemas productivos locales (Vázquez Barquero, 1999, 2003) presentan como denominador común una orientación *de abajo arriba (bottom up)* en la interpretación de los procesos y las políticas de desarrollo.

Claro que esta visión endógena solo puede ser abordable desde una perspectiva compleja que se aproxime a la realidad admitiendo la unidad en la diversidad, la universalidad en la singularidad, evitando tanto la rigidez del pensamiento único como la mirada restrictiva del modelo económico de equilibrio competitivo, que reconoce al mercado como única dimensión relevante en los procesos de crecimiento. Las trayectorias divergentes que las sociedades pueden tomar implican un punto de ruptura con los paradigmas que postulaban un final anticipado en los recorridos para el desarrollo, a partir del respeto a premisas predefinidas y determinadas trayectorias coherentes. El desarrollo territorial no responde a un modelo previo que se impone a los actores, sino a un proceso de construcción social. Por ello, requiere de una estrategia, de un proyecto político que incorpore valores y sentidos a la acción colectiva.

Como la matriz decisional del desarrollo ya no puede ser controlada solo por mecanismos estatales (la planificación tradicional) ni por mecanismos de mercado, desde la perspectiva endógena se remarca constantemente la necesidad de recurrir a políticas que fomenten la participación de la sociedad local en el proceso de desarrollo, que involucren a los grupos locales (gobiernos, empresas, universidades, sindicatos, organizaciones no gubernamentales) en la toma de decisiones y que, por lo tanto, busquen adecuar el interés de los actores individuales al interés colectivo del territorio.

De este modo, la perspectiva endógena requiere pasar a la política de creación de posibilidades específicas en cada territorio. Las tradicionales estrategias centralizadas de desarrollo y las políticas de reequilibrio regionales propias de la historia latinoamericana de la segunda mitad del siglo XX son revisadas y complementadas a partir de la *reinención* de los territorios locales y de sus redefiniciones como espacios activos.

2. Los fundamentos

Según la Real Academia Española, *desarrollo* significa ‘acción o efecto de desarrollar o desarrollarse’, y *desarrollar*, referido a una comunidad humana, significa ‘progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente’. Por su parte, *endógeno* significa ‘que se origina en virtud de causas internas’. Vázquez Barquero (2002:25) sostiene:

El desarrollo local es proceso de crecimiento y cambio estructural, que se produce como consecuencia de la transferencia de recursos de las actividades tradicionales a las modernas, mediante la utilización de economías externas y de la introducción de innovaciones; que genera el aumento del bienestar de la población de una ciudad, de una comarca o de una región. Cuando la comunidad local es capaz de utilizar el potencial de desarrollo y de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede denominar Desarrollo Endógeno.

Para Garófoli (1995), desarrollo endógeno significa la capacidad para transformar el sistema socioeconómico, la habilidad para reaccionar a los desafíos externos y promover el aprendizaje social, así como la habilidad para introducir formas específicas de regulación social local que favorezcan el despliegue de las características anteriores.

Boisier, por su parte, sostiene que la endogenidad se presenta por lo menos en cuatro planos que se cruzan entre sí: el plano político, en el cual se la identifica como una capacidad para tomar las decisiones relevantes en relación con las diferentes opciones de desarrollo y, sobre todo, con la capacidad de negociar; el plano económico, que se refiere a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional y darle una base permanente en el largo plazo; en el plano científico y tecnológico, como la capacidad interna de un sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, y en el plano de la cultura, como una matriz generadora de la identidad socioterritorial. Por eso Boisier (2003) considera al desarrollo como una propiedad *emergente* de un sistema territorial complejo. También Furtado (1999: 57) ha señalado que «el desarrollo solo aparece cuando la acumulación conduce a la creación de valores que se esparcen en la colectividad».

Endógeno expresa, por tanto, una capacidad de aglutinar y hacer converger las dinámicas y las fuerzas impulsoras de procesos de desarrollo y supone la implantación de un proceso de dinamización del territorio y de la sociedad local sistemático y sostenible a largo plazo. Requiere de una estrategia territorial competitiva (Cotorrueco, 2001) y se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas

de capital intangible en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión.

De este modo, el desarrollo endógeno representa una mirada alternativa respecto al comportamiento de los factores explicativos del desarrollo en la era global, y no simplemente un enfoque válido para ser aplicado a espacios acotados (por ejemplo, una ciudad media, una microrregión). Es una interpretación para la acción, orientadora de políticas de desarrollo en territorios diversos. El desarrollo es cada vez más resultado del esfuerzo organizativo e institucional del conjunto de la sociedad y no solo del correcto desempeño de los mercados, y la estrategia de desarrollo debe promover la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en el territorio.

Detrás de todos los conceptos vinculados al desarrollo endógeno aparece la idea de *proximidad*. El sistema de relaciones económicas dentro de las redes de empresas se basa en el reconocimiento que unos actores tienen de los otros. Se favorecen relaciones de interdependencia entre los actores institucionales o empresas, y no de independencia como en el mercado o de dependencia como en las empresas y organizaciones jerarquizadas, que complementan competencia y cooperación empresarial (Vázquez Barquero, 2005).

Desde un punto de vista social y axiológico, la proximidad remite al valor de la confianza, fundamento de la interacción y el compromiso. Desde el punto de vista del conocimiento, la proximidad favorece procesos de aprendizaje de carácter colectivo en el que participan los decisores, técnicos y trabajadores, en colaboración con otros actores territoriales. Junto con un conocimiento codificado —por ende, global— se valoriza un conocimiento contextual, relacional —por ende, territorial—. Por último, desde un punto de vista político-institucional, la proximidad refiere al establecimiento de reglas de juego y la generación de incentivos orientados al consenso y los acuerdos. El desarrollo endógeno será resultado de un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos, de tomas de posición y de intereses no necesariamente armónicos, aunque sí pasibles de ser integrados en un *proyecto político local*.

Por lo tanto, el gran desafío de los gobiernos locales es ver cómo se expresan, regulan y gobiernan los conflictos. El sentido de este compromiso debe ser el de modificar la relación de fuerzas reales, para permitir un desarrollo humano eficiente, pero también equitativo y sustentable. Se trata de desencadenar un proceso, más que de aplicar un plan. Más que una metodología, es una estrategia.

En definitiva, si asumimos al desarrollo endógeno desde la política, comprendemos que:

- El desarrollo es local porque evita pensar que las mismas causas estructurales producirán los mismos efectos en todo lugar (racionalidades absolutas). Al situarnos en la sociedad local, comprendemos la singularidad que se inscribe en una realidad estructural que la supera, a la que pertenece y cuyas lógicas de funcionamiento están presentes en ella. La existencia de regularidades estructurales (en términos de Arocena) no impide pensar en situaciones concretas sujetas a la acción de los actores locales.
- El desarrollo es endógeno porque es resultado de un fuerte proceso de articulación entre actores, a través de variadas manifestaciones y capacidades intangibles. De maduración social, de comprensión de lógicas e intereses diversos (incluso contrapuestos) y de gobernación del conflicto social.
- Esas articulaciones entre actores y procesos relacionales ocurren en un territorio de proximidades donde los actores se expresan; por eso el desarrollo es territorial. Tiene siempre una base territorial concreta. Las cualidades propias de las personas, las organizaciones¹ y las empresas, así como el tipo de relaciones que logran establecer, otorgan a un territorio local capacidades de adaptación a entornos cambiantes y capacidades de control del proceso de desarrollo local.
- Y ese proceso de articulaciones es posible a partir de un proyecto de ciudad, de región, de país. Por eso el desarrollo es un desafío político en última instancia. El territorio es *un ámbito* y el desarrollo *un proceso* de construcción política, y lo local representa su punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo, de *construir* desarrollo.

3. Los lugares

Ya se ha expresado que el concepto de territorio local refiere tanto a las metrópolis de alcance global y/o regional como a los espacios micro-

¹ El concepto de *organización* está empleado en el sentido en que lo define el diccionario de la Real Academia Española: «asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines». En términos amplios, es todo sistema social conformado por individuos y grupos de individuos que, dotados de recursos y en un determinado contexto, desarrolla regularmente un conjunto de tareas orientadas por valores comunes hacia la obtención de un determinado fin. En particular, refiere a los gobiernos locales, las representaciones empresariales, sindicales, las universidades y centros de investigación, las agencias de los gobiernos provincial y nacional que operan en el territorio, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales.

rregionales² que combinan lo urbano con lo rural, pasando por las ciudades medias y las ciudades pequeñas. Todos ellos configuran ámbitos de proximidades geográficas, entidades económicamente significativas, espacios de interacciones culturales múltiples, de construcción política.

En el escenario de globalización, muchas son las interpretaciones de la ciudad moderna. Sobre la clásica definición de capitales, ciudades intermedias y pequeñas, Sassen (2003) introduce los conceptos de ciudades globales y ciudades nodales, según su función en el espacio de las redes y los flujos tecnológicos. Finquelievich (2004) distingue ciudades centrales y periféricas, según se planteen el objetivo de transformarse en medios innovadores (con innovaciones tecnológicas, sociales, culturales, económicas) y alcancen mayor protagonismo en el espacio de las redes en la sociedad informacional.

Más allá de esas interpretaciones, lo cierto es que en la ciudad cobra importancia la cercanía no solo física, sino también social, relacional, que se produce entre las personas y grupos sociales. La *sociología urbana* (Castells y Mollenkopf, 1992) sostiene que las condiciones materiales de acción colectiva, entre las que el espacio resulta una dimensión fundamental, contribuyen a la formación y constitución de los actores, en un ámbito concreto de interacción. De modo que un territorio local es un espacio cargado de sentido para quienes lo habitan, lo transforman, lo viven, le incorporan ritos, costumbres, valores, creencias (Arocena, 1995: 24).

Para la *geografía política*, la aglomeración territorial de población, de soportes materiales, de instituciones, de símbolos y códigos comunes, también convierte al territorio no en un mero contenedor de actores y factores, sino en un ámbito dotado de significado; una concentración humana espacial que surge como una organización de la diversidad (Sánchez, 1992).

Por su parte, la *economía política* reconoce economías de proximidad: la concentración de la actividad económica en unos puntos y la cercanía de los agentes económicos favorecen la transmisión no mercantil de ciertos costos y beneficios, la difusión de las innovaciones, el uso compartido de infraestructura, el desarrollo de un ambiente institucional y de un mercado de trabajo.³

² Entendemos por *espacio microrregional* aquel conformado por un conjunto de espacios urbanos próximos y con rasgos productivos, culturales y/o institucionales similares.

³ Albuquerque (1998: 82) sintetiza muy bien la diferencia entre *espacio* y *territorio* desde la perspectiva del desarrollo local y regional. «El espacio como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas suele llevar implícita la idea de homogeneidad y en él preocupan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración de actividades o la polarización del crecimiento». El territorio «incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial».

La *ciencia política* entiende que las relaciones de poder asumen una forma espacial-territorial, dado que allí es donde se materializan. Si espacio es todo recorte de la superficie terrestre, un territorio es un lugar de identidad, relacional e histórico, resultado de la interacción de múltiples actores (individuales y colectivos) que se vinculan tanto entre sí como con el medio natural y social. Un producto histórico, cultural, vivencial y social cuya morfología y manifestaciones son resultado de un conjunto de interacciones entre individuo, sociedad y naturaleza.

Por lo tanto, el territorio local es, en primer lugar, una entidad significativa. El conjunto de recursos naturales, económicos, humanos, institucionales y culturales con el que cuenta cada territorio local constituye su potencial de desarrollo: su sistema productivo, su mercado de trabajo, sus recursos naturales, su estructura social y política, su tradición y cultura. En segundo lugar, un ámbito de construcción política. No es algo que está por fuera de los sujetos, sino un espacio de construcción social (Parmigiani, 2001). El territorio local supone poder, estrategia, y marca el paso de una visión geográfica a una política del lugar donde se produce desarrollo.

Esta interpretación permite pensar no solo en términos de potencial de desarrollo, sino en capacidades endógenas de desarrollo. El territorio local es el resultado de un proceso de construcción, consecuencia de los procesos de acumulación, de dominación material y simbólica, de la calidad institucional, de la organización de los actores locales, de sus estrategias para afrontar desafíos y oportunidades y de los fenómenos de aprendizaje colectivo. Todos estos aspectos juegan un papel determinante en la capacidad de los territorios para dirigir el desarrollo tanto de su sistema económico productivo como de su entorno institucional y cultural.

4. Los sujetos

La sociedad local es un conjunto de individuos y grupos con poderes diferenciados en función de riqueza, normas y valores. Las diferencias entre actores se objetivan (en recursos, tipos de bienes, posiciones sociales de los actores), se institucionalizan en reglas de juego formales e informales y se subjetivan en modos de pensar, modos de hablar, modos de relacionarse, modos de ver (puntos de vista) que son propios de la posición social de cada actor. Todos estos procesos operan como principios ordenadores de las sociedades; pautan la interacción, condicionan el accionar de las personas y organizaciones y varían según los lugares y los momentos. Se relacionan entre sí, se fortalecen o se debilitan mutuamente. Se *hibridan* y generan realidades sociales heterogéneas.

También en la sociedad local se desarrollan las relaciones específicas entre los actores involucrados, se enfrentan diversas visiones que luchan por imponerse: visiones de la economía, de la sociedad, de las instituciones y de los propios roles de las personas. La sociedad local presenta, de este modo, diversidad de actores dada por su inserción particular en los procesos sociales fundamentales y por la interpretación de aquellos. A su vez, los actores presentan diferente autonomía e incidencia sobre la realidad, según la posición que estos ocupen en el sistema de relaciones de la sociedad local.

En situaciones de acción, los actores sociales se desenvuelven con medios y fines diferenciados, que contribuyen a conservar o a transformar la estructura, a modificar las reglas de juego, a hacer predominar sus interpretaciones. Son participantes activos que procesan información y formulan estrategias en su relación con otros actores locales y con personas e instituciones de *fuera* de lo local.⁴

Que la acción esté enraizada dentro de estructuras institucionales y procesos macro no implica que las elecciones de comportamiento sean reemplazadas por una rutina inmodificable. La creatividad de la acción está enmarcada, contextualizada, pero ni las personas pueden disponer libremente de las lógicas funcionales, ni estas logran apropiarse completamente de la subjetividad (Lechner, 2002).

De este modo, la acción es una categoría situacional (Matus, 1987) que comprende todo lo que el hombre crea a partir de sus capacidades políticas, ideológicas, cognitivas, económicas y organizativas, en un proceso que altera, a su vez, dichas capacidades. En cada situación de acción existen reglas de juego vigentes, relaciones de fuerza y flujos de producción. En similitud con un juego: el reglamento, los jugadores y las jugadas. Las capacidades de los actores no son inamovibles, se adquieren en la práctica misma del juego. Si no se comprende esto en su complejidad, corremos el riesgo de caer en interpretaciones parciales del cambio social.

El enfoque del desarrollo endógeno parte de esta misma preocupación y de esta misma reflexión acerca de la necesidad de perspectivas amplias y de la posibilidad de integrarlas en situaciones de acción. La diversidad de procesos de desarrollo se da a través de la práctica de actores cuyos comportamientos los convierten o no en agentes de cambio.

⁴ «Los diferentes patrones de organización social que emergen son resultado de interacciones, negociaciones y disputas sociales que tienen lugar entre diferentes tipos de actores. Esto último incluye no sólo aquellos presentes en un encuentro cara a cara dado, sino también aquellos que están ausentes pero sin embargo influyen sobre la situación, afectando acciones y resultados» (Castells y Mollenkopf, 1992: 6 ss.).

Por lo tanto, el actor local es todo aquel individuo, grupo u organización que desempeña roles en la sociedad local. Hay actores locales que deben ser identificados y evaluados en función del poder de que disponen, sea por riqueza, ubicación política, prestigio, conocimiento, o debido a su inserción en la malla de organizaciones sociales.⁵ El agente de desarrollo, en cambio, se define en el terreno de la acción, en el campo político, económico, social y cultural, y es portador de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. El agente de desarrollo local es un mediador, capaz de observar, analizar, comprender y traducir las lógicas y racionalidades de los otros agentes, incorporar propuestas de concertación y ofrecer el diseño de las actuaciones necesarias. Es también un emprendedor territorial, *con capacidad de intervenir* sobre los principales aspectos gestionales, tanto en la empresa como en las instituciones públicas y sectoriales, y *con capacidad de gobernar* el sistema de instituciones característico de un modelo de desarrollo que adecue la economía territorial a las exigencias del contexto.

El agente de desarrollo es portador de proyectos de cambio que expresan incidencia y compromiso sobre el proceso de desarrollo territorial, más allá de su inserción sectorial e independientemente de su residencia. Es tanto un analista (capacidad diagnóstica) como un activista (capacidad de acción). Es una persona cuyos comportamientos permiten una elevada influencia sobre la dirección, sobre la modalidad y sobre la naturaleza del desarrollo del territorio, sea en su rol de dirigente político, emprendedor o de *manager*, de profesor, de funcionario de la administración pública, de profesional con actuación regional, etcétera.

5. Las políticas

Es cierto que resulta muy marcada la diversidad de realidades locales en América Latina, en cuanto a formas institucionales, características geográficas, población, estructuras productivas, organización administrativa. También son diversas las tomas de posición municipales frente a los retos del desarrollo.

Realizando un esfuerzo de síntesis y asumiendo que todo ejercicio de generalización es susceptible de provocar omisiones e inexactitudes, se

⁵ El gobierno local, las empresas públicas, las agencias del gobierno central y provincial, son actores político-institucionales. La microempresa y el artesanado, la pequeña y mediana empresa o la gran empresa son actores de mercado. Las comisiones vecinales, las organizaciones de voluntario, las iglesias, los comités políticos y las organizaciones no gubernamentales son actores sociales (Arocena, 1995).

analiza un conjunto de políticas de desarrollo local desplegadas en la región tomando en consideración su contribución a impulsar nuevas fuerzas del desarrollo (Vázquez Barquero, 2005) y los instrumentos utilizados para tales fines: políticas orientadas al fortalecimiento de los sistemas productivos territoriales, políticas orientadas a la adopción y difusión de las innovaciones y el conocimiento, políticas orientadas a la creación de entornos adecuados para vivir y producir y políticas orientadas al cambio institucional y cultural.

Los casos aludidos corresponden a unidades subnacionales de diferente nivel de desarrollo, organización formal y complejidad social, aunque la concertación de actores locales con fines de desarrollo es un componente siempre presente.⁶

Políticas orientadas al fortalecimiento de los sistemas productivos territoriales

- **Centros de empresas.** Enfocados a brindar servicios a empresas, particularmente pymes: asistencia financiera, reestructuración y gestión empresarial, modernización tecnológica, inserción externa e información. También se orientan a los microemprendimientos productivos y a asistir a los emprendedores en la formulación e implementación de proyectos productivos. Ejemplos de ello son los centros de desarrollo empresarial de Rafaela, San Rafael y Mar del Plata en Argentina (originados en un programa del Banco Interamericano de Desarrollo) o el que funciona en la Asociación de Industria y Comercio de Maringá (Brasil).
- **Agencias de desarrollo.** Se trata de nuevos instrumentos que tienen una amplia difusión en la región, encargados de la gestión y promoción del desarrollo local y regional. Como tales, tienen fines empresariales y proveen asistencia técnica, información, capacitación y ayuda al financiamiento de las actividades de las empresas y de los emprendedores. Como los centros de empresas, también se especializan en servicios a empresas, aunque suelen ampliar sus actividades a otros objetivos del desarrollo territorial, como la capacitación, la creación de espacios industriales y el marketing territorial. Asimismo, representan ejemplos de articulación amplia entre actores territoriales, ya que suelen involucrar a gobiernos, instituciones empresariales, gremiales, universidades, fundaciones, etc. Ejemplos: la

⁶ La abundante referencia a casos argentinos obedece simplemente al mayor conocimiento de esas experiencias.

Agencia de Desarrollo de la Región Rosario (Argentina), las agencias de desarrollo local en Cuenca-Ambato (Ecuador), Adesar (Uruguay). Asimismo, Chile impulsa un programa nacional de creación de agencias de desarrollo regional.

- **Incubadoras de empresas.** Orientadas a brindar asistencia integral a emprendedores, así como a proveer espacio físico, equipamiento y servicios comunes durante la etapa de inicio y maduración de un proyecto de empresa. Las incubadoras pueden tener diferentes alcances, ya sea empresas de base tecnológica (como el Vivero de Empresas Tecnológicas de Rosario) o proyectos sociales (como el programa MIPES en San Martín, Argentina). Otros ejemplos son los del estado de Santa Catarina (Brasil) y Rancagua (Chile).
- **Programas de proveedores de grandes empresas.** Se trata de programas de asistencia a pymes orientados a fortalecer la cadena de proveedores de empresas líderes en determinados segmentos del mercado y con fuerte incidencia en algunos territorios. Propyme de Techint, en Argentina, y los numerosos programas de desarrollo endógeno de PDVSA en Venezuela son ejemplos de ello.
- **Programas nacionales y regionales de centros territoriales de empresas.** Orientados a asistir a los municipios en sus políticas económicas locales y a crear centros locales de apoyo a pymes. Un caso emblemático es el del Servicio Brasileiro de Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae, Brasil), que presenta múltiples programas de apoyo y una estructura de funcionamiento presente en todo el país. Otro caso es el de la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande (CAFESG), que opera con los fondos excedentes generados por el Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande en Entre Ríos (Argentina) y que lleva adelante un programa de desarrollo regional con múltiples proyectos.⁷
- **Fortalecimiento de clusters productivos.** Orientados a fortalecer los diferentes eslabones de cadenas de valor y reforzar rasgos de identidad productiva territorial. Son destacables los casos de la maquinaria agrícola en Las Parejas (Santa Fe) y vitivinícola en Cuyo (Argentina), textil en Gamarra (Perú), de electrónica y tecnología de la información (Costa Rica), de plásticos en Colombia, etcétera.
- **Desarrollo rural.** Programas orientados a redinamizar producciones rurales tradicionales y a incorporar nuevas prácticas productivas y

⁷ Mejora competitiva para pymes, fideicomiso para el desarrollo, capacitación laboral, proyectos de ciencia y tecnología, de desarrollo del sector foresto-industrial, de fortalecimiento de los sectores lácteo, citrícola, etcétera.

nuevos productos. Una experiencia es la de Valente en Bahía (Brasil), con la organización de una cooperativa de pequeños productores de sisa, con el objetivo de generar empleo y renta a través de la participación y organización comunitaria. En la sierra de Cuchumatanes (Guatemala) un programa del gobierno con fondos internacionales inició una experiencia de desarrollo rural con capacitación y servicios a productores autosostenibles. En Argentina son numerosas las experiencias de desarrollo rural que lleva adelante el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, en coordinación con instituciones territoriales.

Políticas orientadas a la adopción y difusión de las innovaciones y el conocimiento en el tejido productivo y social

- **Centros tecnológicos.** Brindan servicios tecnológicos a empresas, como ensayos de laboratorio, metrología, investigación y desarrollo de productos, incorporación de normas de calidad, etcétera, así como asistencia para la incorporación de normas de calidad en las empresas. También los institutos tecnológicos, orientados a la formación de perfiles profesionales demandados por los sistemas productivos territoriales, como los casos argentinos del ITEC Rafael de Aguiar de San Nicolás o el Taller Censabella de la Asociación de Industriales Metalúrgicos.
- **Polos tecnológicos.** Un nivel mayor de evolución en la política tecnológica son los polos tecnológicos, espacios de articulación entre gobiernos, empresas y universidades para fomentar la vinculación entre sistema tecnológico y sistema de empresas. En Argentina se pueden mencionar los casos del Polo Tecnológico Constituyentes, Rosario y Bariloche, en México el de Monterrey, en Perú el Centro de Innovación tecnológica de la Madera en Cajamarca. Asimismo, los centros regionales de investigación y desarrollo son ámbitos de investigación y promoción científica creados por en general por organismos nacionales de ciencia y técnica e implementados en coordinación con universidades, gobiernos e instituciones locales.
- **Centros de diseño.** Orientados a fomentar el diseño como base para la generación y la consolidación de industrias creativas. El caso de mayor alcance en Argentina es el del Centro Metropolitano de Diseño de Buenos Aires.
- **Sistemas de información territoriales.** Dirigidos a sistematizar y generar la información necesaria para la toma de decisiones públicas

y privadas de cada territorio. El Sistema de Información Metropolitana de Rosario (Argentina) es un ejemplo de herramienta de conocimiento que permite analizar la complejidad de las variables existentes en la región y brindar información estratégica para la toma de decisiones. También la experiencia de los círculos de aprendizaje en municipios de El Salvador.

Políticas orientadas a la creación de entornos adecuados para vivir y producir

- **Planes estratégicos de urbanismo.** Permiten un ordenamiento del territorio, ya que definen usos permitidos, preservan el patrimonio arquitectónico, lo dotan de las infraestructuras necesarias para su desarrollo y mejoran el atractivo locacional con fines residenciales, productivos, de inversión y/o turísticos. Un caso relevante es el de Rosario, que ha permitido recuperar la ribera del Paraná y generar numerosos espacios públicos en la reconversión de antiguos terrenos ferroviarios y portuarios. También cabe mencionar los casos de Mar del Plata o Formosa en Argentina. Otro caso destacado es el del Plan Regional Estratégico del Gran ABC en San Pablo (Brasil).
- **Plataformas productivas.** Creación de espacios productivos, logísticos, predios feriales, etcétera, de relocalización de empresas y de estímulo a la radicación de empresas externas, a través de la gestión de inversiones y los esfuerzos promocionales, orientados a satisfacer demandas puntuales de las empresas en diferentes etapas de su proceso productivo. Ejemplos: la Cantábrica en Morón (Argentina) y la política de suelo industrial en El Alto, La Paz (Bolivia).
- **Programas ambientales.** Orientados a generar entornos de preservación del medio ambiente a través de proyectos de reciclado de residuos e iniciativas de responsabilidad empresarial que tienden a atenuar y/o eliminar contaminantes. Bahía Blanca o Rosario (Argentina), que se han incorporado a la Agenda 21 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, son ejemplos de esto. Curitiba (Brasil) es un caso de trabajo en temas ambientales y biodiversidad. En Almolonga Quetzaltenango (Guatemala) existe una experiencia de manejo integral de residuos sólidos.
- **Parques científico-tecnológicos.** Orientados a fomentar la cercanía física, como contribución a la proximidad relacional entre empresas y centros de investigación y tecnología. A modo de ejemplo, se pueden mencionar en Argentina el Parque Sauce Viejo en Santa Fe, el del INTA Castelar en el Gran Buenos Aires, el Parque Tecnológico

Tandil, el de Misiones o el Parque Tecnológico Constituyentes en San Martín. En Brasil suelen crearse en torno a centros de investigación de universidades.

- **Programas sociales inclusivos.** Buscan integrar a los sectores sociales más vulnerables al proceso de desarrollo local a través de múltiples iniciativas basadas en la organización comunitaria y la asistencia integral. Por ejemplo: los Centros Crecer de Rosario o la iniciativa El Surco de Cuartel V en Moreno (Argentina), los casos de villa El Salvador y Lima (Perú), Los fondos de inversión social en varios municipios del El Salvador o la Red PRODERE para promover empleo e ingresos de desplazados, refugiados y repatriados en Centroamérica.
- **Políticas orientadas al cambio institucional y cultural.**
- **Planes estratégicos de desarrollo.** Iniciativas orientadas a fortalecer la discusión y definición conjunta de políticas de desarrollo, para facilitar la gobernación del territorio a través de acuerdos económicos, sociales, institucionales, etcétera. Los planes estratégicos, por lo general, han intentado erigirse en el ámbito preferente de definición entre los actores locales del modelo de desarrollo territorial. La planificación estratégica aplicada al ámbito territorial es una práctica muy difundida en la región, con numerosos casos en diversos tipos de ciudades: pequeñas, medias, metropolitanas, incluso regiones. Como ejemplo podemos citar Rosario y Ushuaia, en Argentina, Mérida (México), Bogotá (Colombia), Paysandú (Uruguay).
- **Programas de descentralización municipal.** Iniciativa que se da particularmente en ciudades grandes (Rosario, Córdoba y Buenos Aires en Argentina), con el objetivo de generar espacios descentralizados de administración y gestión orientados a fortalecer el vínculo entre gobierno local y ciudadanía. En Jalisco (México) se registra una experiencia relevante de concertación público-privada, con descentralización hacia los municipios y planificación regional participativa.
- **Presupuestos participativos.** Orientados a fortalecer espacios de ciudadanía activa a partir de la participación de la comunidad, con crecientes grados de organización, en la discusión de los presupuestos municipales anuales. De esta manera, se incorporan otras dimensiones al proceso de desarrollo: formas más democráticas de gestión pública, participación y capital social, esfuerzos asociativos, relaciones económicas cooperativas y redes productivas que instauran la idea de que los procesos de cambio se construyen de abajo arriba, a partir de las capacidades organizativas y solidarias de los agentes locales. Porto Alegre (Brasil) y Rosario (Argentina) son dos casos singulares.

- **Programas de educación para el desarrollo local.** Generados a partir de la coordinación entre universidades y gobiernos locales y/o provinciales, con el objetivo de capacitar agentes de desarrollo a la medida de las necesidades y expectativas de cada región. Ejemplos de ello son la Maestría en Desarrollo Local UAM-UNSAM en Argentina, el Diplomado en Desarrollo Local UNAM-UADY en México, el Magíster en Desarrollo Humano Local y Regional de la Universidad de la Frontera (Chile) y los programas del ILPES en Chile y otros países de la región.
- **Nuevos espacios de participación.** La redefinición del rol de los gobiernos locales ubica a la ciudad como la mejor oportunidad de innovación política y, por ende, de recreación de la idea de ciudadanía, ya que permite una relación más directa con la población donde pueden experimentarse nuevos procedimientos electorales (como listas cívicas o voto programático y obligatorio), nuevas formas de participación (comités ad hoc, consejos económico-sociales), nuevas relaciones entre administración y ciudadanos (como las asambleas ciudadanas, las ventanillas únicas de trámites y procedimientos), nuevas expresiones para la justicia y seguridad local (consejos de seguridad participativos, defensa de oficio de los ciudadanos ante las otras administraciones del Estado), etcétera.

De esta manera, la gestión del gobierno local se vincula con el grado de participación que la ciudadanía sea capaz de ejercer. No solo se trata de mejorar la eficiencia administrativa y la eficacia social de la gestión de los distintos organismos públicos (como las alternativas surgidas de la nueva gerencia pública), sino que la participación facilita las iniciativas y responsabilidades de todos los involucrados en el área de competencia de esas entidades y tiende puentes entre Estado y la sociedad civil en los sentidos antes mencionados: ejercicio de derechos, asociatividad, control social de la función pública, influencia en las decisiones municipales, desarrollo del espacio público comunal y creación de nueva institucionalidad apta para la asunción de funciones cada vez más complejas. Un caso es el de Medellín (Colombia), con pluralidad de iniciativas e instituciones comprometidas en reforzar rasgos de identidad colectiva y lidiar con la violencia; también los foros de coordinación de políticas, orientados a aumentar la capacidad relacional entre los actores y establecer políticas comunes, así como la capacidad de control local del proceso de desarrollo, como la concertación público-privada en el estado de Carabobo (Venezuela), las mesas de diálogo en Argentina, las conversaciones sociales en la región del Maule en Chile.

6. Consideraciones finales acerca del enfoque y la política de desarrollo endógeno

El enfoque del desarrollo endógeno supone un cambio de perspectiva: de la visión funcional del territorio a la visión territorial de cada lugar. De la visión del desarrollo como proceso solo inducido por factores productivos (capital, inversión, infraestructura, tecnología) adaptados a cada realidad, a la visión del desarrollo como conjunto de capacidades (ligadas a la calidad de los recursos humanos, el potencial organizativo y emprendedor de los agentes locales) que permitan un mejor aprovechamiento de las factores exógenos y que tornen dinámicas las potencialidades de una sociedad.

El desarrollo de una ciudad o región requiere tanto de un contexto favorable al desarrollo como de una sociedad local con actores capaces de controlar tal proceso. Es un enfoque integral de la acción, que rompe tanto con la idea de que solo a escala nacional se definen los temas fundamentales que inciden sobre el desarrollo de los territorios, como con la mirada, también sesgada, que entiende que a escala local se pueden encontrar todas las respuestas que se necesitan para impulsar procesos consistentes de crecimiento económico, cohesión social y conservación ambiental.

El desarrollo está vinculado a un conjunto de capacidades locales como la innovación, la creatividad y la capacidad emprendedora de los agentes locales, la solvencia técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relación de las personas y de las organizaciones públicas y privadas, la capacidad de articulación con el entorno institucional y mercadológico, y la capacidad de liderazgo y de generación de diálogos.

De este modo, *local* es un adjetivo que se ha ido sustanciando. Nació para adjetivar la idea de desarrollo, para acotarlo a un espacio geográfico restringido (lo *urbano* ante lo *regional* o *nacional*), pero poco a poco se ha ido enriqueciendo para hacer referencia a un nivel de especificidad de la práctica social y se ha convertido en un objeto de análisis propio. Corresponde a un tipo particular de relaciones que se dan en torno a la idea de *proximidad*, y es tributario de la *política* en sentido amplio, ya que lo local es un ámbito de construcción de poder, de control, de dominación, de hegemonías, de conflictos, pero también de acuerdos. Lo local es un ámbito de encuentro de lógicas de acción y no es autárquico respecto de lo supralocal (provincial, nacional, e incluso global), ya que no está aislado de las lógicas sociales sistémicas. Lo endógeno no implica aislamiento sino particularidad, singularidad. Implica reconocer lógicas sistémicas pero que adquieren características específicas en cada lugar.

La *política de desarrollo endógeno* es una práctica constructiva, no apriorística, instrumental o aséptica del desarrollo. Es un enfoque que interpreta el proceso mismo de desarrollo en función de las capacidades propias de los territorios, dadas tanto por su inserción específica en un contexto situacional y por las características particulares de cada sociedad local, como en función de las prácticas que impulsan los actores con incidencia territorial. Plantea proyectos, no modelos. El modelo da idea de algo estático, encuadrado y replicable; el proyecto refiere a una actitud para el cambio. No establece recetas, sino que diseña estrategias que cobran sentido en cada realidad.

Para que la política de desarrollo endógeno sea eficiente, conviene que se produzca una sinergia entre las acciones externas que promueven el cambio estructural y las acciones locales que promueven el desarrollo territorial. Las iniciativas locales solo son coordinables con las políticas sectoriales y regionales de las administraciones centrales si existe un proyecto colectivo que genere poder político-social que las aglutine (Boisier, 2003; Madoery, 2001).

La política de desarrollo endógeno destaca la importancia de la capacidad emprendedora de los actores territoriales. Al rescatar la incidencia de los factores históricos, sociales, institucionales y ambientales propios de cada territorio sobre el proceso de transformación socioeconómica de este, es posible crear aquellos factores de diferenciación que contribuyen al posicionamiento particular de cada territorio ante el escenario global. Las instituciones con actuación territorial (cámaras empresariales, sectoriales, gobiernos locales, gremios, bancos, universidades y centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, entre otros) pueden (y deben) cambiar su perspectiva de acción para pasar a ser agentes de gobernanza territorial (Boscherini y Poma, 2001) como resultado colectivo que deviene de la interacción entre lenguajes, conocimientos y visiones diferentes. Y el control local del proceso de desarrollo se verá facilitado si existe un clima social de autoconfianza entre actores y un permanente cambio y adaptación de las instituciones.

La política de desarrollo endógeno consiste, en última instancia, en activar energías sociales. Energías productivas, organizativas, creativas, las llamadas *capacidades invisibles* de los pueblos. De lo contrario, la realidad local estará más expuesta a reflejar regularidades estructurales, tendencias dominantes y a mostrar menos aspectos de especificidad.

La región tiene desafíos y oportunidades. Desafíos de encauzar fuerzas económicas, sociales, institucionales y políticas dispersas y ponerlas en la senda del desarrollo, de provocar sinergias. El desarrollo endógeno ofrece, tanto en su pensamiento como en la práctica, la oportunidad de transitar nuevos caminos en esa búsqueda.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, Francisco (1998): *Cambio tecnológico, globalización y desarrollo económico local*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Economía y Geografía.
- (2004): «Desarrollo económico local y descentralización en América Latina», en *Revista de la CEPAL*, n.º 82, Santiago de Chile, pp. 157-171.
- AMIN, Ash, y Nigel THRIFT (1995): «Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association», en *Economy and Society*, vol. 24, n.º 1, febrero, pp. 41-66.
- AROCENA, José (1995): *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Caracas: Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay y Editorial Nueva Sociedad.
- BAUMAN, Zygmunt (1999): *La globalización: consecuencias humanas*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BECATTINI, Giacomo (1997): «Totalità e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali», en *Sviluppo Locale*, vol. IV, n.º 6, pp. 5-24.
- BECK, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización?*, Buenos Aires: Anagrama.
- BOISIER, Sergio (2003): *El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)*, Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, Serie Geolibros.
- BOSCHERINI, Fabio, y Lucio POMA (2000): «Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global», en Fabio BOSCHERINI y Lucio POMA (comps.): *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Madrid: Miño y Dávila, pp. 23-34.
- CASTELLS, Manuel, y John MOLLENKOPF (1992): *Dual City. Restructuring New York*, Nueva York: Russell Sage Foundation.
- CORAGGIO, José Luis (1998): *Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DEVÉS VALDÉS, Eduardo (2003): *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*, tomo II, Buenos Aires: Biblos.
- DUPUY, Jean Claude, y Jean Pierre GILLY (1997): «Aprendizaje colectivo y dinámicas territoriales», en Antonio VÁZQUEZ BARQUERO, Gioachino GARÓFOLI y Jean Pierre GILLY: *Gran empresa y desarrollo económico*, Madrid: Fundación Duques de Soria y Síntesis, pp. 85-102.
- FINQUELIEVICH, Susana (2004): *Ciudades en el espacio de las redes. Nuevas centralidades y periferias urbanas en la sociedad informacional*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- FUA, Giorgio (1985): *Problemi dello sviluppo tardivo in Europa*, Bolonia: Il Mulino.
- FURTADO, Celso (1999): *El capitalismo global*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (1982): *A nova dependência*, San Pablo: Paz e Terra.
- GARÓFOLI, Gioachino (1995): «Desarrollo económico, organización de la producción y territorio», en Antonio VÁZQUEZ-BARQUERO y Gioachino GARÓFOLI (eds.):

- Desarrollo económico local en Europa*, Madrid: Colegio de Economistas de Madrid, pp. 37-52.
- GIDDENS, Anthony (1984): *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Cambridge: Polity Press.
- GROSJEAN, Nicolas, y Denis MAILLAT (1998): *Territorial production systems and endogenous development*, Neuchâtel: Université de Neuchâtel, Institute for Regional and Economical Research.
- HARVEY, David (1998): *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires: Amorrortu.
- IANNI, Octavio (1998): *La sociedad global*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- LECHNER, Norbert (2002): *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago de Chile: LOM.
- LLORENS, Juan Luis, Francisco ALBURQUERQUE y Jaime DEL CASTILLO (2002): *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MADOERY, Oscar (2005): «La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina», en *Política y Gestión* (Universidad Nacional de San Martín), vol. 8, Buenos Aires, pp. 45-76.
- MAILLAT, Denis (1995): «Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy», en *Entrepreneurship & Regional Development*, vol. 7, pp. 157-165.
- MARSHALL, Alfred (1963): *Principios de economía*, Madrid: Aguilar.
- MATUS, Carlos (1987): *Política, planificación y gobierno*, Caracas: ILPES y ALTADIR.
- MEJÍA NAVARRETE, Julio (2002): «Perspectiva de la investigación social de segundo orden», en *Cinta de Moebio*, n.º 14, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales.
- MESSNER, Dirk (1996): «Dimensiones espaciales de la competitividad internacional», en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, n.º 3 («Redes y regiones, una nueva configuración»), México, pp. 13-40.
- PARMIGIANI DE BARBARÁ, Myriam (2001): «Governance regional», ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública: *Sociedad, gobierno y administración*, Rosario, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, agosto-setiembre.
- PECQUEUR, Bernard, y Gabriel COLLETIS (1995): «Dinámica territorial y factores de la competencia espacial», en Antonio VÁZQUEZ BARQUERO y Gioachino GARÓFOLI: *Desarrollo económico local en Europa*, Madrid: Economistas Libros, pp. 73-90.
- PÉREZ LINDO, Augusto (1998): *Nuevos paradigmas y cambios en la conciencia histórica*, Buenos Aires: Eudeba.
- PÍREZ, Pedro (1995): «Actores sociales y gestión de la ciudad», en *Ciudades* (Red Nacional de Investigación Urbana), año 7, n.º 28, octubre-diciembre, Puebla.
- PORTER, Michel (2000): «Los clusters y la competencia», disertación en el seminario *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*, Buenos Aires, Instituto Provincial de Acción Cooperativa.
- SÁNCHEZ, Joan, (1992): *Geografía política*, Madrid: Síntesis.
- SASSEN, Saskia (2003): *Los espectros de la globalización*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1999): *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid: Pirámide.
- (2005): *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona: Bosch.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio, y Oscar MADDOERY (comps.): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario: Homo Sapiens.
- ZEMELMAN, Hugo (1998): *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*, México: Siglo XXI y Universidad de las Naciones Unidas, 2.^a ed.
-

Resumen

El artículo analiza el enfoque del desarrollo endógeno como alternativo al desarrollo entendido como mero crecimiento económico. Como propuesta alternativa, entiende que las nuevas fuerzas del desarrollo están territorializadas, y plantea la posibilidad de diversos proyectos locales de desarrollo en los que desempeñan un papel fundamental los actores individuales y colectivos, sus procesos de interacción y los rasgos de la organización social donde se desenvuelven.

Se trata de una mirada política del desarrollo territorial que toma en consideración las posibilidades reales que permiten los contextos de actuación, a partir de la forma en la que impactan en cada realidad local las políticas nacionales y/o regionales de desarrollo, así como los procesos globales. Subraya las capacidades endógenas que genera cada territorio para su desarrollo, las dinámicas particulares que adquieren las sociedades locales y las estrategias desplegadas por los gobiernos, empresas, instituciones y organizaciones sociales.

El artículo busca explicar, a partir del enfoque del desarrollo endógeno: 1) las razones del desarrollo endógeno y el cambio de paradigmas de desarrollo en tiempos globales; 2) los fundamentos teóricos del desarrollo endógeno y sus diferencias con enfoques tradicionales del desarrollo territorial; 3) los territorios locales como lugares privilegiados en los procesos de desarrollo endógeno; 4) los sujetos del desarrollo, la sociedad local y las relaciones entre actores; y 5) las políticas y los instrumentos utilizados en la práctica del desarrollo local en América Latina.

Palabras clave: desarrollo endógeno, territorio, actores, estrategias, proyectos locales de desarrollo, políticas de desarrollo, América Latina.

Abstract

The article discusses the approach to development as an alternative to development endogenous understood as a mere economic growth. As an alternative proposal, he understands that the new forces are territorial development, and raises the possibility of various local development projects within which individual players play a key role, and their interaction processes and the features of social organization where they operate.

It is a political glance of territorial development policies that takes into account the real possibilities that allow the contexts of action, from the way in which each local impact on national policies and / or regional development, as well as the processes global. It stresses endogenous capacities generated by each territory for their development, the dynamic individuals who purchase local societies and the strategies employed by governments, enterprises, institutions and social organizations.

This article seeks to explain, from an endogenous approach to development: 1) the reasons for endogenous development and changing paradigms of development in global times; 2) the theory of endogenous development and how it differs from traditional approaches of territorial development; 3) local territories as privileged places in the processes of endogenous development; 4) the subjects of development, the local society and relationships between players, and 5) the policies and instruments used in the practice of local development in Latin America.

Keywords: endogenous development, territory, players, strategies, local development projects, policy development, Latin America.

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.

¿De qué hablamos cuando hablamos de identidad local?

por Antonio Pérez García

1. De qué hablamos aquí

El título enuncia bastante exactamente el tema de este trabajo, aunque su filiación literaria¹ obligue a explicar más detenida y llanamente de qué se trata.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX se ha consolidado, como respuesta al problema de las inequidades económicas internacionales e intranacionales, un campo de investigación y acción que gira bajo el nombre de *desarrollo local*. Se tiende a denominar *lo local* al conjunto de las unidades sociales objeto de este programa, y a sostener que lo que congruentemente se designa *identidad local* es un componente clave de dichas unidades. Estas convenciones terminológicas no implican que el campo esté exento de polemicidad. Todo lo contrario.

El presente trabajo se inscribe en el contexto de las discusiones abiertas, aportando materiales a la construcción dialógica de una teoría de lo que se denomina *identidad local*. La inteligibilidad de la propuesta, sin embargo, obliga a dedicar un espacio bastante extenso a temas conexos, especificando el significado que aquí se da a términos usuales en el campo del desarrollo local.

El autor. Profesor titular de Psicología Social en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica. Investigador asociado en el IDEL. Consultor en desarrollo social. Asesor de la OPP en el área de políticas sociales.

¹ Paráfrasis del título que dio Raymond Carver a uno de sus más conocidos relatos: *What We Talk About When We Talk About Love*.

2. El desarrollo local y su inscripción ideológica

La historia de la construcción del programa del *desarrollo local* está viva para quienes trabajan en él, y no voy a contarla una vez más. José Arocena lo ha hecho en no pocas ocasiones y a él me remito, sin perjuicio de señalar, cuando los hay, mis desacuerdos.²

La matriz ideológica de la noción de *desarrollo*

Arocena muestra que la noción de *desarrollo* implicaba, en su contexto original, la necesidad, para cada sociedad, de

[...] recorrer un camino predeterminado gracias a un conjunto de «leyes naturales» que van marcando las etapas, los avances y la superación de los bloqueos originados en ciertas condiciones locales. [...] Los países en desarrollo deben seguir una línea evolutiva cuyo punto de llegada está prefijado: la sociedad industrializada. No se necesitan por lo tanto constructores de algo nuevo, sino más bien intérpretes de las leyes universales del desarrollo.³

Es cierto que podían darse (y se dieron) lecturas diversas de las «leyes naturales», y podían florecer correcciones varias, como de hecho florecieron. Y, a su turno, se marchitaron. Por el camino, el aire cientificista del programa hubo de ceder lugar a propuestas de corte más humanista. ¿Sustitución de una matriz ideológica por otra?

¿Por qué hablar de *ideología*?

Acabo de introducir una noción, la de ideología, que sigue siendo usada, tanto en el discurso cotidiano como en el teórico y, peor aún, en el político, con toda su carga de sentidos equívocos (o precisamente porque los lleva a cuestras y se presta dócilmente para todo tipo de juegos retóricos *non sanctos*, acorde con la condición de *falsa conciencia* que Marx y Engels le atribuyeron tempranamente). Si se admite que esto es así, ¿por qué no prescindir de ella, lisa y llanamente? Porque, dicho de un modo tal vez demasiado banal, como se ha dicho del Diablo, la ideología se vuelve más peligrosa

² Remito especialmente, tanto por su pertinencia para mi propio trabajo como por su accesibilidad, a la segunda edición de José Arocena: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo: Taurus-Universidad Católica, 2001, especialmente a su capítulo 1: «¿Cómo definir el desarrollo local?», pp. 15-31.

³ Arocena: o. cit., p. 16.

cuando no creemos en su existencia. O, dicho de una manera mucho más elaborada y pertinente:

Una ideología, entonces, no es necesariamente «falsa»: en cuanto a su contenido positivo, puede ser «cierta», bastante precisa, puesto que lo que realmente importa no es el contenido afirmado como tal, sino *el modo como este contenido se relaciona con la posición subjetiva supuesta por su propio proceso de enunciación*. Estamos dentro del espacio ideológico en sentido estricto desde el momento en que este contenido —«verdadero» o «falso» (si es verdadero, mucho mejor para el efecto ideológico)— es funcional respecto de alguna relación de dominación social («poder», «explotación») de un modo no transparente: *la lógica misma de la relación de dominación debe permanecer oculta para ser efectiva*. En otras palabras, el punto de partida de la crítica de la ideología debe ser el reconocimiento pleno del hecho de que es muy fácil *mentir con el ropaje de la verdad*. Cuando, por ejemplo, una potencia occidental interviene en un país del Tercer Mundo porque se conocen en éste violaciones de los derechos humanos, puede ser «cierto» que en este país no se respetaron los derechos humanos más elementales y que la intervención occidental puede ser eficaz en mejorar la situación de los derechos humanos, y sin embargo, esa legitimación sigue siendo «ideológica» en la medida en que no menciona los verdaderos motivos de la intervención (intereses económicos, etc.).⁴

El programa del desarrollo local declara paladinamente la existencia de asimetrías entre sociedades («centrales» y «periféricas», por ejemplo, «desarrolladas» y «subdesarrolladas» o, eufemísticamente, «en vías de desarrollo») y hasta reconoce con soltura dónde reside la mayor suma de poder en esta dicotomía, sobre todo a partir del eclipse del Segundo Mundo, cuya intromisión hacía borrosas las líneas del esquema diádico implícito. Precisamente, este reconocimiento permitía legitimar la reproducción ampliada de la dominación: por una parte, presentándolo como el producto objetivo de procesos de cambio a la vez asincrónicos e independientes; por otra, travistiendo la imposición de un único modelo posible de desarrollo bajo capa de asistencia: no solo económica (el equivalente proverbial de dar pescado al hambriento), sino, y sobre todo, técnica, científica, cultural (enseñar a pescar), con un discurso saturado de invocaciones a la objetividad y de información «verdadera», sólidamente anclada en procedimientos ateniados a la objetividad científica. Lo cual no contradice, sino que perfecciona el funcionamiento del campo ideológico sobre el cual el discurso de la objetividad

⁴ Slavoj Žižek: «Introducción: El espectro de la ideología», en Slavoj Žižek (comp.): *Ideología. Un mapa de la cuestión*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 7-42. La cita corresponde a la p. 15.

se despliega. No basta con discutir el contenido expreso de un discurso ideológico para liberarse de la ideología.

Hace ya alrededor de cuarenta años, Eliseo Verón enfrentaba el problema.⁵ Sus resultados pueden todavía darnos insumos para nuestra propia tarea. Partía de la cuestión —clásica— de si la objetividad es posible para el caso de las ciencias humanas, visto que, en estas y a diferencia de, por ejemplo, la química,

[...] los conceptos relevantes para estudiar sus objetos son igualmente relevantes para estudiar algún aspecto de la actividad misma de conocimiento de esos objetos: los hechos estudiados por estas ciencias y la actividad son fenómenos del mismo nivel de complejidad, a saber, procesos de actividad humana.⁶

El análisis de Verón lo conduce a postular:

El problema de la objetividad científica es un problema intrínsecamente social, que sólo puede plantearse adecuadamente desde el punto de vista del funcionamiento de la ciencia como sistema de comunicación interpersonal e institucional, es decir, de la ciencia como institución social. En otras palabras, el problema de la objetividad es un problema empírico vinculado con las condiciones de funcionamiento de la ciencia como sistema de acción social, y no meramente una cuestión epistemológico-metodológica. [...]

Dicho en otros términos: la ciencia es un producto de la actividad humana en el contexto de una sociedad y por lo tanto implica un complejo sistema social: medios de producción, relaciones de producción, circuitos de distribución y consumo, mecanismos de mantenimiento y cambio.⁷

Asentado esto, Verón trae a colación conceptos venidos de la semiología.⁸

Todo el mundo estará de acuerdo en que el discurso científico es un cuerpo de *signos*. Respecto de cualquier sistema de signos, podemos distinguir: (a) el estudio de las relaciones de los signos entre sí (la *sintáctica*); (b) el estudio de las relaciones de los signos con aquello a que se refieren o que «representan» (la *semántica*) y (c) el estudio de las relaciones de los signos con los usuarios, es decir que los emiten o los reciben

⁵ En *Conducta, estructura y comunicación*, 2.ª ed. corregida y aumentada, Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo, 1972, especialmente capítulos XII y XIII, pp. 291-369. Para el mismo tema, cf., entre muchos otros, el notable trabajo de Umberto Eco en *La estructura ausente. Introducción a la semiótica*, Barcelona: Lumen, 1972, especialmente sección A, 4 y 5, pp. 177-213.

⁶ Verón: o. cit., p. 292.

⁷ *Ibíd.*, pp. 293 y 296.

⁸ También conocida por *semiótica*, denominación que tiende hoy a prevalecer.

en determinadas situaciones (la *pragmática*). Por lo común, problemas tales como la objetividad de las ciencias sociales, el papel (positivo o negativo) de los juicios de valor, las relaciones entre ciencia e ideología y otros semejantes, han sido discutidos desde el punto de vista sintáctico (lógico) y/o semántico (epistemológico y metodológico), pero en verdad sólo pueden formularse en forma completa en el nivel de la pragmática de la ciencia. Ningún planteo de tales problemas puede ser adecuado si no se toman en cuenta estos tres niveles de análisis de la actividad científica.⁹

La introducción explícita del nivel pragmático en el análisis del programa del desarrollo local es necesaria, sostengo, para discernir entre los procesos indicados por esa designación, los discursos a ellos referidos y las formas como se construye conocimiento objetivo y este se inscribe en su trasfondo ideológico. En tanto programa, las teorías del desarrollo no son reflejo pasivo de su objeto, sino parte del proceso que lleva a construirlo.

3. Desarrollo ¿de qué?

Desarrollo *local*. ¿A qué tipo de objetos se aplica este programa? ¿Por qué denominar una realidad sustantiva mediante un adjetivo? ¿No había nombres disponibles, siendo que lo designado no es una novedad sobre la faz de la tierra? Y, sobre todo, ¿qué viene a ser *lo local*?

Arocena ha propuesto, con amplia aceptación, una definición sutil y productiva:

Para definir la noción de *local* no hay otro camino que referirla a su noción correlativa de *global*. Cuando algo se define como local es porque pertenece a un global. Así, un departamento o una provincia es local con respecto al país global y una ciudad es local con respecto al departamento o provincia a que pertenece.

Esta primera constatación tiene que llevar a una aseveración categórica: nunca se puede analizar un proceso de desarrollo local sin referirlo a la sociedad global en la que está inscrito. Al mismo tiempo, la afirmación del carácter relativo de la noción de local permite reconocer la inscripción de lo global en cada proceso de desarrollo. Pero para que esto sea así, para que en el análisis se reconozca la inscripción mutua de estas dos nociones relativas, es necesario partir de su clara distinción. Ello supone reconocer por un lado que el análisis de lo global, el análisis de las grandes determinaciones sistémicas y estructurales, no agota el conocimiento de la realidad. Quiere decir que en el análisis de lo local se encuentran

⁹ Verón, o. cit., p. 296.

aspectos que le son específicos, que no son el simple efecto de la reproducción a todas las escalas de las determinaciones globales.

La distinción de las dos nociones supone también reconocer que el análisis de lo local no es todo el análisis de la realidad. Lo local no es «más realidad» que lo global. Más aún, lo global no es la simple adición de realidades locales, sino una dimensión específica de lo social.

De acuerdo, especialmente con los dos últimos párrafos. Sin embargo, queda en pie la cuestión de los límites superior e inferior de esta categoría móvil. Admitiendo la relatividad de las nociones apareadas, cabe la posibilidad de que cualquier unidad social (salvo, tal vez, la sociedad planetaria) pueda ser considerada *local*; lo cual, por exceso de flexibilidad, arriesgaría dejar sin valor clasificatorio a la definición. De hecho, Arocena pasa inmediatamente a definir una entidad, ahora sí sustantiva: lo que llama *sociedad local*, y lo hace por enunciación de las cualidades que necesariamente debe poseer una realidad social para ser considerada sociedad local.

Me pregunto si no estaremos recién ahora en condiciones de definir el objeto al cual refiere el *desarrollo local*. Y me pregunto, también, qué es lo que se está dejando fuera con la operación consistente en definirlo *adjetivamente*. Sugiero que hay, por lo menos, dos niveles de respuesta, que corresponden a dos niveles de inscripción ideológica del programa.

Las condiciones de construcción del programa son desafiantes, en la medida en que requirieron cohesionar a actores portadores de visiones del mundo no fácilmente convergentes. Una de las vías para lograr un *modus vivendi* entre ellos es la utilización de un lenguaje que no suscite conflictos evitables, y la elisión de términos con historia y connotaciones poco manejables es un recurso adecuado. *Lo local* es una expresión suficientemente difusa y aséptica. Más, mucho más que *comunidad*, sin ir más lejos, sobre todo después de las connotaciones que esta palabra había adquirido en el acto de ser introducida en el vocabulario sociológico especializado.

Ferdinand Tönnies había publicado en su juventud (en 1887, para ser preciso) un ensayo que, bajo el título de *Gemeinschaft und Gesellschaft* (vertido al castellano como *Comunidad y sociedad*), proponía una tipología de sociedades y un modelo predictivo sobre la transición que experimentaban las sociedades de su tiempo. Para denominar los polos entre los cuales transcurría supuestamente esa transición, Tönnies tomaba prestados esos dos términos, aunque su objeto no era referirse a sus referentes empíricos, sino a modalidades de relacionamiento social que asignaba a sus tipos ideales. Pero es claro que los elegía porque les atribuía a comunidades y asociaciones reales precisamente esos rasgos.

Cincuenta años más tarde, el propio Tönnies retomaba el tema de esta manera:

Las relaciones sociales de la especie a que ahora aludimos —relaciones comunitarias— *no* suponen previamente la igualdad formal y la libertad de las personas que en ellas viven; antes al contrario, existen en gran parte por razón de determinadas desigualdades naturales: entre los sexos, entre las edades, entre las distintas fuerzas físicas y morales, tal como se dan en las condiciones reales de la vida. Pero por otra parte se aproximan al tipo ideal o racional del pacto por la igualdad o semejanza suficiente de esas condiciones vitales, o sea, por la igualdad del sexo, la aproximada igualdad entre las edades, y la semejanza entre las fuerzas físicas y morales, tal como se manifiestan en el temperamento, en el carácter y muy especialmente en el modo de pensar. Pero, aún en estos casos, el supuesto psíquico de tales relaciones lo constituye todavía el agrado mutuo, la recíproca habituación y la conciencia del deber recíproco. Estas relaciones sociales tienen, pues, su origen normal en el sentimiento y conciencia de esa dependencia mutua que determinan las condiciones de vida común, el espacio común y el parentesco; comunidad de bienes y males, de esperanzas y temores. *Comunidad de sangre (Zusammenwesen)* es la expresión que designa el ser común. Vecindad (*Zusammenwohnen*), manifiesta la esencia de los fenómenos derivados de la proximidad espacial; y cooperación (*Zusammenwirken*) concentra los caracteres de una vida apoyada en condiciones comunes. En la cooperación se hace visible el tránsito a la forma racional del pacto. Pero es al mismo tiempo la base y la forma de las relaciones espirituales que tienen en la amistad su más clara expresión.¹⁰

De esta lectura se puede inferir que, aunque no hablara precisamente de ellas, las comunidades *tal como Tönnies las había experimentado* eran objeto no solo de investigación, sino de apego profundo. Su teoría de la transición estaba cargada de nostálgica valoración, de signo exactamente contrario al que acompaña al programa del desarrollo local. ¿Puede extrañar que *comunidad* no sea una palabra de recibo en este campo?

No todos los estudiosos del tema se pliegan a este uso. Una notoria excepción es Tomás Villasante:

En Tönnies desde 1887 y después en Max Weber se distingue entre comunidad propiamente dicha (*Gemeinschaft*) y asociación (*Gesellschaft*), y se plantea una polarización tipológica entre lo popular, rural, tradicional, y lo nuevo, transitorio, etc. Aunque si profundizamos en la terminología alemana, tendríamos que distinguir entre *Gemeinde* como comunidad local y la comunidad general *Gemeinschaft*. Son conocidos en Durkheim, desde 1893, los términos de «solidaridad mecánica» y «orgánica» para

¹⁰ *Principios de sociología*, México: Fondo de Cultura Económica, 1946, pp. 37-38; la edición original en alemán es de 1931.

señalar los cambios de la división del trabajo dentro de su concepción general de la sociedad. A partir del «grupo primario» de Charles Cooley, y por contraste también, se han designado los «grupos secundarios» en el lenguaje sociológico habitual. «Grupo total» y relaciones totales, y «grupo parcial» y relaciones parciales son la terminología que quizá con mayor precisión ha acuñado sobre los mismos conceptos el polaco Zygmunt Bauman.

Mac Iver (y entre nosotros¹¹ S. Giner) utilizan para esta categorización los términos «comunidad» y «asociación», dando ya esta tipología (que pretende definir el término comunidad) como algo acuñado por la sociología. Pero al igual que en los casos irlandés o gallego de caseríos dispersos, en las modernas conurbaciones o megalópolis también es difícil precisar estos términos tal como querrían sus autores. Nos encontramos en la reiterada discusión tipológica, que cuando se pretende a sí misma absoluta encuentra límites infranqueables.

Con todas estas dicotomías en realidad se llega, más que a plantear una tipología de comunidades rigurosas, a plantear más propiamente teorías o modelos de cambio social, y de hecho los autores citados así lo hacen: continuo folk-urbano, división y especialización del trabajo, el papel de la burocracia, secundarización de las relaciones sociales, anomia, urbanización y eclipse de las comunidades, etc. Esto se observa a partir de los numerosos trabajos sobre comunidades urbanas. Los métodos y las tipologías se ponen al servicio de las teorías del cambio social.

[...] Como Stein apunta, los trabajos del sociólogo no pueden tener esas pretensiones de tanta altura: «Los estudios de la comunidad no pueden ser leídos como los textos de geometría, en que el argumento procede desde postulados a inferencias en secuencia exacta. En lugar de ello el lector tiene que permitir que sus impresiones de la estructura social se desarrollen gradualmente. Como el trabajador de campo en la situación original [...] El sociólogo de la comunidad ha sido un etnólogo más que un teórico, y esto es probablemente como debería ser. Enlazar los diversos cabos de una comunidad concreta en un cuadro coherente es en sí mismo una tarea difícil».

[...] En definitiva, *se trata de relacionar la comunidad en sus fenómenos de cambio con el cambio de la sociedad global, entendidos éstos como grandes procesos de urbanización, industrialización y burocratización.* [...]

Esto nos da pie a comentar cómo determinadas condiciones, especialmente notables en los procesos de suburbanización, no sólo de áreas rurales, sino de grandes urbes, tanto industriales como del Tercer Mundo, crean o posibilitan la aparición o recreación de auténticas comunidades. P. Worsley hace un repaso de muchos de estos estudios en muy diversas circunstancias que permite verificar tales afirmaciones. Lo que nos indica

¹¹ Es decir, *ellos*, los españoles.

que los procesos de urbanización, industrialización, burocratización, lejos de eclipsar la comunidad, lo que hacen es crear otras nuevas con otras tipologías y formas.¹²

Es particularmente interesante reparar en el cambio de mundo semántico que transcurre entre los dos puntos de vista presentados. En la visión clásica, la de Tönnies resistida por la ideología desarrollista, la mirada del observador va en la dirección de reunir, en una vasta síntesis, la diversidad aparente, terminando en una categorización dicotómica y en el establecimiento de una especie de ley predictiva acerca del sentido en que se encamina el proceso social en la modernidad. «Paradigma de simplicidad», hubiera dicho Morin. En la visión más cercana de Villasante, el lenguaje se esfuerza por hacer lugar a la variedad, por permanecer abierto a lo que en él no cabe, por mostrar diversidades nacientes (e impredecibles) en lugar de puntos de destino plenamente determinados: es el clima del «paradigma de complejidad».

Con todo lo cual, me consta, no he resuelto ningún problema. Tal vez sí, y me bastaría, he motivado a algunos colegas a incluir explícitamente en los procesos de producción de teoría (y de proyectos de intervención) estas dimensiones demasiado frecuentemente omitidas (aunque no por ello menos presentes y activas: el desplazamiento del discurso explícito sólo las vuelve menos controlables).

4. Invitación a la construcción dialógica de la identidad local

Al cabo de este largo recorrido, llegamos al corazón del tema. Más que un modelo teórico de la identidad local, lo que puedo e intento ofrecer es un estímulo para abrir una discusión literalmente *constructiva*, que permita avanzar en la búsqueda de salidas para el punto muerto en que se encuentra la teoría de la identidad colectiva, y que inmejorablemente describe Güell:¹³

Pocos conceptos han sido tan usados en las ciencias sociales, tan poco reflexionados en sus presupuestos sistemáticos como el de identidad. El camino más recorrido para esto ha sido la pretensión de definir de modo

¹² Tomás R. Villasante: *Comunidades locales. Análisis, movimientos sociales y alternativas*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, pp. 18-21. Cabe acotar que, de entonces a hoy, Tomás no ha abdicado de esta posición, que es algo más que terminológica.

¹³ Pedro E. Güell: «Historia cultural del programa de identidad», en *Persona y Sociedad*, vol. X, n.º 1, Santiago de Chile, ILADES, 1996, pp. 9-28.

más exhaustivo los indicadores empíricos de la identidad. El supuesto común a los distintos esfuerzos por operacionalizar el concepto es que existe un objeto delimitable en la realidad y autónomo respecto de la actividad de esos esfuerzos de delimitación al que sólo por comodidad o por lealtad a una cierta tradición conceptual es bueno llamarlo identidad. Sobra decir que, a la luz de los resultados arrojados por esos intentos definatorios, parecen haber tantos fenómenos distintos a los que podemos clasificar bajo el rótulo *identidad* como conceptos distintos de identidad existen. A fin de cuentas, esos esfuerzos de operacionalización empírica sólo han desplazado la ambigüedad desde el interior de los respectivos conceptos hacia la pluralidad de sus posibles definiciones. Esto, por lo menos ha permitido trabajar sin mala conciencia, pues ninguna teoría está obligada a buscar una síntesis con sus competidoras. Pero, al mismo tiempo que se ha lanzado la ambigüedad del concepto a la tierra de nadie de la relación entre teorías, se ha cerrado la posibilidad de enfrenar esa ambigüedad como elemento constituyente del fenómeno.¹⁴

Aunque el trabajo de Güell del cual extraigo esta cita es un insumo indispensable en un estado más avanzado de la discusión que propongo, me limitaré aquí a introducir algunos elementos que sirvan de puente hacia esa etapa, partiendo del estado de la cuestión en nuestro campo de trabajo habitual.

Sociedad local: no uno, sino dos sistemas dotados de identidad

Hace ya diez años que dediqué un artículo¹⁵ a la cuestión de la identidad de las organizaciones. En él, un tema central era la distinción entre lo que propuse llamar *identidad personal*, *identidad social* e *identidad colectiva*. El primero de estos términos denota algo que pertenece inequívocamente al ámbito de la vida psíquica; el segundo puede llamar a engaño, porque se refiere a

[...] aquella parte del autoconcepto de un individuo que deriva del conocimiento de su pertenencia a un grupo (o grupos) social junto con el significado valorativo y emocional asociado a dicha pertenencia.¹⁶ Estamos, hasta aquí, en los dominios de la psicología. Pero la *identidad colectiva*

¹⁴ Ibídem, p. 9.

¹⁵ Antonio Pérez García: «De identidades y de organizaciones», en *Prisma*, n.º 10, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 1998, pp. 6-41.

¹⁶ Henri Tajfel: *Grupos humanos y categorías sociales. Estudios de psicología social*, Barcelona: Herder, 1984, p. 292.

pertenece, en cambio, al dominio social, y es precisamente la novedad introducida en ese artículo respecto a lo que era (y sigue siendo) el uso lexical hegemónico en el campo de las ciencias humanas.

Lo que entonces intenté a propósito de las organizaciones lo intento ahora para el caso de las sociedades locales. Específicamente, propongo que distingamos entre *identidad personal* e *identidad colectiva* de una manera más radical que la usual. Para ser claro: cuando hablamos de la identidad nacional, de la uruguaya, por ejemplo, es casi seguro que terminemos discutiendo acerca cómo somos los uruguayos. Así, la identidad nacional vendría a ser una suerte de máximo común denominador de rasgos personales típicos de los uruguayos.

Sugiero que esta manera de hablar bloquea inevitablemente todo intento de saber qué puede ser una identidad colectiva, disolviéndola en un conteo de semejanzas entre individuos. Así terminamos encallando en las «excepciones que confirman la regla». Reconozco que puede ser un ejercicio divertido, en una buena tertulia de boliche, y hasta formidablemente eficaz en la discusión política, cuya función suele estar más cerca del oscurecimiento que de la iluminación.

Me pregunto si no será más productivo partir de la distinción rigurosa entre el plano de la subjetividad y el de la comunicación, entre lo psíquico y lo social. Esta distinción se ha vuelto inseparable del nombre de Niklas Luhmann, pero he de usarla aquí con más gratitud que ortodoxia. Para empezar, él habría dicho *conciencia* donde yo digo *subjetividad*.

La subjetividad emerge en el mundo físico como propia de seres biológicos, capaces de conducta (esto es, de actividad internamente coordinada) gracias a una organización específica que les permite observar los aspectos vitalmente significativos para ellos y la propia operación de observar, mediante lo cual, al establecerse como diferentes de lo que ponen como objeto, se constituyen como sujetos (en el doble sentido de *agentes* y *ligados*).

Esta coemergencia de sujeto y objeto se produce en un medio donde otros sujetos semejantes toman a su cargo la supervivencia de cada recién llegado al mundo, envolviéndolo desde el primer momento de su existencia en un entorno de *conversación*. No me refiero solo a la que se produce mediante el lenguaje verbal, sin perjuicio de su condición largamente dominante, sino a todo el conjunto de conductas significantes (gestos, contactos corporales, disposiciones del ambiente material) que *informan* al sujeto en formación.

Doy aquí a la noción de *información* su sentido fuerte, etimológicamente arraigado: acto por el cual se *da forma* a algo. Lo que el ámbito comunicativo (es decir, social) hace con cada sujeto (al comienzo y durante toda su vida)

es *inducir perturbación* en su estado interno, si ustedes conceden que la tal perturbación no tiene por qué ser displacentera: entre el mimo y la paliza hay una larga gama de posibilidades de *cambio inducido* en los estados subjetivos, cada uno de los cuales inicia a su vez una operación por la cual el sujeto se apropia de la experiencia y responde, *transformándose*.

Es tan continua e imperceptible esta secuencia, que se requiere un severo esfuerzo reflexivo para distinguir su estructura del mero fluir de la experiencia, salvo en momentos de gran intensidad que parecen desbordar los mecanismos reequilibrantes del sujeto. Sin embargo, es en este nivel donde se acumulan lentamente las imágenes de sí resultantes de esta experiencia, y que constituyen el núcleo propiamente *imaginario* de la identidad personal.

La ulterior adquisición del lenguaje verbal abre un espacio de representación del entorno y de la propia interioridad que habilita, entre otras posibilidades específicamente humanas, ejercicios de reflexión socialmente articulados, como este en el cual estamos hoy comprometidos. Y también la elaboración de relatos privados, confinados a la interioridad personal, en los cuales se cuenta una y otra vez la propia vida, en busca del hilo conductor capaz de dar sentido a la asombrosa diversidad de la experiencia.

De estos materiales está hecha la identidad personal. O, mejor dicho, con estos materiales se rehace una y otra vez, inacabable tejido de Penélope, cada identidad personal, incomunicable y sin embargo sujeta a la trama de la comunicación donde, con hilos de incontables biografías, se teje la historia de las sociedades humanas.

Veamos ahora lo mismo, pero del lado de las sociedades humanas. Toda vez que alguien acepta lo que otro hace como mediación portadora de una información entre la infinidad de las que podrían haber sido elegidas, en esa estructura ternaria (selección de una información, selección de un medio, aceptación como tales) que implica a, por lo menos, dos sujetos, y se encadena en series de eventos de la misma estructura, hay comunicación. Y tal vez sea esta, como quiere Luhmann, la estructura mínima de socialidad humana, el tejido de sostén de todo lo que podemos llamar «social».

Es tal la elementalidad de esta estructura que no estamos exigiendo intención de comunicar (ya había señalado Watzlawick que «no es posible no comunicar»: nunca faltará un observador impertinente que asuma como información nuestro esfuerzo por no emitirla). Y mucho menos pretendemos que, por obra del evento de comunicación, ambas subjetividades compartan los mismos «contenidos». La comunicación puede producirse sin necesidad de que produzca «entendimiento»: en cualquier caso *informa*, en el sentido fuerte antes anotado. Ello implica que el sistema social puede operar, como tal, sin necesidad de previo consenso: no decimos que la comunicación «exitosa» sea una condición para la acción social, sino que la sociedad consiste

en una trama comunicacional donde fracasos, logros, equívocos, errores, mentiras, descubrimientos, constituyen un tejido que se sostiene *tal como es*, sin descartar que construya las condiciones para su propia extinción.

Dados estos supuestos, las identidades colectivas son relatos circulantes en las redes de comunicación, obedeciendo a sus propias formas de composición, y que dan cuenta de qué es, cómo es, por qué ha llegado a ser lo que es, qué pretende llegar a ser el colectivo en cuestión.

Contra lo que pueden desear quienes ejercen o aspiran a ejercer poder, este relato no es nunca unívoco, definitivamente establecido, pese a las historias oficiales, pese a los sistemas educativos, pese a los aparatos ideológicos del Estado, pese a la manipulación de los *mass media*. No se agota siquiera en las instancias del discurso público sujeto a un orden simbólico: se apoya sobre, crece desde hondas raíces imaginarias cuya emergencia a la luz del discurso explícito suele estar censurada. No es de recibo, para el orden establecido, hablar con libertad sobre los mitos fundacionales. La identidad se dice, en cada momento y en cada punto del transcurrir del tejido social, como discurso identitario engarzado en el conjunto dinámico de las relaciones de poder, como intento de conferir sentido a la continua emergencia y extinción de órdenes sobre el trasfondo caótico de las historias humanas.

Al enunciarse, define el dominio del sistema social al cual expresa, y delimita a este sistema de su entorno, al cual pertenecen los propios sujetos (fuente, por tanto, a su vez, de perturbación para el sistema social). A la recíproca, esta gigantesca conversación, este parloteo continuo donde cada uno en algún momento escucha o habla, con algún propósito o sin él, es el entorno que *perturba* permanentemente la interioridad de los sujetos, cuyas biografías se entretajan intrincadamente en la trama de la historia o las historias que las atraviesan. Las identidades colectivas intervienen, sin necesidad de llamarlas, en la construcción de las identidades personales. Intervienen, interfieren, perturban, pero (pese al sueño del educador bancario) no *modelan*. Porque aquello sobre lo cual operan no es una materia dócil, sino, también, un sistema.

Identidad, permanencia, reproducción

Suele ser asociada la identidad con la persistencia, con esa suerte de roca dura que el discurso político conservador suele llamar *el ser nacional* y el discurso tradicionalista en las sociedades locales suele aludir con alguna variante del *acá somos así*.

Pero los sistemas autoorganizados que se fundan en la producción de significado, y que son también sistemas anticipatorios, capaces de predecir el comportamiento de su entorno y de producir mutaciones preadaptativas

en su propia estructura, subsisten cambiando, no permaneciendo. Baste evocar la velocidad de disolución de los órdenes imperiales que se quiebran de tan rígidos que se creían.

Tanto en la dimensión personal como en la social, la identidad no tiene otra constancia que la de *producir constantemente diferencia*. En continuo devenir, como respuesta a la perturbación inducida por su propio entorno, distingue lo propio de lo ajeno, y construye de esa manera un dominio dentro del cual el sistema opera con arreglo a su propio proyecto de sí (al menos, mientras puede).

En condiciones de seguridad (es decir, en ausencia de perturbaciones que no puedan ser rutinariamente asimiladas), teje sin pausa relatos que la reproducen de generación en generación. Lo diverso no se experimenta como amenaza: puede ser asumido como parámetro sobre el cual establecer la propia autocomplacencia, y en el límite puede ser cooptado, asimilado, digerido, con ganancia en variedad apropiada.

Puesto que las identidades colectivas operan como fuente de identificación para los sujetos, cumplen una poderosa tarea de reaseguramiento social. Por supuesto, ninguna sociedad satisface plenamente a quienes participan en ella solamente por esta vía. En la medida en que necesidades más elementales permanecen insatisfechas, la capacidad modélica del discurso identitario dominante se debilita. A medida que las distancias entre el modelo ideal y la experiencia inmediata se distancian, se consolidan áreas de exclusión donde otras voces pueden hacerse escuchar, y es inevitable que se fortalezcan identidades disonantes con la dominante.

De tal modo, la integración se debilita y en una misma sociedad pueden convivir conflictivamente subsistemas que construyen aceleradamente la representación de su propia diferencia, su propia identidad, pero en condiciones de conflicto acerca del dominio.

En este punto, una tipología de identidades propuesta por Manuel Castells, válida sin reservas para el caso de las sociedades locales, nos permite cerrar este trabajo con un nuevo estímulo a una discusión productiva:

Es fácil estar de acuerdo sobre el hecho de que, desde una perspectiva sociológica, todas las identidades son construidas. Lo esencial es cómo, desde qué, por quién y para qué. La construcción de las identidades utiliza materiales de la historia, la geografía, la biología, las instituciones productivas y reproductivas, la memoria colectiva y las fantasías personales, los aparatos de poder y las revelaciones religiosas. Pero los individuos, los grupos sociales y las sociedades procesan todos esos materiales y los reordenan en su sentido, según las determinaciones sociales y los proyectos culturales implantados en su estructura social y en su marco espacial/temporal. Propongo como hipótesis que, en términos generales, quién construye

la identidad colectiva, y para qué, determina en buena medida su contenido simbólico y su sentido para quienes se identifican con ella o se colocan fuera de ella. Puesto que la construcción social de la identidad siempre tiene lugar en un contexto marcado por las relaciones de poder, propongo una distinción entre tres formas y orígenes de la construcción de la identidad:

- Identidad legitimadora: introducida por las instituciones dominantes de la sociedad para extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales, un tema central en la teoría de la autoridad y la dominación de Sennet, pero que también se adecua a varias teorías del nacionalismo.

- Identidad de resistencia: generada por aquellos actores que se encuentran en posiciones/condiciones devaluadas o estigmatizadas por la lógica de la dominación, por lo que construyen trincheras de resistencia y supervivencia basándose en principios diferentes u opuestos a los que impregnan las instituciones de la sociedad, como Calhoun propone cuando explica el surgimiento de las políticas de identidad.

- Identidad proyecto: cuando los actores sociales, basándose en los materiales culturales de que disponen, construyen una nueva identidad que redefine su posición en la sociedad y, al hacerlo, buscan la transformación de toda la estructura social. Es el caso, por ejemplo, de las feministas cuando salen de las trincheras de resistencia de la identidad y los derechos de las mujeres para desafiar al patriarcado y, por lo tanto, a la familia patriarcal y a toda la estructura de producción, reproducción, sexualidad y personalidad sobre las que nuestras sociedades se han basado a lo largo de la historia.¹⁷

Como el propio autor señala, no tenemos por qué encontrar estas identidades «en estado puro». Pueden darse transformaciones de una a otra, y en el transcurso de esos procesos rasgos de una u otra prevalecen sin desplazar a los demás.

Pero es todavía más importante, como hipótesis orientadora en la aproximación a las realidades locales, tener en cuenta las conexiones que Castells aventura entre los tipos de identidad dominantes y el tipo de constitución de la sociedad resultante. Como invitación a leer atentamente el texto entero, transcribo los enunciados centrales:

Las identidades legitimadoras originan una sociedad civil, es decir, un conjunto de organizaciones e instituciones, así como una serie de actores sociales estructurados y organizados, que reproducen, si bien a veces de modo conflictivo, la identidad que racionaliza las fuentes de la dominación estructural.¹⁸

¹⁷ Manuel Castells: *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid: Alianza, 1997, pp. 29-30.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 30.

El segundo tipo de construcción de la identidad, la identidad para la resistencia, conduce a la formación de comunas o comunidades, en el sentido de Etzioni.¹⁹ Puede que éste sea el tipo más importante de construcción de la identidad en nuestra sociedad. Construye formas de resistencia colectiva contra la opresión, de otro modo insoportable, por lo común atendiendo a identidades que, aparentemente, estuvieron bien definidas por la historia, la geografía o la biología, facilitando así que se expresen como esencia las fronteras de la resistencia.²⁰

El tercer proceso de construcción de la identidad, la identidad proyecto, produce sujetos, según los define Alain Touraine [...]. Los sujetos no son individuos, aun cuando estén compuestos por individuos. Son el actor social colectivo mediante el cual los individuos alcanzan un sentido holístico de su experiencia. En este caso, la construcción de la identidad es un proyecto de una vida diferente, quizás basado en una identidad oprimida, pero que se expande hacia la transformación de la sociedad como la prolongación de ese proyecto de identidad [...].²¹

Este juego de construcción de las identidades es jugado en el interior de la sociedad contemporánea, culminación de la expansión del capitalismo europeo sobre el espacio, por fin cerrado, de la esfera terráquea, y acelerado por el desarrollo de las tecnologías de transmisión de información y de transporte de personas y cosas. En este mundo, globalizado e informacionalizado, donde las desigualdades en la trama planetaria de poder parecen no dejar de crecer, ¿queda lugar para la delicada trama de las diferencias y las autonomías que caracteriza a las comunidades locales? ¿La aldea global no arrasará las viejas aldeas a escala del hombre?

¿Cuál es la escala del hombre? Cada vez que nos hemos acostumbrado a las dimensiones de una cierta trama de interacción dentro de la cual nos sentimos como en casa (la domus, la aldea, el burgo, el barrio, la ciudad...) cualquier escala mayor que la conocida nos parece superior a la escala humana. Sin embargo, nuevas generaciones han vuelto a formular los parámetros de esa escala. No tenemos razones para perder la esperanza, pero sí motivos para poner manos a la obra.

¹⁹ En el que resucitan buena parte de las connotaciones de la *Gemeinde* tönnesiana, pero ya no como el entorno bucólico de la vida total sino como la vida total compartida bajo la forma de contracultura, de (para usar una terminología muy expresiva de Castells) *exclusión de los excluidos por los excluidos*. (Nota de APG.)

²⁰ Castells: o. cit., p. 31.

²¹ *Ibidem*, p. 32.

Bibliografía consultada

- AROCENA, José: «Discutiendo lo local: las coordenadas del debate», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 45-46, Montevideo: CLAEH, 1988, pp. 7-16.
- «Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 51, Montevideo: CLAEH, 1989, pp.43-56.
- «Lo global y lo local en la transición contemporánea», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 78-79, Montevideo: CLAEH, 1997, pp.78-92.
- *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, 2.ª ed., Montevideo: Taurus-Universidad Católica, 2002.
- BAREL, Yves: *La ciudad medieval. Sistema social-sistema urbano*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.
- BERIAIN, Josetxo: «Las metamorfosis del ser en la Modernidad», en José María GARCÍA BLANCO y Pablo NAVARRO SUSTAETA (eds.): *¿Más allá de la modernidad? Las dimensiones de la información, la comunicación y sus nuevas tecnologías*, Madrid: CIS, 2002, pp. 211-248.
- CASTELLS, Manuel: *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 1: *La sociedad red*, Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 2: *El poder de la identidad*, Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 3: *Fin de milenio*, Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- DELGADO, Manuel: *El animal público*, Barcelona: Anagrama, 1999.
- DE MATTOS, Carlos A.: «La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 51, Montevideo: CLAEH, 1989, pp. 57-75.
- ECO, Umberto: *La estructura ausente. Introducción a la semiótica*, Barcelona: Lumen, 1972.
- GIL CALVO, Enrique: «Quiebra y reconstrucción de las narrativas vitales», en José María GARCÍA BLANCO y Pablo NAVARRO SUSTAETA (eds.): *¿Más allá de la modernidad? Las dimensiones de la información, la comunicación y sus nuevas tecnologías*, Madrid: CIS, 2002, pp. 249-291
- LEYDESDORF, Loet: *A Sociological Theory of Communication. The Self-Organization of the Knowledge Based Society*, Parkland: Universal Publishers, 2001.
- PÉREZ GARCÍA, Antonio: «De identidades y de organizaciones», en *Prisma*, n.º 10, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 1999, pp. 6-41.
- SÁNCHEZ DE LA YNCERA, Ignacio: «El mundo conecta, se agolpan las identidades», en José María GARCÍA BLANCO y Pablo NAVARRO SUSTAETA (eds.): *¿Más allá de la modernidad? Las dimensiones de la información, la comunicación y sus nuevas tecnologías*, Madrid: CIS, 2002, pp. 293-327.
- VERÓN, Eliseo: *Conducta, estructura y comunicación*, 2.ª ed., corregida y aumentada, Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo, 1972.
- VILLASANTE, Tomás R.: *Comunidades locales: análisis, movimientos sociales y alternativas*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1988.

- *Cuatro redes para mejor-vivir 1: Del desarrollo local a las redes para mejor-vivir*, Buenos Aires: Lumen-Humanitas, 1998.
 - *Cuatro redes para mejor-vivir 2: De las redes sociales a las programaciones integrales*, Buenos Aires: Lumen-Humanitas, 1998.
 - *Sujetos en movimiento. Redes y procesos creativos en la complejidad social*, Montevideo: Nordan-Comunidad, 2002.
- WINCHESTER, Lucy, y Enrique GALLICCHIO (eds.): *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile-Montevideo: Ediciones Sur y CLAEH, 2003.
- ŽIŽEK, Slavoj (comp.): *Ideología. Un mapa de la cuestión*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
-

Resumen

El autor analiza en la primera parte de su trabajo algunos problemas en la construcción de la noción de desarrollo local, tanto en sus aspectos teóricos como en las cuestiones ideológicas que la subtienden, como base para ingresar, en la segunda parte, en una evaluación crítica del concepto de identidad local, introduciendo, desde una perspectiva sistémica, la distinción entre sistemas psíquicos y sistemas sociales. Termina proponiendo la construcción dialógica de una teoría más consistente del desarrollo local.

Palabras clave: desarrollo local, teoría, ideología, identidad local, enfoque sistémico, construcción dialógica del conocimiento.

Abstract

The author discusses in the first part of his work some problems in the construction of the concept of local development, both in their theoretical aspects and ideological issues, as a platform to enter in the second part, a critical evaluation of the concept of local identity, introducing, from a systemic perspective, the distinction between psychological and social systems. He proposes a dialogic construction towards the improvement of a consistent theory of local development.

Keywords: local development, theory, ideology, local identity, systemic approach, the dialogical construction of knowledge.

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.

Gobernar las ciudades en tiempos de cambio.

A propósito del buen gobierno local y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos

por Fernando Barreiro Cavestany

Asistimos últimamente a una cierta perplejidad y desasosiego de los responsables políticos locales cuando oyen hablar de participación ciudadana. A su vez, la participación ciudadana, o la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos, se va consolidando como un nuevo paradigma de *corrección política*. Los alcaldes y concejales necesitan disponer de nuevos instrumentos que les permitan actuar en un terreno resbaladizo y buscan herramientas *a la carta*, como reglamentos de participación ciudadana, planes participativos y otras *cajas de herramientas* salidas de las universidades o de los *think tanks* más actualizados.

Más allá de los aspectos anecdóticos o coyunturales del fenómeno de la participación ciudadana como urgencia política de muchos municipios, en el fondo existe un proceso de cambio profundo en cómo se gobiernan las ciudades y los territorios en el nuevo contexto que nos toca vivir.

Crece la intuición y, a menudo, la convicción de que, para gobernar asuntos cada vez más complejos e inciertos, las viejas maneras de gobernar tienen límites muy claros. Es decir, la tradicional y casi única función de un

El autor. Ingeniero, especialista en desarrollo local y regional, planificación del desarrollo y en políticas públicas municipales. Participa en proyectos de cooperación internacional en diversos países de América Latina y en Marruecos. Consultor de la Unión Europea, de la OCDE, del BID y del PNUD. Socio director de Territorios y Organizaciones, empresa dedicada a la consultaría para gobiernos locales en políticas de desarrollo local.

organismo público de concentrar sus esfuerzos en la oferta de servicios para los ciudadanos como usuarios está en entredicho.

Se ponen en cuestión, en suma, las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos. Esta relación se está redefiniendo en la práctica y se está renegociando entre las partes, aunque no de manera explícita. Esto lo podemos constatar, y de forma muy extendida, en diversas dimensiones de las políticas y de las intervenciones municipales: en el urbanismo, en los servicios sociales, en la cultura, en la seguridad, etcétera.

Lo que está cambiando de forma acelerada no es solamente la manera o los procedimientos en la relación con los ciudadanos. Si esto fuera así, las tecnologías o los recursos técnicos, metodológicos y de gestión para ordenar la participación y la implicación de los ciudadanos serían suficientes. Lo que está verdaderamente cambiando son las reglas de juego que definen los compromisos entre las dos partes, es decir, entre la sociedad civil y el gobierno local.

1. Las relaciones de los gobiernos municipales con los ciudadanos

Cada vez más los vecinos se ven abocados a tratar asuntos referidos a la producción de bienes públicos (seguridad, espacios públicos, medio ambiente, etcétera), y ello pone en juego su responsabilidad y su legitimidad. La pregunta es, ¿cómo harán comunidades y vecinos cada vez más diversos para abordar objetivos compartidos?

Otra pregunta clave sería: ¿la gente debería decidir cuánta participación o cuánto autogobierno desea? Y más aún, ¿tiene una obligación o deber cívico de tomar parte en los asuntos de la comunidad?

Resulta evidente que los ciudadanos disponen del *derecho* a no participar. Lo más común es que los ciudadanos esperan que los gobiernos gobiernen. Ellos tienen vidas muy ocupadas, no disponen de tiempo y no esperan implicarse más allá de momentos concretos en que circunstancias muy puntuales afectan su vida privada, incluso no más allá de ejercer el derecho a voto.

El problema de la participación ciudadana es cómo hacerla atractiva para aquellos que *sí* quieren participar en los asuntos de la comunidad, sin esperar que lo sea para todos. En suma, el reto de la participación ciudadana es cómo conseguir una gobernanza local abierta, accesible y acogedora para todos aquellos que quieren tomar parte.

Pero, ¿por qué los gobiernos municipales quieren que los ciudadanos participen o por qué quieren consultarlos? ¿Es necesario hacerlo?

La realidad es que los representantes públicos locales no son siempre claros sobre el porqué de consultar a la gente y sobre cuál es el papel que se espera que jueguen los ciudadanos. ¿Se consulta a los ciudadanos para que ayuden a definir el problema o para que sugieran soluciones? ¿Sus opiniones son valoradas y tenidas en cuenta? ¿Solo se trata de que expresen sus opiniones y preferencias o estas serán incluidas en la toma de decisiones? ¿Se consulta a los ciudadanos como individuos o como representantes de una organización?

En general, se ponen en marcha procesos de participación ciudadana sin que estas preguntas tengan previamente una respuesta.

A menudo se pide a los ciudadanos que elijan entre opciones estratégicas que son vagas y poco definidas, como «mejora del medio ambiente» o «promoción de la economía local», por ejemplo. Se los invita a expresar sus opiniones respecto a decisiones sobre las que no disponen de información ni conocen los antecedentes. Normalmente, las consultas ciudadanas se hacen en torno a prioridades definidas por organismos públicos poderosos, en vez de hacerlo sobre las preocupaciones de los mismos ciudadanos.

Los gobiernos municipales no son siempre claros en sus propias propuestas sobre la legitimidad del proceso de consulta ciudadana y sobre el valor que les darán a las opiniones de los ciudadanos. Habría que distinguir, por ejemplo, entre aquellas situaciones en las que los gobiernos locales están simplemente tratando de dar más información a los ciudadanos, o de recabar más información de ellos para ayudar a una gestión pública más eficaz, y aquellas situaciones que plantean compartir el poder. Esta distinción resulta clave. Por ejemplo, muchas propuestas de los ciudadanos pueden ser ignoradas si no llegan a las mismas conclusiones ya adoptadas por los concejales y alcaldes, o ya elaboradas por los profesionales municipales.

Lo más corriente es que las autoridades locales utilicen los actos públicos y las consultas ciudadanas para explicar los nuevos servicios y las políticas que ya han diseñado y adoptado. Los contactos con los ciudadanos, por el contrario, deberían servir para obtener información sobre sus necesidades reales y sus prioridades, a fin de contrastar la eficacia de los servicios con los propios usuarios o diseñar nuevos servicios coherentes con esas necesidades. Los dos procedimientos son, en todo caso, incompatibles.

2. La participación de los ciudadanos. Pero ¿qué ciudadanos?

A los efectos de este análisis deberíamos diferenciar conceptos. Podemos considerar a los ciudadanos como usuarios, como socios (*partners*) o coproductores de algún servicio o, finalmente, a los ciudadanos como partes implicadas en la gobernanza, es decir, a los ciudadanos como *autoridades*. Todos son importantes, pero cada uno aborda asuntos diferentes.

Si los consideramos como usuarios o consumidores, algunos servicios públicos tienen un carácter universal, sin que existan alternativas para otro tipo de proveedores. Algunos de ellos están fuertemente subvencionados y ofertados a grupos vulnerables que no pueden acceder a ofertas de pago del sector privado. El usuario de servicios públicos, por tanto, es a menudo un ciudadano que no tiene otras opciones, sin capacidad para encontrar alternativas. No todos los servicios públicos se consumen de manera individual; muchos son en beneficio de la comunidad en su conjunto y tienen solo un beneficio marginal para cada individuo (medio ambiente, parques, calles, etcétera), y los ciudadanos se consideran usuarios remotos y no usuarios individuales.

El gobierno local también cumple un papel en la regulación y el control de actividades de los individuos. Hay una distinción entre usuario como beneficiario y usuario como sujeto de obligaciones. Las obligaciones de los individuos son aquellas que los relacionan con las fuerzas policiales, la protección ambiental. Se trata de obligaciones que obligan a las autoridades a hacerlas cumplir.

En una democracia todos los ciudadanos disponen de autoridad sobre las intervenciones públicas, en cuanto votantes o por el hecho de que pagan impuestos. Pero pueden también decidir ser más activos y participar en los asuntos colectivos, haciendo oír su voz, participando en actos y encuentros o en asociaciones comunitarias. El rol de ser más activos —en suma, más ciudadanos— puede ayudar a explorar y a entender los problemas sociales, diseñar políticas, elegir entre alternativas y evaluar resultados.

El aumento del papel de los ciudadanos como sujetos con capacidad para *autorizar* es esencial. Al actuar como *gobernantes* más que como usuarios satisfechos, los ciudadanos pueden cuestionar las acciones del gobierno e incidir en la redistribución de los ingresos y de las oportunidades, cuestionando el uso del presupuesto público.

Asimismo, los ciudadanos pueden ser capaces de actuar como proveedores de servicios para ellos mismos y para sus comunidades a través del trabajo voluntario y las asociaciones de la comunidad. El sector voluntario

ofrece un amplio abanico de servicios de importancia para las comunidades, y estos pueden organizarse formal o informalmente. Los ciudadanos, por tanto, pueden producir bienes y valores públicos a través de la autoayuda o la ayuda mutua. Los bienes públicos se generan a través del refuerzo de las normas ciudadanas y de nuevas reglas dentro de la sociedad civil. Por ejemplo, ayudando a la policía en sus actuaciones, colaborando en el cumplimiento de normas cívicas u organizando actividades de ocio para los niños del barrio.

Podríamos utilizar, el término *coproducción* para expresar el proceso por el cual los bienes públicos se producen a través de la cooperación entre los organismos públicos y los ciudadanos.

Cuando los ciudadanos son considerados como usuarios o consumidores, pueden consumir bienes generados por el sector público, por el sector privado o por otras *actividades ciudadanas*, como las que ofertan las organizaciones comunitarias.

Por tanto, la responsabilidad de los ciudadanos incluye también el hecho de que las personas dentro de la sociedad civil pueden verse a sí mismas como más o menos responsables hacia los otros a través de una serie de roles como los mencionados: usuarios, gobernantes o autoridades, proveedores y coproductores, etcétera.

Estas consideraciones muestran que no existe una comunidad homogénea implicada en la participación o en el diálogo. No existe un proceso binario de un gobierno municipal que dialoga con una comunidad. Las identidades forjadas en la era industrial que cohesionaban a una comunidad social e internamente han decaído. ¿Cuál es entonces el nuevo sentido de comunidad? Para la gente joven, por ejemplo, el concepto es complejo, porque el sentido de comunidad o de grupo se forja no solo en el lugar de residencia o de vecindad.

Las identidades son múltiples y se solapan. Nuestro sentido de pertenencia ya no está definido a través de una sola dimensión. Como individuos, la identidad se forja en nuestro pasado articulado con las relaciones con las que vivimos actualmente.

Los gobiernos municipales tienen que aprender a reconocer y valorar las diferencias y resistirse a la tentación de establecer las identidades locales en relación con la *gente de fuera*. Los métodos tradicionales de participación ciudadana no tratan adecuadamente este asunto de las diferencias y simplifican las propuestas o las intervenciones.

El tipo de respuestas o de propuestas que los ciudadanos hacen en los procesos participativos depende en gran medida del rol que cumplen o que les ha sido asignado y de las identidades que han construido. Si los ciudadanos han sido configurados en el proceso de participación como usuarios,

entonces responderán identificando necesidades y deseos y devolviendo la responsabilidad al *proveedor*. Pero si participan como coproductores, querrán negociar proyectos, participar en las decisiones sobre necesidades, actuaciones y presupuesto, y en algunos casos ofrecerán sus propios recursos. A su vez, si participan como autoridades o gobernantes, los ciudadanos pueden empezar a plantear temas estratégicos, de futuro de la comunidad, y no solamente reivindicar asuntos inmediatos que los afecten.

Los gestores locales y los políticos se confunden a menudo porque no son capaces de hacer y de entender estas distinciones.

3. Relaciones que deben ser construidas (y reconstruidas)

El proceso de consulta a los ciudadanos se hace de forma unidireccional, diseñada por las autoridades locales, evidentemente. La participación ciudadana no es para debatir los problemas que tiene el sector público. Es algo más.

Las relaciones deben ser negociadas de manera progresiva, en un proceso de diálogo. Y en todo diálogo, mientras un participante puede estar muy motivado por sus planes, pretende hablar primero y puede que disfrute cuando le preguntan, es posible que al mismo tiempo descubra qué es lo que su *partner* pretende o sobre qué quiere hablar. En cada conversación, cada persona trae bajo el brazo un conjunto de temas de su interés. Es el proceso de ser escuchado, de compartir el poder para decidir lo que es importante lo que configura una relación de participación.

En suma, para que una relación funcione, tiene que generarse una lógica y un espacio de interdependencia, de mutuo compromiso con la reciprocidad.

Los diálogos a los que nos referimos no son solamente entre dos *partners*; son muchas voces que tratan de hacerse escuchar. No todos están de acuerdo, no todos ven las cosas de la misma manera. Demasiado a menudo los procesos participativos son más una cena ruidosa que un encuentro cara a cara. Y no sabemos muy bien cómo construir estas relaciones cívicas como espacio de interdependencia virtuosa. Por supuesto, las cosas son más complicadas porque no son las organizaciones las que dialogan; solo las personas lo hacen.

El poder que los individuos tienen para hacer promesas y cumplirlas es tan importante en el seno de las organizaciones como fuera de ellas, frente a otras organizaciones.

Los encuentros públicos son una forma práctica de interacción. A menudo son convocados en momentos de crisis que no facilitan a los actores desempeñar sus roles. Es un espacio de ritos que no tiene intención de cambiar nada y termina solo explicando las justificaciones oficiales sobre un asunto.

Los representantes de la sociedad civil tienen que negociar su propia legitimidad, como personas autorizadas a actuar en nombre de otras. Tienen que analizar su propia responsabilidad y la necesidad de construir el apoyo. Un grupo de discusión de una docena de personas no sustituye la responsabilidad en la toma de decisiones. Aunque sean los concejales los que finalmente decidan, los ciudadanos quieren que sus contribuciones sean tomadas seriamente en cuenta. Pero, asimismo, los ciudadanos no tolerarán que un pequeño *focus group* tome decisiones sobre asuntos que afectan sus vidas. Los asuntos de transparencia y responsabilidad son tan importantes dentro de los grupos comunitarios como dentro del gobierno municipal.

Los organismos públicos locales han sido muy conscientes sobre su propia responsabilidad, honestidad, equidad y probidad financiera. Tienen tendencia a desconfiar y a no comprender el estar bajo el control de grupos locales que puede que no sean competentes o incluso honestos. Pero estos argumentos han sido utilizados para prevenir cualquier transferencia seria de poder, más que para repensar las vías en que los ciudadanos podrían comprometerse de manera transparente, legítima y responsable.

Los gestores públicos a menudo cuestionan el valor de demasiadas consultas y tratan de asegurar que no se despilfarren los recursos que son necesarios para asegurar servicios básicos. La cuestión del despilfarro y la ineficiencia es tan importante para el organismo público como para los ciudadanos. Medir la consulta por el número de reuniones o de vecinos que participan no es lo que importa. Los ciudadanos desean gastar el menor tiempo y esfuerzo para ser escuchados y para que se confíe en ellos.

Probablemente no ha habido antes tanta preocupación de los gobiernos locales por relacionarse de manera renovada con los ciudadanos. Pero esto se está produciendo dentro de organizaciones y de estructuras que difícilmente podrán encarar el cambio y construir un nuevo tipo de relaciones con los ciudadanos. Existen posibilidades de abrir nuevos espacios donde la sociedad civil reconozca el papel del gobierno local dentro de las nuevas relaciones ciudadanas y donde se pueda negociar ese rol. Pero no está claro que esto vaya a suceder rápidamente, porque supone la necesidad de negociar nuevas reglas de compromiso y de implicación, tanto para los ciudadanos como para los representantes políticos locales.

Para entender este cambio emergente en los compromisos entre gobierno y sociedad civil es necesario detenerse en algunos de los fenómenos que lo explican.

4. La individualización de nuestras sociedades y el interés (o desinterés) por los asuntos colectivos

Un factor de primera importancia es la tendencia hacia la individualización de nuestras sociedades. En gran medida, esta tendencia viene determinada por diversos cambios económicos y sociales que afectan al consumo, a la diferenciación de productos, a la segmentación de mercados y clientes. A estos cambios de mercado se agregan aquellos vinculados al progreso económico y social de las personas, a sus mayores niveles educativos, etcétera.

Todo ello afecta el uso y el consumo de los productos o bienes públicos y las expectativas sobre ellos. La experiencia diaria de elección en el sector de mercado crea en los consumidores nuevas expectativas que se pretende equiparar a las elecciones en el sector público. ¿Qué duda cabe, por ejemplo, de que los ciudadanos de hoy en día tienen menor disposición a esperar, a hacer colas y a recibir productos con los que no están satisfechos?

Al mismo tiempo, para la vida de mucha gente los servicios públicos no son tan importantes como en el pasado. Los cambios en la prosperidad individual han sido radicales durante las últimas décadas en Europa. Aunque todavía muchas personas dependen enteramente de los servicios de educación y de sanidad públicos, pocas dependen del sector público para la vivienda, el ocio o la cultura. Los servicios públicos son marginales para una proporción muy importante de la población europea, y, para quienes dependen de los servicios públicos, se trata en todo caso de necesidades marginales y de relaciones de dependencia con los organismos públicos.

Asimismo, para el acceso y la disponibilidad de información es cada vez menos importante el gobierno o el servicio público. Los potenciales usuarios de servicios públicos pueden acudir a internet para informarse sobre sus derechos y conocer mejor los *asuntos del gobierno*.

Finalmente, no olvidemos que las comunidades tradicionales están cambiando y que hoy nuestras ciudades son muy diferentes de aquellas de los años sesenta y setenta. Hay menos sentido de comunidad, una mayor diversidad que facilita la aceptación de las diferentes maneras de ver el mundo. Los municipios tienen que gobernar sociedades marcadas por la creciente diversidad. Pero esta diversidad también crea más ansiedad, en la medida en que los ciudadanos cada vez más deben tomar decisiones más difíciles sobre sus propias vidas, asumir mayores riesgos y vivir en un mundo con mayores incertidumbres que en el pasado.

Todos estos elementos hacen que los ciudadanos quieran —y en la práctica lo hagan— renegociar sus relaciones con los gobiernos y, particularmente,

con los municipios, con los gobiernos de proximidad. Pero esto es complejo y contradictorio.

Por una parte, los ciudadanos esperan menos del municipio, en la medida en que se sienten menos afectados por muchas de las decisiones que este toma. Pero, al mismo tiempo, demandan más del municipio en aquellas esferas donde ni el sector privado, ni el voluntario, ni las iniciativas de los mismos ciudadanos pueden sustituirlo.

Tal como dice A. Giddens (1998), el creciente acceso a la información, una mayor autonomía individual y la emergencia de una ciudadanía más reflexiva y formada hacen que la democratización de la sociedad se desvincule de la democracia gubernamental. Esta desvinculación se produce porque, de manera creciente, los ciudadanos desean cosas diferentes de los gobiernos, no simplemente una oferta de servicios o mayor eficiencia administrativa.

En el nuevo contexto social y económico, los ciudadanos exigen a los gobiernos locales, por una parte, mayor capacidad para gestionar los nuevos riesgos que afectan a nuestras sociedades —es decir, los riesgos ambientales, de seguridad, tecnológicos, de convivencia, etcétera— y, por otra parte, mayor transparencia y apertura en sus actuaciones y en sus relaciones con la sociedad civil, porque hay evidencias de que estos nuevos problemas o estos nuevos riesgos no pueden ser abordados de forma exclusiva por los gobiernos.

Nuestras sociedades están alcanzando niveles crecientes de autoorganización y de autosatisfacción. En muchos ámbitos ya no se requiere la intervención del gobierno, que esté siempre haciendo cosas para los ciudadanos, generando nuevos servicios para las personas.

No debe olvidarse, además, que las relaciones entre el sector público y los ciudadanos es vivida cotidianamente; por ejemplo, entre la agencia tributaria y los que declaran sus impuestos, entre un organismo de promoción de vivienda pública y los propietarios, entre el agente de tráfico y los conductores, entre las autoridades escolares y las asociaciones de padres, etcétera. Estos encuentros cotidianos entre el gobierno y los ciudadanos configuran la relación real entre el sector público y la población. Pero incluso en estas relaciones hay evidencias de que está en marcha una renegociación de las relaciones.

Lo que se produce es un cambio en el papel del gobierno municipal. Así, el rol de los municipios resulta cada vez más importante en la creación de condiciones para que los ciudadanos resuelvan sus problemas y alcancen sus metas. Es decir, en el diseño y en el impulso de una nueva arquitectura de relaciones ciudadanas e institucionales, asunto clave para orientar los procesos de participación ciudadana.

5. La gobernanza local como nuevo concepto

Utilizamos aquí el término *gobernanza* para describir las formas emergentes de toma de decisiones sobre asuntos colectivos y que configuran nuevas relaciones, no simplemente entre organismos públicos, sino también entre el sector público y los ciudadanos. Esto es así en la medida en que los nuevos retos (problemas asociados al nuevo contexto social) para resolver los asuntos colectivos de nuestras sociedades no pueden ser abordados en exclusiva por los gobiernos y por las políticas públicas.

Así, por ejemplo, se externalizan muchos servicios hasta ahora públicos, o en la frontera entre el sector público y el privado surgen nuevas organizaciones que intervienen en los asuntos colectivos. Por eso, cada vez más, el gobierno local es un actor dentro de redes complejas. La gobernanza local describe las diferentes vías de interacción entre diferentes organizaciones a escala local para *gobernar*. Por tanto, en este enfoque, gobernar ya no es un asunto que solo compete a los gobiernos, sino que es el resultado de nuevos acuerdos entre los diferentes gobiernos entre sí, y entre estos y las organizaciones de la sociedad civil.

En suma, el *buen gobierno local* no se refiere a que el gobierno municipal gobierne bien, sino a la configuración de nuevas relaciones institucionales que atraviesan las fronteras entre la esfera pública y la sociedad civil, y que establecen así espacios donde todos los actores estratégicos participan en la toma de decisiones que conciernen a la comunidad y al bienestar colectivo.

De los gobiernos municipales se esperaba que actuaran como oferta de un amplio conjunto de servicios básicos de los que dependía el ciudadano. Ahora, la provisión de servicios ya no es percibida como suficiente para justificar la intervención pública.

Los servicios públicos deben ser percibidos como un valor agregado. Deben ofrecer no solo valor, sino el *mejor valor*, dirigidos al público adecuado en el momento adecuado, y ser coherentes con las necesidades y deseos de los ciudadanos, es decir, alcanzar altos niveles de satisfacción de los usuarios.

Al mismo tiempo deben ser eficientes y eficaces y contribuir, de una u otra forma, a la consecución de objetivos más amplios y de largo plazo, como la inclusión social, la sostenibilidad de la comunidad y la seguridad de los ciudadanos.

Finalmente, en el contexto actual de cambios y de riesgos, no se puede asumir que los servicios que se utilizan demuestran por ello ser necesarios. Tampoco puede asumirse que los servicios de menor costo sean los mejores y, menos aún, que los actuales proveedores sean los mejores posibles.

Los gobiernos suelen centrarse en asuntos que tienen aceptación popular, como el descenso de la delincuencia, pero esto resulta ser más complicado de lo que aparenta. En este ejemplo, cabría preguntarse: ¿Nos estamos refiriendo a menor índice de delincuencia o a un descenso de la delincuencia percibida? ¿Estamos tratando de detener a un mayor número de delincuentes o de prevenir nuevos actos delictivos? ¿Cuáles son los principales delitos a evitar?: ¿aquellos importantes, como crímenes y asaltos a mano armada, o aquellos que causan menor impacto y que afectan a mucha más gente, como robos en viviendas, accidentes de tránsito y violencia doméstica?

Inevitablemente, y en la medida en que estos asuntos se plantean y se resuelven a escala local, los políticos y gestores públicos locales y las organizaciones ciudadanas están descubriendo la gran dificultad para descubrir el entramado de factores que los explican, es decir, las relaciones causa-efecto. Los objetivos y los resultados esperados, en este marco, son contradictorios, cuando no entran directamente en conflicto. En la medida en que diferentes resultados serán valorados como más o menos importantes según quién los plantee o promueva, la pregunta clave será: entonces, ¿quién decide?

Cuando nos referíamos a servicios más o menos tradicionales, que generaban servicios más o menos estandarizados y aceptados, el asunto no merecía mayor atención, pero cuando debemos tratar con asuntos complejos, para los que no disponemos de experiencia, estas preguntas son fundamentales.

6. Una nueva legitimidad, democrática y ciudadana

En la perspectiva de la gobernanza local, las decisiones deben ser tomadas en beneficio de los ciudadanos. En una democracia ello requiere que los decisores estén legitimados y que exista un acuerdo sobre su autoridad para hacerlo. Por tanto, para producir valores públicos se requiere el consentimiento de los ciudadanos. Este proceso puede conllevar diferentes niveles de acuerdo. Un consentimiento pasivo, basado en la inercia o, por el contrario, a través del compromiso y la participación activa, es decir, mediante la construcción de consensos.

Tradicionalmente, el consentimiento se consigue a través de los procesos democráticos, a través de la elección de representantes políticos locales. La caída de la participación electoral en las elecciones locales en los países desarrollados y las dificultades para atraer a nuevos candidatos genera la percepción de un déficit democrático o de legitimidad. Disminuye, por

otra parte, la capacidad de los políticos locales para movilizar y crear consenso entre los ciudadanos.

Como ya hemos dicho, y a diferencia del gobierno local tradicional, la gobernanza local se lleva a cabo a través de redes dinámicas y cambiantes de organismos públicos y privados. La legitimidad de estas redes es compleja y amplia. Resulta evidente, en todo caso, que en esta perspectiva la legitimidad de los cargos electos locales disminuye, así como su capacidad para controlar los servicios e intervenciones municipales.

La legitimidad democrática representativa no se pone en cuestión, está en la base de nuestras sociedades, pero existen otras formas de legitimidad. Hay muchas razones por las cuales los ciudadanos deben tener otras formas de manifestar sus opiniones y de tomar parte en las decisiones locales. Deben disponer de un amplio abanico de legitimidades y de las informaciones y los conocimientos necesarios. En esto consiste el ejercicio de una ciudadanía activa.

Si los ciudadanos disponen de los conocimientos adecuados, ello cuestiona en parte el monopolio de conocimientos que esgrimen los profesionales del sector público para establecer su legitimidad. Esto también puede aplicarse a los individuos que son usuarios de servicios públicos, en la medida en que su mayor *autoconocimiento* les permite incrementar su implicación en los *asuntos del gobierno*.

También existe una legitimidad que deriva del liderazgo, que se genera sobre la base de la función que determinadas personas cumplen en la comunidad, como médicos, jueces, policías, etcétera. Y, finalmente, existe una legitimidad que deriva de la capacidad para construir consensos, adhesiones y consentimientos, es decir, para encontrar soluciones con las que todos concuerden.

Todas estas legitimidades son reales; no pueden ser descartadas con el argumento de que no son democráticas o que no tienen legitimidad política. Los buenos gestores públicos, políticos electos, líderes de la comunidad, instintivamente encuentran (o deberían encontrar) las vías para negociar entre ellos estas diferentes legitimidades.

Así, la emergencia de las nuevas relaciones de la gobernanza hace más evidente que estamos en una era de legitimidades múltiples, que todas ellas son relevantes y que, por tanto, la gobernanza efectiva requiere, al mismo tiempo, que todos los actores sean capaces de reconocer la legitimidad de los otros actores y de negociar legitimidades compartidas de una manera permanente y continuada.

Un concepto importante a efectos de este análisis de la legitimidad es el de responsabilidad (*accountability*). Legitimidad no es lo mismo que responsabilidad. Dicho de otra manera, cada vez se acepta menos la falta de

mecanismos que aseguren una gobernanza responsable. Cada organización implicada en redes locales tiene diferentes sistemas de responsabilidad (de responsabilizarse frente a los demás), pero es necesario desarrollar nuevos sistemas de responsabilidad colectiva y moderna, y de aumentar la presencia de organizaciones responsables, es decir, que se responsabilicen frente a los demás miembros de la red; en suma, que rindan cuentas de su desempeño y de sus resultados.

En todo caso, necesitamos una teoría y una práctica de gobernanza que reconozca la problemática relación entre los organismos públicos y los ciudadanos a los que sirven, y que reconozca el rol de los ciudadanos y de las organizaciones gubernamentales en el mantenimiento y la mejora de las relaciones que constituyen la gobernanza. Así, por ejemplo, un compromiso serio de la comunidad no puede tener lugar sin reconocimiento explícito de la falta de equidad. Hay que reconocer las diferencias de poder. Mientras que las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos municipales están mejorando, no ocurre lo mismo con la forma de gestionar estas relaciones. No sabemos bien cuáles deben ser las bases que gobiernen estas relaciones en la sociedad actual.

7. Roles y responsabilidades para el *buen gobierno* local

La gobernanza local requiere la constitución de nuevos roles. Estos roles no se reducen a tareas a realizar dentro de las organizaciones. Muchos de ellos no pueden ser cumplidos dentro de las fronteras de las organizaciones, por lo que requieren organizaciones que cooperen con otras organizaciones y con los ciudadanos. Exigen procedimientos no burocráticos y la construcción de relaciones de colaboración. Entre otros asuntos, los organismos públicos locales implicados en la gobernanza deben regular y prevenir los abusos de poder, liderar las negociaciones sobre intervenciones públicas y propuestas ciudadanas, promover la autogestión cívica y crear marcos adecuados para la participación democrática.

Algunos de estos roles parecen particularmente reservados para los gobiernos municipales, que disponen de los poderes legales, por ejemplo, para llevar a cabo diferentes regulaciones y el establecimiento de normas. Otros, sin embargo, pueden implicar a autoridades sanitarias y educativas, a grupos voluntarios, a entidades profesionales o a asociaciones cívicas.

Es evidente que la legitimidad democrática otorga a los gobiernos municipales un rol de liderazgo en la comunidad, pero este liderazgo no significa

sustituir las contribuciones del resto de la comunidad. La gobernanza exitosa abre una posibilidad para el funcionamiento de redes capaces de identificar objetivos, de movilizar el consenso, de integrar las intervenciones reconfigurando recursos.

La gobernanza no diluye el rol y la responsabilidad de los políticos electos democráticamente. Es más, una dilución absoluta de su liderazgo y de su legitimidad democrática sería contraproducente. El gobierno local electo debe rendir cuentas y asumir su responsabilidad en la toma de decisiones, en aquellas que se establecen en la ley y en las competencias; por ejemplo, en la transparencia, en la eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos, o en hacer cumplir las obligaciones a los ciudadanos. Si estas facultades y responsabilidades se diluyen en una red difusa de actores que toman decisiones en todos los ámbitos, mal podremos pedir rendición de cuentas a las autoridades públicas.

Las responsabilidades, en un proceso negociado de participación ciudadana, no solamente conciernen a las autoridades locales. En la medida en que los ciudadanos se comprometen en la gobernanza, se deben esperar determinados comportamientos. Por ejemplo, debemos suponer ciertos estándares éticos de conducta. Al mismo tiempo, esta ética de la responsabilidad debe ser manifiesta en los gestores públicos, asumiendo prácticas de rendición de cuentas, de transparencia y de información. Entre otras cosas, los gobiernos municipales deben asegurar que todas las voces sean escuchadas y no solamente las de aquellos que tienen mayor poder.

8. El ámbito local como escala de gobernanza

Puede que las estructuras democráticas electas, municipales, sean al mismo tiempo demasiado pequeñas para las decisiones estratégicas y demasiado grandes para asegurar el compromiso local con la comunidad. Las fronteras de la gobernanza local no son las mismas que las del gobierno local. Regiones por arriba y barrios o distritos por abajo marcan espacios diferentes. Debemos preguntarnos en qué medida un lugar donde se toman decisiones es un lugar de gobernanza.

El factor clave que define lo local es el del poder. En concreto, es indispensable disponer de suficiente poder para ser capaz de negociar. Si una localidad es demasiado pequeña, no será suficientemente poderosa para ser escuchada por otros y sus posibilidades efectivas de desarrollo local serán reducidas.

Inevitablemente, la gobernanza tiene lugar en diferentes niveles y ya no puede ser concebida como algo de lo que se encargan las autoridades locales

o municipales. La gobernanza también se produce y se desarrolla en los barrios a través de organizaciones comunitarias o grupos de vecinos, ya sea que estas formas de gobernanza adopten estructuras formales o se mantengan informales.

Asimismo, la gobernanza local no solo concierne a lo local, sino que tiene que ver con la interfaz entre niveles de gobernanza (transnacional, central, regional, local y vecinal). El rol de la gobernanza local no es simplemente intervenir en el nivel local, sino negociar las relaciones con otros niveles de gobernanza. Mientras que los gobiernos nacionales o centrales tienden a marcar las fronteras entre los niveles de gobierno, la gobernanza, en su sentido de redes de toma de decisiones, tiene lugar no en cada uno de estos niveles, sino que es el proceso de creación de redes entre estos niveles y en los espacios intermedios.

Las estructuras de gobernanza de los barrios, por ejemplo, no pueden funcionar sin el apoyo y la legitimidad dadas por las autoridades locales; a su vez, los planes locales dependen de la distribución de recursos realizada por el gobierno regional. La gobernanza local no puede simplemente ser analizada desde los organismos públicos de nivel local. El poder se distribuye por diferentes lugares.

9. Redes, interacciones y organizaciones relacionales

Si las redes son el principal asunto que concierne a las nuevas organizaciones que participan en la gobernanza, ¿cómo hacen esto las organizaciones públicas locales? ¿Es que pueden hacerlo efectivamente? ¿Cómo romper los obstáculos de la burocracia y de las formas tradicionales de gestión?

Las presiones que tienen las organizaciones públicas de diferentes niveles para trabajar juntas o para cooperar obedecen a diferentes causas: en primer lugar, a la fragmentación de los sistemas de servicios; en segundo lugar, a los incentivos y sanciones gubernamentales, y, finalmente, a las presiones generadas en el ámbito local, que es donde se manifiestan los resultados. Los tres tipos de presiones son muy diferentes. El primero refleja los cambios en el entorno, el segundo refleja un cambio en las políticas gubernamentales, mientras que el tercero refleja los cambios en el territorio local. Para dar respuesta a estas presiones no existen modos universales y válidos en todos los casos.

Las organizaciones asociadas (en *partenariado*) pueden trabajar juntas para explorar y acordar objetivos transfronterizos, más allá de las fronteras

de cada organización. Aquí la clave reside en la claridad de los objetivos esperados, y esto debe ser negociado localmente.

A su vez, las organizaciones socias necesitan compartir una comprensión de la razón de ser de la asociación, para qué objetivos se establece (para compartir acciones, información, recursos, etcétera), desarrollar una estrategia apropiada y compartirla, y clarificar roles, expectativas y responsabilidades para todos los jugadores.

Para que la asociación entre organizaciones funcione, los socios tienen que crear y compartir un sistema de producción apropiado. Si las asociaciones van a pasar a la acción, necesitan crear estructuras de toma de decisiones y sistemas comunes para compartir la información. Estas estructuras o redes, finalmente, tienen que tener una idea clara de cómo definir el éxito y la evidencia que indique problemas o fallos.

Hay que reconocer que la experiencia de asociaciones donde participan las organizaciones públicas es más bien negativa y que los aprendizajes son escasos. ¿Qué nos hace pensar que podemos tener éxito ahora? ¿Es que las tendencias actuales hacia el trabajo transversal y transfronterizo son diferentes de las del pasado? ¿Está el poder aún localizado en los mismos lugares o las nuevas asociaciones de actores representan una distribución diferente del poder? ¿Existen nuevos jugadores? ¿Es que las nuevas asociaciones suponen trabajar de otra manera, de tal modo que las decisiones no solo son tomadas por agentes diferentes sino también de forma diferente?

No cualquier relación se puede identificar como una asociación entre organizaciones. La palabra *socio* es comúnmente utilizada en el sector privado, mientras que en el sector público parece abarcar muchas situaciones diferentes en las que un grupo de personas diferentes provenientes de diversas organizaciones se reúnen regularmente y se *coordinan*.

Si partimos de la teoría de la mediación o intermediación entre grupos de interés (Rhodes, 1997), las redes políticas se caracterizan por la interdependencia entre organizaciones, la interacción continua entre los miembros de la red de cara al intercambio de recursos y la negociación de objetivos compartidos, basados en la confianza y regulados por reglas de juego negociadas y acordadas por los socios o *partners* de la red, con cierto grado de autonomía del Estado. Se trata de un *juego* donde los participantes operan por sacar ventajas; cada uno vuelca sus recursos (financieros, de conocimiento) para maximizar su influencia sobre los resultados y trata, al mismo tiempo, de no depender de los otros jugadores.

No solo diferentes organizaciones tienen intereses diferentes, sino que dentro de una organización existen diferentes intereses y puede que trabajen separadamente y para diferentes objetivos dentro o fuera de las fronteras de la organización. Por ejemplo, es posible que los gestores públicos de sanidad

y servicios sociales tengan los mismos intereses en generar servicios para alcanzar eficiencia en el uso de recursos, mientras que los médicos y los trabajadores sociales puede que quieran evidenciar su singularidad profesional. No podemos asumir que todos estos flujos de actividades alcancen resultados realizados en común. El juego puede ser simplemente la movilización de recursos entre todos a fin de reforzar el estatus de los actores claves para elaborar propuestas, pero sin plantearse alcanzar ningún resultado medible sobre el terreno.

¿Cómo enfocar la construcción de redes y asociaciones locales en una perspectiva de la gobernanza? El mapa de actores locales es complejo, pero el verdadero mapa de jugadores es más complejo en la medida en que los actores son parte, a su vez, del amplio contexto dentro del cual las iniciativas de los actores tienen lugar. Una intervención singular no funciona de manera aislada de las acciones y reacciones de un amplio abanico de actores sociales.

Es necesario, por lo tanto, enfocar el conjunto antes que las partes. Necesitamos observar interacciones más que objetos o cosas, para así comprender las pautas del cambio y no situaciones estáticas. El enfoque sistémico plantea que no existe un *afuera* y un *adentro*; que nuestra propia organización y las causas de nuestros problemas son parte de un único sistema.

Los resultados que finalmente se alcanzan serán el producto de las múltiples intervenciones interactivas de todos los actores implicados. Por tanto, la gobernanza puede ser vista como una serie de interacciones sistémicas que no deben ser examinadas desde el punto de vista de una organización y tomando al resto como entorno. Tampoco podemos observar el mundo de la gobernanza como un sistema cerrado o uno inevitablemente adaptativo. No hay efectos sistémicos automáticos y el sistema no está necesariamente equilibrado. Los individuos y las organizaciones siempre responden activamente a su entorno y a sus circunstancias. No siguen simplemente unas reglas preestablecidas y no siempre son capaces de actuar libremente, porque están limitados o condicionados por otros actores poderosos.

Una de las principales razones de por qué las políticas públicas no siempre alcanzan los impactos esperados es que otros actores poderosos reaccionan, y al hacerlo cambian las condiciones dentro de las cuales una política puede ser implementada.

10. Asociaciones entre actores y reglas de compromiso

Cuando las asociaciones de actores y las redes funcionan con eficacia, devienen una suerte de nueva organización con la capacidad de una agencia. Existen pocas, pero debemos asumir que van a ir evolucionando progresivamente en el sector público.

Los factores que determinan las organizaciones relacionales exitosas también necesitan que existan asociaciones entre actores exitosas. La autoconciencia sobre roles y responsabilidades, la capacidad de compartir aprendizajes, reciprocidad y efectiva comunicación, la habilidad para cumplir los compromisos y para hacer que las cosas sucedan, son todos elementos importantes en la asociación y dentro de las organizaciones.

A menudo, se supone que las asociaciones deben desarrollar estrategias *yo gano-tú ganas (win-win)*, donde todas las organizaciones alcanzan sus objetivos, pero esto se refiere a la perspectiva de cada organización. *Win-win* asume que los objetivos de cada una tienen igual importancia o prioridad, pero es necesario romper estos supuestos para que los socios ofrezcan ayuda en orden a alcanzar objetivos compartidos sin ninguna garantía de que una organización obtenga beneficios inmediatos. Si las asociaciones y redes de actores pueden moverse hacia la definición de objetivos que genuinamente son apoyados por y para una comunidad, esto deja de ser tan difícil de alcanzar.

Así, lo que se requiere es capital social organizacional, a fin de que las redes de relaciones entre agencias engendren suficiente confianza para que las organizaciones se ayuden o cooperen unas con otras en el reconocimiento de reciprocidad a largo plazo o para ganar estatus en la comunidad, más que en la búsqueda de retornos inmediatos. Se reconoce que las asociaciones o consorcios de actores ofrecen la perspectiva de estar gastando el dinero de los ciudadanos para alcanzar objetivos propios de cada organización, pero una versión más sofisticada puede estimular a las organizaciones a contribuir con sus recursos para proyectos de otras personas u organizaciones, o crear espacios para otras iniciativas que persigan objetivos colectivos que beneficien al conjunto de organizaciones de manera indiferenciada.

Pero ¿cómo se eligen estos objetivos? Las redes y las asociaciones deben encontrar vías para abordar los temas de legitimidad y responsabilidad. La legitimidad está a menudo vinculada con el liderazgo. Por ejemplo, las autoridades locales a menudo lideran dentro de las asociaciones de actores porque tienen una legitimidad democrática en la localidad en diversos temas. Pero el poder real dentro de las asociaciones depende de los asuntos y

sectores implicados y de una combinación de recursos, compromisos, conocimiento, poder de influencia y personalidades. Se asume a menudo que el liderazgo debe provenir del estatus jurídico, pero esto es lo que está siendo cuestionado.

No está claro cuál es la legitimidad de una asociación o consorcio de actores para tomar las decisiones que toma, en la medida en que no se trata de una institución pública que cuenta con su legitimidad democrática. Cualquier nueva asociación tiene que decidir cómo equilibrará los requerimientos de transparencia financiera y la eficiencia, las competencias legales, la elección de los usuarios y el punto de vista de los ciudadanos, y el consentimiento de la comunidad en este equilibrio. Podemos hablar de una *licencia para actuar*. El proceso de gestionar la legitimidad es tan importante para la asociación como para cualquier organización individual que toma parte de ella, o incluso más.

Si las asociaciones de actores deben ganar consenso para sus planes, también deben ser responsables de sus acciones. Si una asociación está constituida por diversas organizaciones, cada una de ellas tiene su propia norma de responsabilidad. Los *partners* o socios individuales son responsables a través de mecanismos particulares, pero todos pueden decir que ellos no son responsables de los posibles fracasos de la asociación de actores. Algunos de los *partners* son entidades comunitarias y no dependen de criterios de responsabilidad pública, o son entidades privadas sin ninguna responsabilidad pública. Mientras que algunos *partners* pueden alcanzar mayor éxito a través de acciones cooperativas, otras puede que no lo consigan. Asimismo, es posible que ser miembro de una asociación de actores plantee problemas de visibilidad para alguno de los socios, que puede ver desdibujado su perfil como organización.

Hay asuntos importantes de equidad y de simetría que, sin duda, deben ser abordados. Así, por ejemplo, ¿cómo se decide quién estará implicado en la asociación y quién excluido? ¿Quién decide a quién preguntar? ¿Cómo podemos protestar si nuestra organización es excluida? Una asociación de organizaciones clave en una ciudad puede tener considerable poder para resolver problemas, pero también contiene un riesgo de abuso. Si una empresa privada está incluida y un competidor excluido, esto puede provocar competencia desleal. Si se excluye a los jóvenes, no se aborda la diversidad social. Por tanto, puede resultar un asunto muy complejo decidir a quién se invita a la fiesta.

Las relaciones necesitan ser suficientemente robustas para permitir la responsabilidad y legitimidad y, en su caso, para soportar cuestionamientos. Los miembros de las redes deben negociar las expectativas y confrontar los problemas. Necesitan desarrollar los compromisos, los resultados esperados,

los mecanismos de veto y de sanciones. Necesitan reconocer inequidades, poder y capacidades dentro de la asociación y actuar en consecuencia.

Las reglas de compromiso deben establecerse dentro de las organizaciones que participan en las asociaciones de la gobernanza, tanto en las organizaciones públicas como en las de la sociedad civil.

En efecto, los políticos locales deberían superar su vieja misión tradicional de carácter ejecutivo y devenir negociadores, intermediarios entre organismos públicos y privados, motores y promotores de redes de cooperación y de proyectos transversales. Además, habrán de compartir su poder en procesos de toma de decisiones con representantes vecinales y con los mismos ciudadanos. En un planteamiento de gobernanza, en la que está inmersa la sociedad civil, estos cambios también se deberán ir filtrando en cada una de las organizaciones de la sociedad civil.

11. El gobierno y la gestión municipal dentro de la gobernanza local

En esta perspectiva de gobernanza, los gobiernos municipales necesitan cambiar de manera radical, mucho más de lo que lo han hecho hasta ahora. Se necesitan nuevas capacidades y calificaciones técnicas; entre otras cosas, las capacidades para gestionar riesgos y legitimidades en proceso de cambio. El aprendizaje y el cambio no son procesos sencillos; probablemente exijan desaprender las viejas maneras de hacer. En todo caso, parece cierto que las viejas maneras de hacer las cosas se están volviendo obsoletas antes de que las nuevas maneras se hayan establecido plenamente. Esta parece ser la situación que nos toca vivir.

También cambian los roles de los gestores y funcionarios públicos dentro de las organizaciones públicas. En las organizaciones públicas locales hay que tener en cuenta las dicotomías que han de afrontar la mayoría de los profesionales del sector público:

- los valores tradicionalmente exigidos (confidencialidad, neutralidad, marketing institucional, etcétera) frente a los valores emergentes (eficiencia, transparencia, asunción de responsabilidades, análisis crítico del propio desempeño, etcétera);
- las demandas cada vez más explícitas de la sociedad respecto a la mejora de los servicios públicos y las exigencias de eficiencia de parte del sistema público.

Así, los gestores públicos locales deben hacer frente a nuevos retos, como por ejemplo:

- gestión del riesgo, dado que las organizaciones están cada vez más expuestas a situaciones de riesgo y de cambio;
- gestión de la legitimidad;
- insuficiencia del cuerpo de conocimientos teóricos para resolver la mayor parte de las situaciones con que se encuentran;
- necesidad de formación continuada y transversal;
- replanteamiento de las dinámicas de trabajo tradicionalmente solitarias, fruto del desarrollo de equipos de trabajo multidisciplinarios.

La compleja realidad que enmarca actualmente a las autoridades locales hace necesario cumplir un doble papel en su interior: de aprendizaje y de desaprendizaje. Hay que construir para ello organizaciones formadoras que aprendan, es decir, organizaciones que fomenten la formación y que faciliten el intercambio de conocimientos entre los mismos trabajadores.

Por lo que hace a la sociedad civil, los procesos de participación de los ciudadanos en el gobierno local tampoco han ido acompañados de la formación necesaria para desarrollar todas sus potencialidades. Las redes de cooperación pueden devenir fuentes de gobernanza creativa, radical y responsable, pero previamente es necesario que los participantes asimilen los nuevos roles que habrán de asumir, las nuevas maneras de trabajo que habrá de utilizar y lo que se espera de ellos. Sin esta formación previa, las redes corren el riesgo de devenir proyectos estériles y contraproducentes, ya que la falta de resultados puede desincentivar la participación. Por tanto, hay que encarar el aprendizaje y el desaprendizaje de toda la ciudadanía.

Las acciones cotidianas de los responsables políticos locales y las interacciones del día a día son el medio para construir este aprendizaje social, dando valor a las aportaciones que les llegan de los ciudadanos y, sobre todo, potenciando la participación ciudadana basada en cuatro principios: ausencia de despotismo, conocimientos e información simétrica entre gobernantes y ciudadanos, espacios para la deliberación y foros para la toma de decisiones relevantes en la vida de los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- BOGASON, P.: *Politiques Públiques i Governabilitat local. Institucions en la societat postmoderna*, Barcelona: Centre per l'Innovació Local. Flor de Maig. Diputació de Barcelona, 2000.
- BORJA, Jordi: *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza, 2003.
- BOX C., Richard: *Citizen Governance (Leading American Communities into the 21st Century)*, Nueva York: Sage Publications, 1998.
- CENTRE FOR DEMOCRACY AND GOVERNANCE: *Descentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook*, Washington: USAID, 2000.
- CRUZ, C. N.: *La legitimidad como prerrequisito de la gobernabilidad democrática. Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental*, Instituto Internacional de la Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas, n.º 15, 2001.
- EISINGER, P. K.: *The rise of the entrepreneurial state*, Madison: University of Wisconsin Press, 1888.
- GOSS, Sue: *Making local governance work*, Nueva York: Palgrave, 2001.
- OECD: *Local partnerships for better governance*, 2001.
- OECD: *Devolution and Globalisation. Implications for local decision-makers*, 2001.
- OSBORNE, David, y Tom GAEBLER: *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona: Paidós, 1994.
- PETERS, G., y D. J. SAVOIE: *Governance in a Changing Environment*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995.
- POST, R., y N. ROSENBLUM: *Civil Society and Government*, Princeton: Princeton University Press, 2002.
- PRATS, Joan: *Gobernar en tiempos de turbulencias*, 2001. Publicado por el Instituto Internacional de la Gobernabilidad en <www.iigov.org>.
- RHODES, R. A.: *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press, 1997.
- RODRIGUEZ VILLASANTE, T.: *Las democracias participativas*, Madrid: HOAC, 1995.
- STOKER, G.: *El buen gobierno como teoría: cinco propuestas*, 2001. Publicado por el Instituto Internacional de la Gobernabilidad en <www.iigov.org>.
- STOKER, G.: *The new management of British Local Governance*, Londres; Mac Millan, 1999.
- STOKER, G.: *Public-Private Partnership and Urban Governance*, Londres: MacMillan, 1997.
- THE JOHN S. AND JAMES L. KNIGHT FOUNDATION. CIVIC ENGAGEMENT PROJECT: *What Works to Strengthen Civic Engagement in America: A Guide to Local Action and Civic Innovation*, Framework for Assessing Civic Innovations and Strategies, 2002.

Resumen

El autor se plantea una serie de asuntos que hacen al gobierno de las ciudades, pasando revista a la discusión siempre presente sobre la participación ciudadana, el propio concepto de ciudadanía en tiempos de globalización, las relaciones entre los gobiernos locales y los ciudadanos y la necesidad de su reinención, el proceso de individualización y el desinterés por los asuntos públicos, y la necesidad de establecer nuevas formas de gobierno que integren diferentes miradas desde el Estado y la sociedad civil. En ese sentido, sostiene que la compleja realidad que enmarca actualmente a las autoridades locales les exige un proceso de aprendizaje y de desaprendizaje.

Haciendo pie en el concepto de *gobernanza*, señala que los procesos de participación de los ciudadanos en el gobierno local tampoco han ido acompañados de la formación necesaria para desarrollar todas sus potencialidades. Las redes de cooperación pueden devenir fuentes de gobernanza creativa, radical y responsable, pero antes es necesario que los participantes asimilen los nuevos roles que habrán de asumir, las nuevas formas de trabajo que deberían desarrollar y lo que se espera de ellos. El medio para construir este aprendizaje social son las acciones e interacciones cotidianas de los responsables políticos locales.

Palabras clave: redes sociales, gobierno municipal, participación ciudadana, gobierno local, ciudadanía, aprendizaje social, políticas públicas, globalización, democratización de la información, toma de decisiones, gestión del conocimiento, organizaciones.

Abstract

The author raises a number of issues related *the city governments*, by means of reviewing the ever-present discussion on civic participation, the concept of citizenship in the age of globalization, relationship between local governments and citizens and their necessary reinvention, the process of the individualization of societies and their lack of interest in public affairs, and the urgent need of establishing new ways of governance able to integrate different views either from the point of view of the state or from civil society. In that concern, he argues that the currently complex reality of local authorities is demanding from them to run through a permanent process of learning and unlearning.

By emphasizing the concept of *governance*, he notes that the processes of citizens' participation in local government have not been accompanied by the necessary training to develop their full potentials. Cooperative networks can turn into sources of creative radical and responsible governance, but before that happens it's necessary that participants assimilate the new roles that have to be assumed, new ways of working they should develop and the performance that is expected from them. The means of building this social learning is constituted by everyday actions and interactions of local policy-makers.

Keywords: social networks, municipal government, citizens' participation, local government, citizenship, social learning, public policy, globalization, information, democratization, decision-making, knowledge management, organizations.

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.

Comunicación y desarrollo local: el rol de los gobiernos y actores locales en la gestión de la imagen de un territorio

por Eduardo Rebollo

Presentación

Este artículo plantea una reflexión en torno a la gestión de la imagen de marca de un territorio y su utilidad en un proceso de desarrollo local. Se trata de analizar los mecanismos mediante los que un lugar logra percepción positiva, buena reputación y un posicionamiento deseado en el imaginario de públicos reales y potenciales. El objetivo de estas acciones es convocar actores —intra y extraterritoriales— y posicionar el territorio como un lugar de oportunidades para la captación de inversores, visitantes y nuevos residentes.

La inquietud que subyace a estos propósitos es que, una vez superados o al menos encaminados algunos de los temas fundamentales internos de una localidad —como la articulación de actores para abordar conjuntamente las problemáticas locales, la generación de un ámbito de debate para el tratamiento colectivo de los asuntos que afectan al lugar, el alcance de consensos sobre el futuro deseado para la localidad, etcétera—, el territorio se encuentre encerrado en sí mismo, con escasos vínculos con el entorno o sin las interacciones necesarias para la negociación y la generación de riqueza local.

Esto supone explorar los procesos de gestión para crear, mantener, consolidar o modificar la imagen territorial e implica estudiar los mecanismos que permiten incidir sobre los elementos que la conforman, así como analizar sus funciones y alcances. Estos asuntos centran los propósitos del artículo, que desde la perspectiva de la comunicación social busca contribuir conceptualmente al debate multidisciplinario sobre el desarrollo local.

El autor. Doctor en Ciencias de la Comunicación (Universidad de Barcelona). Consultor en comunicación. Profesor e investigador en la Universidad Católica del Uruguay.

Distintos enfoques sobre el desarrollo

La historia del desarrollo evidencia constantes cambios de enfoque en los que, según momentos y circunstancias, se han colocado los acentos sobre diferentes protagonistas y roles. Frente al modelo de desarrollo característico de la segunda posguerra, en el que se buscaba atraer empresas e inversionistas externos y se ideaban sistemas y alianzas de cooperación internacional para favorecer el progreso y el crecimiento, a partir de los años setenta se abrió paso a nuevas políticas de desarrollo que revaloraron el potencial endógeno y resaltaron el papel del territorio como algo más que un soporte de actividades económicas inconexas.

La idea de desarrollo como un camino único perdió sentido y «en esta nueva mirada hacia la problemática del desarrollo, las tendencias a la descentralización y a la valoración de la iniciativa local han cobrado una fuerza especial». ¹ Así, en un ámbito de crisis, a finales de los años setenta comenzó a hablarse de *desarrollo local* basado en el concepto de la *iniciativa local*. Volvió a cobrar valor la pequeña dimensión y hasta «cierta ideología de lo pequeño, y lo local sustituyó las viejas creencias en las macrodinámicas, en los grandes proyectos, en los gigantescos polos industriales». ²

Lo local tomó fuerza en relación a espacios con identidades culturales definidas y hasta se volvió difícil, si no imposible, pensar en claves de desarrollo económico al margen de la categoría de lo cultural. Las iniciativas individuales y colectivas cobraron valor en la creación de pequeñas empresas que impulsaron proyectos innovadores y dinamizaron los tejidos socioeconómicos locales. Así, se volvió inevitable referirse a sociedades locales, concepto que, según Arocena (2001), sólo puede aplicarse si existen condiciones mínimas imprescindibles que se expresan en dos niveles: el de lo socioeconómico y el de lo cultural.

En los años ochenta los procesos de descentralización y desarrollo local comenzaron a instalarse en la escena para aportar nuevas miradas y formas originales de entender aquellos procesos. El desarrollo endógeno como estrategia se transformó en un proyecto activo de desarrollo local en la medida en que los gobiernos locales fueron incorporando funciones de diseño y ejecución de políticas de largo aliento para resolver sus problemas y *protegerse* de los cambios ocurridos a escala planetaria.

La propuesta del modo de desarrollo local no surgió entonces como producto de un cambio de estrategia de los estados, sino como consecuencia de

¹ José Arocena: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo: Taurus, 2001, p. 18.

² *Ibidem*, p. 20.

las medidas de algunos gobiernos locales y regionales que optaron por intervenir en su definición ante los cambios operados en el contexto. La identidad del territorio cobró protagonismo como diferencial básico y se despertó la conciencia de que sus propias singularidades pueden ser elementos de gran potencialidad para emprender medidas con las que alcanzar las mejoras pretendidas.

Los factores básicos de esta forma de entender el desarrollo no son solo materiales ni se refieren a aspectos puramente económicos,³ sino que parte de su centralidad está ocupada, por ejemplo, en asegurar la sostenibilidad de los emprendimientos, en los asuntos medioambientales, sociales, culturales, asuntos en los que la innovación y el aporte de las nuevas tecnologías resultan fundamentales. La idea es que cada territorio cuenta con atributos que, puestos en valor, resultan esenciales en la articulación de un proceso de crecimiento, de transformación económica local y de mejora de las condiciones de vida de sus habitantes (Hernando, 2007).

Los distintos aspectos de los procesos de negociación intra y extraterritoriales a que nos referimos más arriba existen en forma material e inmaterial, por lo que se componen de asuntos tangibles e intangibles. En un lugar se pueden hacer exenciones tributarias, por ejemplo, pero el territorio también conforma imágenes, constructos mentales entre quienes se vinculan con él.

Las imágenes son resultado de las influencias recíprocas ocurridas entre el medio ambiente y el observador. Así el medio ambiente proporciona relaciones y distinciones en tanto el observador incluye, excluye y jerarquiza lo que observa desde sus conocimientos e intereses. De ese modo, cada cual crea sus propios significados, lo que hace que la imagen de una «realidad» territorial cambie siempre de un sujeto a otro.

Los actores del proceso de desarrollo

Un plan de desarrollo se logra con la participación articulada de actores individuales y colectivos de los distintos sectores de la comunidad local. Además de los emprendedores particulares *vocacionales* que trabajan por la

³ «La propuesta de desarrollo local implica necesariamente considerar múltiples dimensiones interactuando en un territorio dado: económicas, sociales políticas, institucionales y cultural-identitarias. Son dimensiones que se condicionan mutuamente. Si bien sin desarrollo económico local no puede haber desarrollo, no estamos subrayado lo económico como única variable interviniente». Javier Marsiglia y Graciela Pintos: «La construcción del desarrollo local como desafío metodológico», en Javier Marsiglia (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

mejora del espacio en que habitan, es preciso contar con líderes locales con capacidad para convocar y movilizar actores de todos los sectores de la sociedad —no solo local—, con una visión del desarrollo que sea capaz de incorporar aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales. Estos actores tendrán, a la vez, capacidad de liderazgo para intermediar y negociar con autoridades políticas, sociales y económicas extraterritoriales.

El objetivo de esas acciones será crear un ámbito de diálogo abierto y franco en un sistema actoral colectivo público y privado de la comunidad. Un ámbito que deberá constituir un escenario de encuentro para el debate y la búsqueda de adhesiones y funcionar como un espacio accesible y permanente donde puedan consensuarse las líneas principales en torno a qué futuro se quiere para la localidad.

En este proceso es vital que los *hacedores* locales se apropien y se involucren con las ideas del proyecto, al tal punto que cada uno de ellos sea capaz de transformarse en impulsor y guía con conocimiento de lo que pasa y de lo que se pretende. Pero para hacer operativo este propósito «endógeno» se necesita generalmente la participación de facilitadores externos capaces de allanar caminos y contribuir a trazar mapas de los que la comunidad local se apropia, corrige y adapta a sus propias rutas.

El desarrollo local es un proceso dinámico que se encuentra expuesto permanentemente a modificaciones. Esto hace imprescindible la participación de una comunidad capaz de *aggiornar* las condiciones existentes a las exigencias del entorno cambiante. Esto, de fácil enunciación pero difícil y compleja puesta en práctica, exige un comienzo planificado y claro.

El punto de partida del plan es la realización de un diagnóstico de la realidad socioterritorial, de las infraestructuras disponibles, de los productos y servicios y del estado general del lugar. Será imprescindible conocer en detalle el mercado de trabajo local y regional, las necesidades de capacitación para el desarrollo de empresas y empresarios, así como distinguir las potencialidades productivas actuales e históricas del territorio. A partir de ello será posible diseñar las líneas de acción y definir objetivos y políticas.

Se tendrá presente que en un fenómeno que es potenciado por la globalización y por el ritmo acelerado de los cambios tecnológicos y económicos, las fortalezas y atributos de una localidad pueden dejar de serlo en poco tiempo, lo que obligará a modificar rumbos. El territorio es cada vez más un escenario inestable y ello lleva a ser cautos con las pautas con que se elabore el diagnóstico de referencia y con las medidas que se propongan.

Desarrollo local e imagen territorial

Lo experimentado en diversos lugares permite considerar las relaciones entre *imagen territorial* y *desarrollo local* y sacar partido de asuntos que hasta hace poco no habían sido tenidos en cuenta suficientemente. Un marco teórico multidisciplinario amplio va a permitir analizar y comprender cuestiones que están presentes en cualquier localidad, país o región y que muestran los vínculos entre la imagen territorial y los resultados de un proyecto de desarrollo local.

Según B. Kosacoff (2004):

[Existe] una dimensión poco explorada en el medio académico local dedicado a la gestión metropolitana: el marketing de ciudades y su articulación con la gestión estratégica urbana. Los estudios basados en la imagen de la ciudad no ocuparon el espacio que merecían si se los compara con el lugar al que accedían otros factores de la competitividad territorial. [...] las experiencias acumuladas en las últimas décadas reclaman la generación de marcos conceptuales con fuerte vocación transdisciplinaria que evidencien la complejidad estructural y vivencial de las ciudades [...]. En el contexto de una economía cada vez más globalizada, las ciudades y las regiones se están convirtiendo de forma creciente en agentes decisivos del desarrollo económico.⁴

Nos encontramos ante un nuevo escenario socioeconómico donde el territorio se revela como mucho más que un espacio geográfico. Tiene un papel fundamental en una estrategia para el desarrollo local sostenible. Así, es preciso diseñar políticas innovadoras donde las potencialidades del lugar se transformen en productos útiles a un plan estratégico.

Los territorios, igual que las empresas y organizaciones, compiten cada vez más por convocar públicos que emprendan algún tipo de negociación con el lugar. G. Fernández y G. Leva (2004) señalan al respecto que «existe un mercado global de capitales al que las ciudades tienen que acceder y la forma de hacerlo es potenciando sus ventajas competitivas».⁵

Aunque hay algunas tendencias promisorias, lo cierto es que la conciencia de los gobiernos locales no está aún lo suficientemente desarrollada como para encarar políticas al respecto. Se trata de diseñar mecanismos

⁴ Bernardo Kosacoff: *Lecturas de economía, gestión y ciudad*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2004, p. 10.

⁵ Gabriel Fernández y Germán Leva: *Lecturas de economía, gestión y ciudad*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2004, p. 15.

que permitan trabajar sobre el posicionamiento territorial y la explotación de las diferencias para la captación de inversiones y evitar que se pierdan recursos.

Las localidades y su entorno

Los estados latinoamericanos de fuerte impronta centralista tuvieron hasta hace poco modelos con una visión y un enfoque para la gestión de su territorio acorde con sus modos de entenderse como organizaciones. Pero si miramos esa realidad hoy, vemos que eso está en proceso de cambio. Muchas localidades (aunque en términos cuantitativos las cifras son todavía irrelevantes) repiensan sus políticas e intervienen más directamente en la administración y el diseño de planes para la generación de riqueza. Aparecen nuevas maneras de gobernabilidad y agendas con nuevos contenidos.

Algunos gobiernos locales *descubren* la importancia y el valor de los territorios para encontrar y explotar su competitividad. Buscan crear o realizar una imagen territorial reputada para proyectarse a nivel regional, nacional e internacional. Esto hace que en los proyectos de gestión de esos lugares se conciba a las localidades casi de la misma manera que los empresarios entienden a sus empresas.

El territorio debe atraer capitales y conseguir públicos para sus productos y servicios. Una ciudad se puede promocionar y posicionar, se puede *vender*. Pero hoy asistimos a una suerte de saturación de ofertas de lugares para visitar, habitar, invertir e infinidad de productos y servicios, en medio de una *explosión* de canales en los que se apela a los públicos con promesas que hacen imposible que la gente pueda comprender las diferencias entre todo lo que está disponible. Como consecuencia de ello, es que quizá se empieza a hablar cada vez con mayor familiaridad de *marketing territorial* y se diseñan estrategias capaces de aprovechar estas tendencias.

Como cada vez es más difícil distinguir los atributos y ventajas objetivas de lo que se promete, la imagen de los sujetos productores, lugares y condiciones de producción se ha transformado en una enorme oportunidad de diferenciación para las localidades, que resulta clave en el momento en que *los consumidores* tienen que elegir. El territorio ha pasado a ser un sujeto y un pilar que respalda a productos y servicios y esto está haciendo que los acentos que antes se colocaban sobre productos y servicios se desplacen hacia los contextos y maneras de producir.

Los desafíos de un plan de desarrollo

Pero los temas del desarrollo no se resuelven únicamente con reformas macroeconómicas ni con tratar solo asuntos de microeconomía. Más bien el desafío pasa por saber establecer articulaciones entre la diversidad amplia de variables que están presentes en un territorio.

F. Albuquerque (1997) señala que el campo para el desarrollo local se abona con dos asuntos fundamentales: a) la estimulación para la creación de espacios de concertación estratégica de actores públicos y privados y b) la promoción de la construcción de entornos innovadores en cada territorio para encarar los retos del cambio en forma eficiente.⁶

Así, junto con la puesta en valor de los recursos naturales, físicos y de las personas, se van a necesitar cambios en las estructuras conceptuales de los sistemas productivos de los estados benefactores tradicionales que, cuando no tenían medios suficientes para ejercer su *paternidad*, salían afuera a buscar apoyos. Aparecen así progresivamente asuntos y puntos de vista que hasta ahora tampoco habían sido considerados debidamente a la hora de innovar en la gestión de ventajas competitivas.

De este modo, el comienzo de un proceso de desarrollo local no radica en la búsqueda de capitales, fuentes de financiación o las coyunturas de los mercados nacionales o internacionales, sino en la capacidad para encontrar, canalizar, dar fuerzas y articular asociaciones entre las iniciativas públicas y privadas —políticas, económicas, sociales o culturales— y en los procesos intangibles presentes en las sociedades locales. No son más que procesos inteligentes de negociación. El desarrollo local exige constantes negociaciones entre una vasta diversidad de actores, y la buena imagen y reputación contribuye a lograr conquistas en esas interacciones.

Imagen del territorio

La imagen⁷ es una representación virtual que un sujeto construye en su mente a partir de estímulos y señales que genera y emite otro. Así, decimos

⁶ Francisco Albuquerque: *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*, Santiago de Chile, CEPAL, Cuadernos del Ilpes n.º 43, 1997.

⁷ La imagen de una localidad es un conjunto de ideas y convicciones que un individuo se crea sobre *cómo* es un lugar, a partir de experiencias propias o de otras transmitidas por terceros. La importancia de esto es que es a partir de esas convicciones que se toman decisiones y se actúa.

que es una *construcción mental*, una idea que como tal es intangible. Los estímulos que la conforman surgen de acciones voluntarias e involuntarias, y cualquier territorio está siempre *generando y enviando mensajes a quienes de algún modo se vinculan con él*.

La imagen de un territorio surge de experiencias propias, *in situ*, y a través de lecturas, informaciones o de lo que otros cuentan. Atributos, singularidades geográficas, construcciones, calles, iluminación, servicios, formas de relación humana, tipo de productos..., pero también la forma en que sus habitantes se perciben, cómo se valoran, de qué manera tratan a los visitantes, la calidad de los servicios que prestan y, en la medida en que se estrechan vínculos, lo que *dice* su cultura, que se refleja en sus pensamientos, sentimientos y formas de comportamiento. Así, de un territorio surgen mensajes de elementos que pueden verse o simplemente sentirse.

Producto de su *identidad visual* y signos derivados de su *identidad cultural*, la imagen de un territorio refleja inevitablemente su singularidad identitaria. Son datos materiales y simbólicos que, a veces deliberadamente y a veces de forma involuntaria, dan las pistas para que en procesos individuales internos cada cual construya su imagen del territorio.

Si bien esa imagen se genera a partir de lo que *comunica* el lugar, pertenece a quien la construye en su mente. Pero, si atendemos a la desagregación a partir de la que se crea (lo visual, lo cultural y lo comunicacional), podemos entender que es posible influir sobre ella hasta modificarla. Se buscará incidir deliberadamente sobre esos aspectos diseñando una intervención que permita inducir ideas y percepciones predeterminadas. Para ello es preciso considerar que esas variables son factores de carácter recursivo, parte de una trama constitutiva de un sistema donde, si se modifica una, se afectará directa o indirectamente a las demás, con lo que mediante la alteración se estará generando una nueva trama que transformará la percepción general del territorio.⁸

Públicos del territorio

Grosso modo se puede hablar de públicos internos y externos del territorio y eso determina una diferenciación de imágenes: cómo se ven a sí

⁸ Estos conceptos que muy sintéticamente aparecen aquí nos sitúan ante dos líneas metodológicas que están presentes en todo este trabajo: la perspectiva sistémica propuesta por Von Bertalanffy y la teoría de la complejidad desarrollada por E. Morin. Para ampliar perspectivas puede consultarse Ludwig von Bertalanffy: *Teoría general de los sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007; Edgar Morin: *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, 2001.

mismos los habitantes de una localidad, cómo pretender ser vistos y cómo son percibidos por terceros. Todas son imágenes de lo mismo, pero generalmente no coinciden.

Refiriéndose a empresas, instituciones y organizaciones, pero con conceptos transferibles a lo que aquí tratamos, Paul Capriotti (1999)⁹ llama *autoimagen* a la forma en que se perciben los públicos internos, *imagen intencional* a cómo pretenden ser vistos, e *imagen percibida* a cómo los perciben actores externos (los públicos o audiencias).

Para hacer coincidir la imagen intencional con la imagen percibida, es decir, para *construir una imagen pretendida*, es preciso diseñar una estrategia de comunicación que ampare un plan de marketing territorial. La idea será llegar a los públicos predefinidos (*target*) y conseguir que el lugar sea percibido como un espacio oportuno —esto es, que se vea como un sitio donde esos públicos puedan satisfacer sus expectativas como habitantes, visitantes, inversores, emprendedores o simplemente como *consumidores* del lugar en el trabajo o en el ocio—. En tal diseño convendrá tener en cuenta ideas para *fidelizar* a los públicos captados, o sea, mantener a quienes tengan vínculos con el territorio e intentar que sus relaciones sean perdurables y crecientes.

En una eventual intervención, en este punto distinguimos dos dimensiones: a) la promoción territorial a través de estrategias de marketing del territorio y b) la consolidación de su imagen a través de la creación o el fortalecimiento de su *marca*. Ambos asuntos conforman un sistema articulado, ya que, mientras el *marketing territorial* potencia la *marca*, esta será la que genere la satisfacción de los consumidores.

En la medida en que el marketing conduce a la marca y crea un plan para gestionar significados y representaciones, se ocupa más de las percepciones que de la realidad.¹⁰ Hace años J. Mc Carthy planteó *gestionar la percepción* a través del *marketing mix* y propuso las clásicas *cuatro P del marketing*,¹¹ a las que decenas de autores han agregado otras o han formulado de manera

⁹ Paul Capriotti: *Planificación estratégica de la imagen corporativa*, Barcelona: Ariel Comunicación, 1999.

¹⁰ Un aforismo ya clásico dice que *las cosas no son lo que son, sino lo que la gente cree que son*, por lo que, por buena que resulte una oportunidad, si tiene mala imagen o mala reputación no será considerada como tal.

¹¹ Las clásicas cuatro P del marketing fueron propuestas inicialmente por Jerome Mc Carthy en su obra *Basic Marketing: A Managerial Approach*, de 1960. Referían a *product* (producto), *place* (plaza o mercado), *price* (precio) y *promotion* (promoción). Posteriormente Al Ries y Jack Trout agregaron la quinta P de *position* (posicionamiento), a las que Philip Kotler, intentando lograr la visión del consumidor, cambió por las cuatro C: *cualidades intrínsecas*, *conveniencia*, *costo* y *comunicación*.

diferente, más allá de que, en lo fundamental, las *P* originales siguen teniendo vigencia y prestando utilidad.

Desde una perspectiva más actual, siguiendo a G. Seisdedos,¹² las *cuatro P* permiten hablar del *marketing de experiencias*, según lo cual más que productos y servicios hoy se ofrecen y venden *experiencias*. En un intento por adaptar el marketing clásico a asuntos territoriales, muchos autores han procurado desarrollar otros vectores del *marketing mix* (compuesto por diversas acciones, en distintos soportes y medios); así hablan de productos, servicios, accesibilidad, política de precios, recursos, etcétera, y plantean formas de gestionarlos señalando el valor de la marca.

La marca territorial

Técnicamente una marca es un signo visual y verbal. La marca es el nombre que permite identificar productos, servicios o lugares diferenciándolos de otros similares que pueden ser ofrecidos por competidores. Hay una marca-logotipo, que es una aproximación visual de *la marca y el logotipo* de un lugar cuando aparecen unidos gráficamente. Refiriéndonos a un territorio, en el terreno de la identidad visual, digamos que la marca puede ser el conjunto visual del símbolo, el logotipo y los colores que constituyen la representación principal del territorio.

Con planes que trascienden la mera promoción, se ha ido conformando un concepto aumentado y abarcador, tal como lo exige la imagen de un territorio, que es resultado de una interacción bastante más compleja y diversa. Cada vez más se considera que la marca es una herramienta de gran valor para convocar turismo, comercio, habitantes y para incrementar y consolidar aspectos sociales, culturales y políticos. Según G. Seisdedos (2007: 154):

[...] gestionar la marca asociada a una ciudad es más complejo que hacerlo con un producto o servicio convencional. [...] el objetivo es desarrollar una idea construida en torno a atributos emocionales. Esta idea ha de ser diferenciadora y al mismo tiempo simple y fácil de comprender. También es fundamental que sea universal (eficaz para múltiples públicos en diferentes situaciones) y versátil (dotada de contenido visual y verbal).¹³

La marca es el signo sensible sobre el que los *clientes del territorio* identificarán productos y servicios vinculados a una geografía y con la que

¹² Gildo Seisdedos: *Cómo gestionar las ciudades del siglo XXI. Del City Marketing al Urban Management*, Madrid: Prentice Hall y Financial Times, 2007.

¹³ *Ibidem*.

establecerán sus vínculos. Así, la marca es la garantía de que un determinado valor —la ilusión de él o las dos cosas juntas— estará siempre presente. En consecuencia, la marca va a ser siempre el símbolo y la *fianza* de calidad de los productos y servicios de un lugar. Para ello es necesario consolidar una imagen integral, clara, fuerte y positiva del territorio en cuestión.

Si bien nos vamos a ocupar de la *marca* de la localidad y su imagen, hay que señalar que la marca se crea siempre antes que su imagen. La marca será portadora de sensaciones y emociones que construirán sentido para alguien, teniendo en cuenta que su valor no radica tanto en ella misma sino en los significados que su imagen es capaz de generar.

Los objetivos de una estrategia de imagen de marca es que esta actúe como *paraguas* cuya protección brinde un plus a todos los productos, servicios y relaciones que tengan lugar en el territorio y a la vez contribuya a que la zona sea entendida como una integralidad, que se establezcan sinergias y se eviten visiones sectoriales,¹⁴ lo que podría acabar debilitando la imagen.

Con el actual incremento cuanti y cualitativo de la producción, facilitado por el desarrollo de tecnologías, las marcas ganan terreno como un activo intangible de alto valor para aquello a lo que refieren. Son signos que cada vez más trascienden las razones utilitarias para las que fueron creados y se convierten en símbolos con funciones complejas y portadores de alta sensibilidad para sus perceptores.

Al planificar una estrategia de posicionamiento marcario habrá que ponderar la fase en que se encuentra para establecer qué tipo de acción emprender: crear, reforzar, reposicionar, cambiar. Para ello es fundamental la participación de todos los actores en un plan con objetivos generales compartidos. La marca territorial considerada en su real dimensión es un instrumento de gestión de gran relevancia y sin duda uno de los activos intangibles de enorme importancia a la hora de buscar competitividad, al punto que su cometido estratégico la transforma en un valor que muchas veces supera al de los propios productos y servicios que se generan en el lugar.

Posicionamiento del territorio

Un territorio que intente captar públicos deberá competir en una lógica *de mercado de territorios*, igual que un producto o servicio que busca ser consumido por un cliente. Dado que los mercados de hoy están en permanente

¹⁴ Cuanto mayor sea el grado de consenso estratégico y más abarcador el respeto por la diversidad alcanzado dentro de la localidad, mayor será el índice de coherencia y más potente podrá ser la imagen proyectada.

transformación, hay que plantear procesos de planificación estratégicos con visión prospectiva.¹⁵ Eso va a evitar acciones por reacción ante situaciones complejas o de crisis.

En momentos de proliferación de productos y servicios, como los actuales, cuando para los consumidores se vuelve difícil diferenciar entre propuestas casi idénticas, los sujetos, los escenarios y las condiciones de producción se han vuelto una oportunidad para las localidades. La atención que antes se ponía sobre las características de los productos se ha trasladado a los sujetos que los producen (Valls, 1992).

Al mismo tiempo, las *audiencias consumidoras* han cobrado conciencia de la necesidad de proteger el medioambiente y exigen esta conducta a los productores; lo mismo ocurre respecto a la responsabilidad social de las empresas, la calidad, la reputación, etcétera; cuando hasta hace poco solo se ponía atención en los componentes o la *fecha de caducidad* de los productos.

Es aquí donde el contexto de producción ha cobrado valor. Según ejemplos muy visibles, es claro que los vinos se cotizarán mejor o peor según de dónde provengan y los quesos valdrán más si son de cierta región. Desde otro ángulo, puede también verse el valor del territorio *pegado* a diferentes construcciones del imaginario: si es japonesa, la tecnología es indudablemente de calidad; *made in Germany* añade valor a lo que sea, y un diseño italiano valdrá porque Italia tiene ganada una excelente reputación en esa materia. Así, la denominación de origen y el lugar de procedencia se vuelven adjetivos que añaden excelencia a los productos.

Como aquí indagamos en torno a las relaciones entre la imagen de un lugar y las respuestas de los públicos a las ofertas, vale la pena señalar otros asuntos apuntados por otros autores. K. Lynch (2006) se refiere a la transmisibilidad de impresiones y otras maneras de hacer marketing de la imagen. Sostiene:

[...] la imagen debe ser comunicable en cierta medida a otros individuos. La importancia relativa de estos criterios de imagen «buena» variará

¹⁵ En *Prospectiva y planificación estratégica*, Michel Godet (1991) sostiene que la prospectiva es una reflexión para planificar acciones. No es futurología ni simple previsión. Ante la incertidumbre y los cambios bruscos de cualquier tendencia, la prospectiva razona sobre los escenarios más probables, tomando en cuenta variables cuanti y cualitativas. Así, es preciso considerar la aparición de nuevas tendencias y la evolución de las coyunturas dominantes, trascendiendo las tentaciones de trazar extrapolaciones simples. El futuro depende de circunstancias y la interacción de actores diversos. Es plural y múltiple, y resultará de un cierto grado de determinismo y mucho de la libertad de imaginarlo desde el presente. Este apunte parece fundamental si se consideran los diagnósticos simplistas realizados con frecuencia y que llevan a conclusiones circunstanciales o erróneas.

en los casos de diferentes personas en diferentes situaciones; uno apreciará un sistema económico y suficiente en tanto que otro preferirá un sistema de extremos abierto y comunicable.¹⁶

Cada cual jerarquizará desde su propio punto de vista y los beneficios pretendidos. A su vez, Lynch introduce el concepto de *imaginabilidad*, como cualidad de un objeto físico para suscitar una imagen vigorosa en cualquier observador. Ello ocurre porque el autor centra su búsqueda en las cualidades físicas que se relacionan con los atributos de la identidad visual y la estructura de la imagen mental.

En tal sentido hace hincapié en las formas, los colores y la distribución que facilitan la elaboración de imágenes mentales del lugar fácilmente identificables y estructuradas. Sostiene a la vez que a ese fenómeno de *imaginabilidad* podría dársele el nombre de *legibilidad* —que de cara a las necesidades de una localidad es útil, ya que en ella no solo es posible *ver* los objetos sino que se hace necesario apreciarlos con todos los demás sentidos—. Un territorio es oportunidad de negocios, es paisaje, descanso, texturas, olores, música, gastronomía...

Según J. F. Valls (1992), el territorio ofrece un apoyo adicional a lo que se produce en sus empresas, organizaciones o instituciones, en tanto las dota de

[...] un soporte estable de alta sensibilidad, cual es la imagen de marca del país, la imagen de marca de la ciudad. De otra forma, la infinidad de productos, de sectores, de servicios, de ideas, corren el riesgo de perderse en medio de la jungla comunicativa. La marca de país, a modo de paraguas, los personaliza, los identifica.¹⁷

Visto el amplio abanico de asuntos con que un lugar puede ubicarse en la mente de los públicos, así como los temas a considerar en la intervención comunicacional del territorio, es posible diseñar estrategias adecuadas de marketing territorial.

Marketing territorial

El *marketing territorial* puede definirse como la secuencia de estudios e intervenciones diseñadas y ejecutadas para influir en las relaciones que se

¹⁶ Kevin Lynch: *La imagen de la ciudad*, Cambridge: The MIT Press (versión castellana: Barcelona: Gustavo Gili, 2006), p. 19.

¹⁷ Josep-Francesc Valls: *La imagen de marca de los países*, Madrid: McGraw-Hill, 1992.

establecen entre un lugar y un público definido. Pone en interacción distintas dimensiones con las que se tratará de interesar y convocar con efectividad a actores individuales o colectivos para que concreten acciones en relación con un espacio geográfico específico en la línea de lo definido en la estrategia. Para convocar públicos dispuestos a radicar emprendimientos o visitantes con voluntad de pagar a cambio de productos o servicios del lugar, el territorio tiene que ser capaz de desplegar todo su potencial creativo e innovador.

El marketing territorial es una herramienta fundamental para la conversión de espacios poco atractivos en lugares de interés, y puede ser utilizado para potenciar y dinamizar puntos fuertes y minimizar las debilidades de un lugar. Es una de las perspectivas fundamentales para P. Kotler (1993), quien sostiene que una estrategia de marketing territorial que busque alterar la imagen negativa de una zona geográfica debe asentarse sobre tres pilares: eliminar lo negativo, transformar lo que es negativo en positivo y promover elementos de imagen y mensajes positivos de la localidad.

Un plan de marketing dista de las ideas frecuentes de implementar *campañas espasmódicas* de promoción, o que definen políticas sectoriales como las que generalmente logran mejorías económicas circunstanciales. Tampoco sirven las medidas descontextualizadas, los planes aislados de ordenamiento del territorio ni la propuesta desarticulada de planes para el desarrollo sociocultural. Es preciso crear estrategias integradas a partir de un diagnóstico múltiple como los que se mencionan al principio de este artículo. Se tratará de relevar y ponderar problemáticas de todos los sectores de la comunidad y, para garantizar la viabilidad del proyecto, a la hora de formular las propuestas de solución deben evitarse las exclusiones sectoriales.

Para atraer inversionistas, visitantes, nuevos residentes o para facilitar la comercialización de sus productos, los territorios necesitan ser y mostrarse cada vez más competitivos. Son necesarias políticas municipales, ordenamiento de los espacios públicos, promoción de oportunidades, etcétera, pero también es preciso innovar tecnológicamente, en ideas y propuestas. Se trata de desplegar la capacidad para posicionarse como sitio oportuno para que actores emprendedores radiquen capitales, tanto como ilusiones y emociones. Con ello se tratará de lograr la *buena reputación territorial* que, como se ha expresado, se extenderá a la de sus productos y servicios.

Es preciso planificar procesos permanentes y con capacidad de acomodarse a las oscilaciones actuales de los mercados, cuyo futuro resulta cada vez más imprevisible. Para esto vale decir que el verdadero campo de batalla de la competitividad está siempre en la cabeza de los *clientes*.¹⁸ De allí la importancia de un plan de comunicación capaz de posicionar, diferenciar y especializar la oferta en el imaginario de la gente, tratando siempre de crear

interés y hacer que se concreten las acciones pretendidas por los decisores del territorio. Esos son los objetivos de una estrategia de marketing cuyas consecuencias cambiarán las formas de gestión del territorio.

Del marketing de la localidad a la gestión del territorio

El plan propondrá acciones para crear y gestionar un territorio con marca, y se enfocará sobre diversas variables: los atributos del lugar, la identidad visual, la identidad cultural, los productos y servicios, los recursos, las infraestructuras, la accesibilidad y el precio que los públicos convocados deberán pagar por ver satisfechas sus expectativas.

Con vistas a intervenir sobre un área geográfica y favorecer su desarrollo, interesa ahora sí desarrollar lo anunciado al comienzo (en el apartado de imagen y desarrollo local), en torno a los componentes de imagen territorial que hacen que un actor elija invertir o actuar en un lugar. Para hacer operativa esta tarea interesa desagregar los componentes con que se conforma su imagen y facilitar así la visualización de actividades a emprender.

La imagen del territorio se conforma básicamente a partir de las tres vertientes que fueron descritas antes. Dijimos que esas vertientes son su aspecto material o estructural/visual, el perfil de su identidad cultural y el flujo comunicativo predeterminado o autogenerado por y sobre el territorio.

Resulta práctico abstraer los componentes con que se conforman las imágenes territoriales, pero una desagregación así sirve solo para facilitar su análisis, porque en la realidad todos los elementos aparecen siempre en forma integrada y conjunta (Lynch, 2006), de modo que no va a ser posible analizar sus efectos de forma independiente. Así, esta taxonomía responde únicamente a una preocupación pragmática.

En *La imagen de la ciudad*, Kevin Lynch (2006) habla de *identidad, estructura y significado* al referirse a estos elementos que proyectan la imagen de un lugar, y sostiene que la relación del objeto (territorio) con el observador tiene consecuencias emotivas y prácticas. A partir de los conceptos y de las emociones generadas por un sujeto sobre otro, se toman decisiones y se

¹⁸ Si los públicos no perciben las ventajas competitivas, las posibilidades de que un lugar resulte una *opción* como destino son mínimas. Para lograr resultados habrá que actuar sobre dimensiones materiales e inmateriales, porque, aunque se tengan buenos productos, servicios e infraestructuras, si no están representados en el imaginario de los públicos, sería lo mismo que no existieran. Tan importante como que los productos y servicios sean buenos es que sean bien percibidos.

determinan conductas. Se hace imprescindible, en todo caso, tener en cuenta el modo en que va ser considerada la imagen territorial.

Refiriéndose al espacio territorial en términos de *destino turístico*, J. F. Valls (2004) sostiene que el *destino* es la unidad de base de gestión; que hay características que lo configuran y lo primero que destaca es la necesidad de delimitar con precisión un espacio geográfico homogéneo, con características comunes y que resulte capaz de alcanzar objetivos de planificación.

Desde otra perspectiva, J. Marsiglia y G. Pintos (1999) señalan su visión estratégica del territorio y sostienen:

Pensar las acciones de promoción del desarrollo local-regional requiere mirar la región como un todo (no como un conjunto de localidades y ciudades), con las múltiples dinámicas que la atraviesan. Supone también identificar los actores en juego y armar un mapa de fuerzas a favor y en contra de las posibles estrategias (Marsiglia y Pintos, 1999: 297).

Para el diseño de la estrategia comunicacional, hay que demarcar el sujeto del plan. Extrapolando la propuesta de Valls (2004), puede decirse que la unidad de gestión en un plan de marketing territorial será *el territorio y su contexto de influencia*. Esos espacios son variables y dependen de cada instancia. Si bien nos dirigimos hacia un sistema territorial global que se complejiza, el autor sostiene que es cierto también que lo local despierta cada vez más interés y ofrece nuevas y mayores oportunidades.

Conceptualmente lo local se vincula a la territorialidad, pero más que *un espacio en el que ocurren las cosas* el territorio es un significante textual cuyas representaciones en los imaginarios colectivos van a ser en gran medida determinantes en el proceso de desarrollo.

Lo local es un entorno innovador en cuya dimensión pueden encontrarse respuestas a varios de los problemas con los que se compensan efectos no deseados de la globalización. Se trata de contrarrestar los problemas derivados de los desequilibrios territoriales, de las desigualdades, de las inequidades en la distribución de riquezas. ¿Cómo administrar, cómo gestionar el espacio de una dimensión territorial? ¿Dónde comienza y termina? Con lo dicho queda claro que los límites no se corresponden ni con una delimitación político-geográfica ni con un punto exacto predefinido caprichosamente.

Muchos autores identifican ese destino con una localidad, con un núcleo o zona turística, un municipio o una región. Pero trascendiendo esa idea, el *destino*, como territorio, puede ser asociado a «cualquier unidad territorial que tenga vocación de planificación y pueda disponer de cierta capacidad administrativa para desarrollarla» (Valls, 2004). En esa dirección Valls propone referirse a destinos de país, región, estado, ciudad o lugar. Sin embargo, señala que esas unidades territoriales básicas

[...] pueden abarcar una o varias naciones; una o varias regiones o estados, o un subregión; una o varias comarcas o una subcomarca; una o varias provincias [...] un lugar, una mancomunidad de municipios; una municipalidad, y un lugar, una comunidad [de forma que cada una de esas unidades se configure según sus] características históricas, geográficas, antropológicas o sociológicas, o según cualquier otro motivo integrador (Valls, 2004:17).

Desde estas perspectivas el territorio tiene necesariamente una geografía indefinida, que no se mide ni en cantidad de habitantes ni en kilómetros cuadrados. Acaso la riqueza del territorio radique precisamente en esa posibilidad de actuación en red, de espacio complejo y complementario.

Son interesantes los conceptos de *comunidades territoriales* y de *ciudades difusas* de A. Precado (2004), quien tras el mismo prisma de la complejidad vincula territorio e identidad y propone:

La identidad, soporte de las Identidades Locales, es un principio estructurante que aporta una referencia [...] a un individuo [...]. Identidades Locales y Comunidades Territoriales, que por serlo son autosostenidas y pueden ser autogestionadas, y que conforman espacios multicéntricos de desarrollo, integrados mediante la formación de Redes Territoriales, [...] que al actuar en estructuras espaciales dispersas lleva a la formulación de un modelo de Desarrollo Regional Difuso (Precado, 2004: 10).

Esto es interesante porque rompe con la idea de que nos encaminamos inexorablemente hacia un modelo único de *crecimiento por agregación* en las localidades que en algunos lugares ha constituido verdaderas megalópolis. El crecimiento puede darse en otras direcciones: en ciudades en red, de dimensiones reducidas, y no en urbes que se redimensionan generalmente aumentando sus cinturones de pobreza. Es posible pensar el territorio en otras claves. En palabras de A. Precado:

Es cierto que caminamos aceleradamente hacia un mundo de ciudades, hacia un mundo urbano, pero [...] podemos pensar que la urbanización mundial no tiene por qué estar asociada al incremento de las grandes concentraciones urbanas. La ciudad del siglo XXI puede ser una Ciudad Difusa (Precado, 2004: 10).

De manera que, al pensar en el territorio sujeto de la estrategia de promoción, debe pensarse en claves de localidades y su entorno de influencia, su radio de acción, otros ámbitos geográficos que pueden actuar en red por tener intereses y asuntos varios en común. Así, para finalizar hemos optado por abrir pistas para que operen como premisas en el momento de diseñar una estrategia de promoción territorial.

Premisas para la promoción del territorio

En el Informe 1: «Posicionamiento inicial», del Plan de Desarrollo Local y Regional de la villa de Merlo, provincia de San Luis (Argentina), refiriéndose a los *escenarios prospectivos* el arquitecto Diego Capandeguy sostiene que frente a la necesidad de operar en un territorio pueden plantearse situaciones hipotéticas futuras a través de la construcción de distintos escenarios.

Los escenarios son un conjunto de fenómenos que se estiman posibles o verosímiles. Dentro de ellos se analizan las lógicas de actuación de los distintos operadores, y el autor sostiene que un planteo de este tipo facilita la orientación y evaluación de las acciones en el territorio. Dice Capandeguy que preliminarmente se abren tres escenarios: un *escenario tendencial*, un *escenario mítico* y un *escenario de reposicionamiento consistente*.

El *escenario tendencial* de un lugar es el inercial y resulta de proyectar diferentes fenómenos contemporáneos sin grandes cambios significativos. Se considera el más altamente probable si no se actúa sobre diferentes variables. En este escenario los problemas tenderían a aumentar.

El *escenario mítico* es el de los sueños de algunos actores. Se vincula a la imagen de un territorio con una pretendida *alta sostenibilidad integral*. Este escenario se presenta asociado a una imagen pasada o futura ilusoria. Sin embargo, adecuadamente asumido, puede constituirse en un referente deseado y soñado capaz de fortalecer la construcción de otros caminos compartidos más pragmáticos y posibles.

Finalmente, el *escenario de reposicionamiento consistente* apuesta a un desarrollo local y regional signado por una mejora y un relanzamiento consistente del conjunto. Se trata de un escenario pragmático, de firmeza pero de reconciliación, que reconoce los límites del recurso territorial y de la sociedad local pero no renuncia a la posibilidad de un desarrollo local y regional con más sentido y calificado.

Estos tres escenarios, que podrán profundizarse, sirven como marcos conceptuales para clarificar futuras opciones estratégicas (Capandeguy, 2007).

Interesa aquí el escenario de *reposicionamiento consistente*, que en algún caso podría ser de *posicionamiento*. Las recomendaciones podrían ser:

1. Fortalecer el carácter identitario diferencial del lugar: trabajar a fondo las características históricas, antropológicas, geográficas y demás elementos particulares que puedan por un lado identificar y por otro contribuir a integrar.
2. Estructurar la oferta según el *target* de la convocatoria. Vale recordar aquí el concepto de destino turístico como unidad de gestión, expuesto en otra parte de este trabajo.

3. Robustecer una marca territorial que incluya y simbolice la diversidad de la oferta.
4. Trabajar sinérgicamente entre todos los actores de los sectores público-privado, público-público y privado-privado.
5. Apostar por opciones específicas y claras, segmentadas y especializadas, amplias y de calidad, adaptadas a públicos cada vez más exigentes.

Vistos estos escenarios, interesa considerar algunas premisas para una eventual intervención en el territorio.

- Una premisa que tiene que servir de punto de partida —y que se ha dejado ver con lo dicho hasta aquí— es que *la imagen de marca positiva de un territorio* constituye un activo intangible de gran valor para favorecer cualquier emprendimiento de desarrollo que tenga lugar en su interior. Una correcta gestión de esa imagen de marca generará su notoriedad y lo transformará en un capital básico para impulsar acciones beneficiosas para quienes habitan o visitan un lugar.
- Todos los lugares comunican siempre algo, se lo propongan o no. Los públicos se forman ideas a partir de visiones fragmentarias, relatos o informaciones precisas o imprecisas. El problema reside en que es a partir de esas impresiones que determinan sus acciones y toman decisiones. Así, más vale que todo cuanto se comunique sea producto de decisiones predeterminadas. Si no hay comunicación oficial, el público se forma ideas vagas o negativas de un lugar, o directamente puede ocurrir que el territorio *no exista* en su mente como posibilidad para algo.
- Si se logra una percepción positiva del territorio, los vectores de desarrollo —económico, social, cultural— se verán favorecidos. La reputación adquirida por un espacio geográfico va a ser el resultado de un proceso en el que *el lugar* debe construir su legitimidad como ámbito confiable y creíble, fundamentalmente por la coherencia surgida entre lo que se anuncie y se haga y, sobre todo, por los resultados de las acciones que emprendan quienes actúen en él.
- Cuando los potenciales inversores están lejos del territorio y buscan oportunidades, tomarán las decisiones siempre a partir de las imágenes que tengan del lugar. Por eso no solo hay que estar en la mente del público, sino que hay que estar positivamente. Una imagen clara, fuerte y positiva es un enorme capital intangible con que puede contar un territorio gestionado integralmente. Es fundamental transmitir con toda claridad un posicionamiento bien definido.
- Las regiones, ciudades y países tienden hoy a prepararse para darse a conocer, participar e interactuar mediante operadores de vanguardia

que han visto con claridad estos asuntos. Los territorios deben investigar, definir y consensuar qué imagen desean de sí mismos para comunicarla con efectividad.

- Un plan estratégico de comunicación para la promoción del territorio, diseñado específicamente con las particularidades del lugar, contribuirá a conectar de la mejor forma con los públicos predefinidos. Para eso es imprescindible reflexionar colectivamente sobre los objetivos que se desea alcanzar y crear mensajes para un proceso de comunicación acorde con los objetivos planteados.

Con estos asuntos como disparadores en un debate, podrán comenzar a perfilarse las líneas de un plan de marketing territorial cuyo fin sea promover una localidad para la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y visitantes. Esta tarea será posible si y sólo si la comunidad se involucra con el plan y logra consensuar un futuro común que resguarde de manera sostenible los intereses de toda la sociedad local.

Bibliografía

- ALBURQUERQUE, Francisco: *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*, Santiago de Chile: CEPAL, Cuadernos del Ilpes n.º 43, 1997.
- AROCENA José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo: Taurus, 2002.
- CAPANDEGUY, Diego: Informe 1 («Posicionamiento inicial») del Plan de Desarrollo Local y Regional de la Villa de Merlo, provincia de San Luis (Argentina), 2007.
- CAPRIOTTI, Paul: *Planificación estratégica de la imagen corporativa*, Barcelona: Ariel Comunicación, 1999.
- CASTELLS, Manuel: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. 1: «La sociedad red», Madrid: Alianza Editorial, 1999.
- COSTA, Joan: *Comunicación corporativa y revolución de los servicios*, Madrid: Ciencias Sociales, 1995.
- *La imagen de marca: un fenómeno social*, Barcelona: Paidós Diseño, 2004.
- FERNÁNDEZ, Gabriel, y Germán LEVA (comps.): *Lecturas de economía, gestión y ciudad*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.
- FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel: *Planificación estratégica de ciudades*, Barcelona: Gustavo Gili - Proyecto y Gestión, 1997.
- KOTLER, Philip, Donald HAIDER e Irving REIN: *Mercadotecnia de localidades*, México: Diana, 1994.
- LAMBIN, Jean-Jacques: *Marketing estratégico*, Barcelona: McGraw Hill, 1995.
- LYNCH, Kevin: *La imagen de la ciudad*, Cambridge: The MIT Press (versión castellana: Barcelona: Gustavo Gili, 2006).
- MARSIGLIA, Javier (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo, CLAEH, 1999.

- MORGAN, Gareth: *Imágenes de la organización*, Madrid: Rama, 1990.
- MORIN, Edgar: *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, 1997.
- ROJAS MIX, Miguel: *El imaginario. Civilización y cultura del siglo XXI*, Buenos Aires: Prometeo, 2006.
- SEISDEDOS, Gildo: *Cómo gestionar las ciudades del siglo XXI. Del City Marketing al Urban Managemnt*, Madrid: Prentice Hall y Financial Times, 2007.
- SENLE, Andrés, y Orlando BRAVO: *La calidad en el sector turístico*, Barcelona: Gestión 2000, 1996.
- VALLS, Josep-Francesc *Gestión de destinos turísticos sostenibles*, Barcelona: Gestión 2000, 2004.
- *La imagen de marca de los países*, Madrid: McGraw-Hill, 1992.
- VILLAFañE, Justo: *La gestión profesional de la imagen corporativa*, Barcelona: Pirámide, 1999.
- *Imagen positiva*, Madrid: Pirámide, 1993.
- VON BERTALANFFY, Ludwig: *Teoría general de los sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones*, Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica, 2007.
- WEIL, Pascale: *La comunicación global. Comunicación institucional y de gestión*, Barcelona: Paidós Comunicación, 1992.

Resumen

En este artículo el autor reflexiona en torno a los actores y las variables comunicacionales que pueden contribuir al proceso de desarrollo de un territorio. Para ello indaga en el rol de los actores locales y las categorías con las que un lugar puede lograr un posicionamiento y una *imagen de marca reputada y competente* como para convocar públicos capaces de generar riqueza genuina para el lugar.

Considerando los modos en que una institución u organización utiliza las dimensiones de su identidad cultural y estructural/visual y los modos de relacionamiento con otros actores, intenta mostrar la potencialidad que presenta la percepción positiva del territorio, para que pueda convertirse en *sujeto y centralidad* en el proceso de desarrollo.

Parte de la premisa de que la correcta gestión de la *imagen de marca territorial* por los gobiernos y actores locales transforma al territorio en un capital básico para el impulso de su desarrollo.

Comunicar adecuadamente un lugar como oportunidad opera como un diferencial determinante. En una coyuntura en que es imperativo ser creativos en el diseño de dinámicas sociales y económicas, las estrategias de promoción y posicionamiento de un territorio demuestran tener enorme relevancia.

Palabras clave: comunicación, territorio, desarrollo local, marketing territorial, imagen de marca territorial.

Abstract

The author reflects on the players and communicative variables that can contribute to the process of development of a territory. For that he researches the role of local actors and

categories that in a location can achieve a good positioning and a brand *image* as a reputable and competent to attract public able to generate real wealth and richness for the location.

Considering the ways in which an institution or organization uses the dimensions of their cultural identity and structural / visual and the ways of relating to other actors, he tries to show the potential presented by the positive perception of the territory, so that it can become *subject and centrality* in the development process.

It starts with the premise that proper management of the governments and local actors in a brand image territorial can transform the territory into a capital base for their development.

Good communication as an chance for change operates as a decisive difference. At a juncture where it is imperative to be creative in the design of dynamic social and economic strategies for the promotion and positioning of a territory have demonstrated enormous significance.

Key words: communication, territory, local development, territorial marketing, image of territorial brand.

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.

Microrregiones y mancomunidades municipales: nuevas formas de gestión del territorio

por Alberto Enríquez Villacorta

Introducción

El desarrollo en El Salvador enfrenta múltiples retos. Uno de ellos es la superación de los desequilibrios territoriales. Tal como señala el PNUD en su *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2001*, el país, que apenas cuenta con 21 000 km², «presenta desigualdades territoriales similares a las que se observan en el plano mundial entre los países de mayor y menor desarrollo humano. Esta situación que con frecuencia se oculta tras las cifras que promedian la situación nacional constituye un desafío económico, político, social y ético a toda la sociedad» (PNUD, 2001: 154).

La situación se puede ilustrar de múltiples maneras, pero para efectos del presente trabajo solamente consignaremos un ejemplo en torno a la esperanza de vida, que sin duda es el indicador más directamente relacionado con la salud de las personas: «una persona nacida en San Salvador tiene la oportunidad de vivir seis años más que otra nacida en Cabañas —solo hay 60 kilómetros de distancia entre un lugar y otro— y 10,8 años más que una persona nacida en el área rural del departamento de Usulután» (PNUD, 2001: 159).

El autor. Licenciado en Filosofía y máster en Administración de Empresas, con estudios superiores en Comercio Internacional. Director del Área de Ciudadanía, Estado y Desarrollo de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) de El Salvador. Coordinador de la Secretaría Técnica de la Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDELCA). Investigador, profesor universitario y consultor en desarrollo local y regional, descentralización del Estado, fortalecimiento municipal, participación ciudadana y cooperación descentralizada.

Frente a esa dramática realidad, se ha ido generando, poco a poco, un consenso nacional en torno a que la disparidad de oportunidades que los territorios ofrecen a las personas, a las instituciones y a las empresas es un fuerte obstáculo para el desarrollo, más aún si se añaden el excesivo fraccionamiento municipal y una división político-administrativa que no responde a las dinámicas actuales del desarrollo nacional.

Para cada vez más salvadoreños está claro que vivir en un país pequeño no elimina ni disminuye la responsabilidad de encontrar formas adecuadas de gestión de los territorios, de cara a la construcción de una nación próspera, solidaria y competitiva, en el marco del actual entorno regional y mundial.

Como subraya el *Índice de desarrollo humano* (IDH) 2003, «para impulsar el desarrollo humano en El Salvador, debemos considerar que globalización y desarrollo territorial son en el mundo actual dos dimensiones complementarias de una misma realidad. La estrategia del país debe combinar, de manera creadora y simultánea, las formas de aprovechar las oportunidades de la globalización desde una gestión adecuada del territorio» (PNUD, 2003: 202-203).

En esa dirección, se han venido multiplicando diversos esfuerzos a lo largo y ancho del territorio nacional. Entre ellos se destaca la asociación de municipios, ya sea para resolver problemas específicos o para impulsar el desarrollo integral de los territorios. Según estudios realizados por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), a finales del 2004 existían en el país aproximadamente 44 agrupamientos municipales, bajo diferentes denominaciones (microrregiones, mancomunidades o consejos intermunicipales) y un 87% de los municipios estaban participando de algún agrupamiento municipal (Zamora Rivas, 2004: 113).

Esos 44 agrupamientos municipales, además, están ubicados en los 14 departamentos en que se divide el país, de la siguiente manera: «8 en la zona occidental, 14 en la zona central, 7 en la zona para central, 13 en la zona oriental y 2 en la zona fronteriza con Honduras» (Zamora Rivas, 2004: 115).

Pocos meses después, en marzo del 2005, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES) publicó un listado de 45 experiencias de asociatividad municipal, de las cuales 43 son asociaciones municipales y 2 son *empresas intermunicipales* que brindan un determinado servicio en conjunto.

Más recientemente, la Red para el Desarrollo Local (RDL), en su *Primer informe sobre desarrollo local y descentralización en El Salvador 2003-2006*, señala que «en medio de las políticas centralistas y el fraccionamiento y heterogeneidad municipal se ha venido abriendo paso un proceso de asociatividad municipal como alternativa para mejorar la gestión territorial, fortalecer

el desarrollo local y sentar las bases para el inicio de un proceso de descentralización» (RDL, 2006: 90).

Es claro, pues, que El Salvador es escenario de un fenómeno de gran importancia, que incluso ha comenzado a impactar en la legislación nacional, como lo muestra la aprobación, el 20 de diciembre del 2005, por la Asamblea Legislativa, de un conjunto de reformas al Código Municipal, entre las cuales se incluyen algunas relativas a la asociatividad municipal. En el título III del Código Municipal se crea el capítulo II, denominado «De la asociatividad de los municipios», dentro del cual se explicitan las reformas de los siguientes artículos: el 12, que faculta a los municipios o sus asociaciones a crear entidades descentralizadas para la realización de determinados fines municipales; el 13, que regula el que estas asociaciones o entidades creadas gocen de personalidad jurídica, otorgada por el o los municipios que la conforman, según la respectiva acta de constitución; el 14, que define los elementos mínimos que deberán contener los estatutos de las asociaciones o entidades municipales.

A principios del 2007, la Asamblea Legislativa convocó por primera vez en la historia del país a una consulta pública de carácter nacional para elaborar una Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, en cuyo marco ha aparecido con fuerza el tema de las mancomunidades municipales. Como ejemplo puede citarse que en una de las dos propuestas de anteproyecto de ley, presentada por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) —organismo de carácter presidencial—,¹ las microrregiones o mancomunidades se reconocen como ámbitos territoriales de planificación del territorio.

La CND define en su propuesta a las microrregiones como «los ámbitos que resultan de la agrupación de municipios estrechamente relacionados por actividades productivas, comerciales y de servicios a la población» (CND, 2007, art. 4) y apunta que reconsideran «los ámbitos apropiados para la integración de esfuerzos municipales para la planificación y promoción del desarrollo local y una mejor prestación de servicios a la población» (CND, 2007, art. 4). En consecuencia, las microrregiones serán integradas «para elaborar planes municipales siguiendo los múltiples intereses y objetivos coincidentes para su desarrollo y satisfacción eficaz y eficiente de sus necesidades locales» (CND, 2007, art. 16).

¹ La Comisión Nacional de Desarrollo (CND) fue creada en mayo de 1997 por el presidente de la República, Armando Calderón Sol, con la misión de impulsar en El Salvador la construcción de un Plan de Nación basado en una amplia consulta ciudadana. Está integrada por dos políticos que participaron en las negociaciones de paz, dos académicos y un empresario.

2. ¿Qué son las asociaciones de municipios?

Es importante destacar que las primeras ideas de agrupamientos municipales surgieron en El Salvador en la década de los ochenta y se plasmaron «en la reforma jurídica que en 1983 se introduce a la Constitución de la República, en la cual se incluye un artículo que manifiesta la facultad que adquieren las municipalidades para asociarse o celebrar convenios de cooperación entre ellas. Con esta reforma jurídica se abrió la posibilidad para que las municipalidades pudiesen realizar cualquier tipo de asociación municipal encaminada al logro de objetivos diversos, sin que esto vulnerara la autonomía municipal» (FUNDE-PNUD, 2004: 10).

Dicha reforma fue incorporada posteriormente al Código Municipal, que en su artículo 11 establece: «Los municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios».

En este marco nació en 1987 la primera asociación municipal en el país, que fue el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS),² integrado primero por 11 municipalidades y actualmente por 14.³

El AMSS y sus municipios

El COAMSS es definido por los estatutos que lo constituyen legalmente como una «entidad descentralizada y autónoma» y apunta como sus finalidades principales las siguientes:

- a. La planificación y control del Área Metropolitana a fin de utilizar en forma eficiente los recursos para los programas de desarrollo del Área;
- b. Facilitar la reconstrucción del Área Metropolitana de San Salvador, planificar y controlar su crecimiento futuro;
- c. Coordinar la inversión pública de la zona y los servicios provistos a las municipalidades mismas;
- d. Facilitar y estimular la participación de las comunidades en el desarrollo del Área Metropolitana;
- e. Desarrollar una estrategia de financiamiento para la continuación de

² Véase *Diario Oficial* del 14 de julio de 1987.

³ El Área Metropolitana de San Salvador está constituida por 14 municipios: San Salvador, Ciudad Delgado, Mejicanos, Soyapango, Cuscatancingo, San Marcos, Ilopango, Nejapa, Apopa, San Martín, Tonacatepeque, Ayutuxtepeque, Nuava San Salvador y Antiguo Cuscatlán. Los dos últimos pertenecen al departamento de La Libertad y los restantes al departamento de San Salvador.

aquellas operaciones iniciadas con ocasión del terremoto del diez de octubre de mil novecientos ochenta y seis.

f. Realizar cualquier actividad no señalada en los literales anteriores que tiendan al cumplimiento de los fines establecidos en este artículo, al concertar acciones entre los gobiernos municipales que lo componen con el fin de lograr un desarrollo armónico y sostenido de sus municipios.

g. Ejercer las demás funciones y facultades que le corresponden de acuerdo con el Código Municipal, estos estatutos y demás disposiciones aplicables.⁴

De acuerdo con lo anterior, el COAMSS es un organismo autónomo, dotado de amplias facultades para impulsar el desarrollo del Área Metropolitana de San Salvador, que es un territorio de importancia estratégica, dado que en él descansa el centro económico, político y social del país. Por ello, esta primera asociación intermunicipal anuncia ya con bastante fuerza la potencialidad que entraña la mancomunidad de municipios de cara a la gestión de los territorios.

Pero no fue sino hasta la década de los noventa que el fenómeno de la unión de dos o más municipios se comenzó a generalizar en el país, aunque «de manera espontánea y sin responder a un plan nacional que ordene y le dé coherencia en el marco de una nueva organización del Estado en el territorio» (FUNDE-PNUD, 2004: 11).

Después del COAMSS se creó en 1992 la microrregión de Juayúa, «que es considerada la primera en su género» (FUNDE-PNUD, 2004: 11). La integran cuatro municipios del departamento de Sonsonate (Juayúa, Salcoatitán, Nahuizalco y Santa Catarina Masahuat) y nació «en el marco del trabajo de fortalecimiento administrativo y municipal que la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) realizaba en los cuatro municipios que la conforman» (FUNDE-PNUD, 2004: 43). Aunque el elemento motivador inicial fue el fortalecimiento administrativo y financiero de los municipios, posteriormente se orientó al desarrollo económico y más específicamente del turismo. La microrregión adquirió estatus legal ocho años después, en el 2000.

En la década de los noventa se crearon ocho asociaciones intermunicipales y se abrió el debate entre los alcaldes y alcaldesas del país y los organismos gubernamentales y no gubernamentales relacionados con el desarrollo local.

Las asociaciones de municipios emergen pues, como agrupamientos voluntarios de dos o más municipalidades o municipios que con diferentes

⁴ Publicado en el *Diario Oficial* del 14 de julio de 1987 y sus reformas publicadas en el mismo medio el 29 de octubre de 1988.

nombres — microrregiones o mancomunidades municipales— se unen dentro de un perímetro territorial determinado para resolver problemas comunes, ofrecer mejores servicios a la población, velar por los intereses de su jurisdicción territorial o impulsar procesos de desarrollo integral.

En consecuencia, son instrumentos capaces de generar sinergias y economías de escala, articular la demanda de diversas unidades territoriales, optimizar el uso de los recursos individuales e incrementar la capacidad de acceso a otras fuentes de recursos destinados a proyectos de inversión que rebasen la capacidad financiera individual de los municipios.

La asociación de municipios combina la integración real entre los miembros que la constituyen, el compromiso de las autoridades con las diferentes instituciones de su territorio, la cooperación entre las instituciones públicas y privadas, y una integridad organizacional que requiere de la eficiencia y la credibilidad de las instituciones. Esto permite la generación de mayores niveles de confianza entre la sociedad civil y las autoridades gubernamentales en orden a mejorar las condiciones de vida de la población de los municipios involucrados.

Dicha confianza se ve fortalecida muchas veces con la creación de instancias técnicas que permiten operativizar las demandas de los agentes del territorio con mayor prontitud y calidad.

Las asociaciones de municipios aproximan, pues, un nuevo enfoque de desarrollo territorial que en esencia busca el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos, a fin de incrementar las oportunidades para la población, a través del trabajo concertado y coordinado entre las autoridades municipales que la conforman, los demás actores locales, las autoridades gubernamentales del nivel nacional y los organismos de cooperación que se encuentran trabajando en la región.

En ese sentido, las microrregiones o mancomunidades pueden convertirse en nuevos escenarios para la inversión pública y privada que permita ir creando o ampliando en los territorios las capacidades productivas y las oportunidades de empleo para la población.

Teniendo esto en cuenta, es necesario precisar que en El Salvador existen al menos dos modalidades de asociación municipal: la asociación de municipalidades y la asociación de municipios. La diferencia tiene relación especialmente con los actores que las constituyen. En el primer caso, se trata de «una figura creada por varios gobiernos municipales que voluntariamente suscriben un acta de constitución en la que expresan los fines o propósitos de esta unión» (FUNDE-PNUD, 2004: 17). Esta modalidad es la más generalizada y, tal como lo afirma la FUNDE, el proceso de formación de una asociación de municipalidades «se puede dar con o sin la participación de los actores sociales del territorio; si bien el carácter participativo es lo más

recomendable, no es una condición indispensable para su constitución. Una característica importante es que las decisiones son tomadas exclusivamente por los gobiernos locales, aunque sean sustentadas con mayor o menor consulta a la población» (FUNDE-PNUD, 2004: 11).

La asociación de municipios es más amplia y compleja que la anterior. Como su nombre lo indica, incluye a los principales actores políticos, económicos y sociales de los territorios, además de sus gobiernos municipales. Se trata, pues, de un sujeto más amplio y para la toma de decisiones requiere procesos permanentes de concertación entre los distintos actores participantes.

Ahora bien, la diferencia entre ambas modalidades no es absoluta ni estática, ya que una experiencia del primer tipo puede devenir hacia una del segundo tipo, conforme la población participe en el proceso y se apropie de él (Cerritos y Rodríguez, 2001).

¿Cuál es la importancia de las microrregiones y mancomunidades municipales?

Lo anterior explica por qué se ha venido generalizando en el país, entre los diversos actores vinculados al desarrollo local, la necesidad de consolidar formas de gestión asociada de los territorios. Prácticamente nadie cuestiona la necesidad de conformar microrregiones y regiones para el impulso del desarrollo local y nacional.

Las asociaciones intermunicipales, llámense microrregiones, mancomunidades o consejos intermunicipales, se han convertido ya en una novedosa oportunidad de desarrollo conjunto municipal, en embriones de una nueva forma de gestionar el territorio y en fuente de metodologías innovadoras de trabajo en los municipios, que superan los esquemas tradicionales al instalar una lógica de planificación y acción municipal concertada que incluye los diagnósticos territoriales, los análisis de problemas, la planificación estratégica y operativa, la construcción conjunta de soluciones, la priorización de proyectos y la asignación de recursos. En algunos casos incluso coloca sobre la mesa el tema del ordenamiento territorial.

En esa perspectiva, las asociaciones intermunicipales, lejos de debilitar el papel del municipio, lo fortalecen. En general, las microrregiones y mancomunidades han venido identificando oportunidades en términos del fortalecimiento de sus gobiernos municipales asociados, elevando el rol de la planificación del desarrollo a un nivel intermedio en el territorio, situado entre el ámbito municipal y el nacional, y poniendo de relieve la urgente necesidad de avanzar hacia una nueva organización político-administrativa del país, en la que exista un ámbito intermedio entre el local y el nacional. Hay

que tener en cuenta que en El Salvador los departamentos, que agrupan un número determinado de municipios, no desempeñan el rol de espacio intermedio ni cuentan con una institucionalidad que les permita cumplir una función articuladora entre los niveles central y municipal de gobierno.

Relacionado con lo anterior, no cabe duda que mancomunidades y microrregiones municipales, conforme se vayan consolidando, irán construyendo mejores condiciones para una gestión descentralizada del Estado, y en tal sentido representarán una creciente demanda a la descentralización. Hay que tener presente que, por su misma naturaleza, posibilitan partir de la gente, de las comunidades y sus gobiernos a escala municipal, trascender del municipio a la microrregión y volver a la gente, en procesos de planificación y acción que van tejiendo su empoderamiento.

Las mancomunidades o microrregiones constituyen, por otra parte, una escuela de negociación y concertación política —de suma importancia en un país donde prima la confrontación—, tanto en su interior como hacia fuera, que está ayudando a elevar el perfil de los alcaldes, alcaldesas y concejos municipales, obligándolos a impulsar nuevas formas de construir los municipios. Al mismo tiempo, contribuyen al desarrollo de nuevos liderazgos políticos, cuestionan la lógica confrontativa instalada en las direcciones de los partidos y desafían a la ciudadanía a crear nuevas formas de organización y participación.

Lo anterior se debe a que, dada la naturaleza de esos agrupamientos, no solo están conformados por la unión de dos o más municipalidades, sino que «integran en ellos a diversos actores sociales, económicos, culturales que funcionan en el territorio, conocen de su problemática y que pueden hacer una contribución importante para el desarrollo de los mismos. Entre estos actores están instituciones del ámbito gubernamental y no gubernamental, empresa privada, asociaciones de comunidades o barrios, entre otros» (Zamora Rivas, 2004: 151).

Otro aspecto destacable es que algunas microrregiones o mancomunidades han venido avanzando en una línea de especialización. A lo largo de estos últimos 10 años, se han generado experiencias enriquecedoras en varios ámbitos de especialización, como turismo, medio ambiente, salud o educación, que muestran, además, la importancia del aprovechamiento de economías de escala que genera el proceso asociativo, al crear un nivel que ofrece mejores condiciones para la inversión pública y privada en el territorio, justamente entre el ámbito nacional y el fragmentado ámbito municipal.

Es importante subrayar que, antes de que este fenómeno de la asociación intermunicipal se diera en el país, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), que agrupa a las 262 municipalidades del país, concentraba toda la representación y representatividad de los

municipios. Ahora hay mancomunidades y microrregiones que también comienzan a ejercer cierta representación municipal, lo que implica para COMURES un doble reto: por un lado, se ve obligado a mejorar su perfil y, por otro, a desarrollar un trabajo complementario con estas nuevas formas de asociación de municipios, que están mostrando ser una buena ruta para generar procesos de desarrollo local en El Salvador.

El protagonismo de la ciudadanía en las mancomunidades y consejos intermunicipales es un aspecto fundamental al que hay que prestar mucha atención. Como señala la FUNDE, en la mayoría de casos «la ciudadanía no está vinculada directamente con los procesos asociativos o, si lo está, no tiene mayor incidencia en las decisiones que se toman a nivel gubernamental, su participación es de carácter consultivo e informativo» (FUNDE-PNUD, 2004: 38). Sin embargo, la población organizada, a través de los Consejos de Desarrollo Local (CDL) va tomando más protagonismo cada día, aunque los procesos son bastante lentos y todavía muchos alcaldes, alcaldesas y gobiernos locales lo promueven poco.

Es oportuno consignar aquí que existen algunas experiencias concretas, como la microrregión Oriente de Chalatenango (conformada por los municipios de Arcatao, Nombre de Jesús, Nueva Trinidad, San Antonio de la Cruz y San Isidro Labrador) y la microrregión Norte de Morazán (integrada por los municipios de Arambala, Perquín, San Fernando, Corola, El Rosario, Meanguera, Jocoaitique y Joateca), que están pasando a una perspectiva más integral de desarrollo municipal de mediano y largo plazo, donde un pilar fundamental es justamente el involucramiento de los diferentes actores locales en la toma de decisiones, incluyendo, por supuesto, a la ciudadanía.

Las asociaciones municipales que han involucrado a diferentes actores locales y no solo gobiernos municipales aparentemente han logrado establecer procesos más estables, que se mantienen pese a los cambios de partidos políticos en los gobiernos municipales. Además, se establecen mecanismos de mayor transparencia en la administración de los recursos y en la ejecución de obras y proyectos.

Por todas las razones apuntadas se puede concluir que las asociaciones intermunicipales son una contribución a la gestión del territorio en función de su desarrollo integral. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que todavía son muy frágiles. Una muestra de ello es su débil institucionalidad, que, como señala Zamora, «es todavía bastante incipiente, a pesar del interés particular que presentan los gobiernos municipales por afianzar el compromiso asociativo mediante la legalización de la asociación de municipios o de municipalidades» (Zamora, 2004: 146) y «aparece frágil y en construcción».

Otra debilidad importante está relacionada con el financiamiento. Las municipalidades —que, como se ha visto, son actores determinantes en las

mancomunidades o microrregiones— muestran, por lo general, grandes resistencias a invertir recursos propios para el desarrollo de aquellas. Esto se observa aun en las municipalidades que integran mancomunidades que ya tienen su personería jurídica y que, en consecuencia, están obligadas a aportar cuotas financieras de manera regular. Esta situación ha llevado a que en la mayoría de casos «el sostenimiento operativo y funcional de estas instancias recae en agentes externos gubernamentales o no» (Zamora, 2004: 147). Ello explica por qué muchos analistas ponen en duda la sostenibilidad de las mancomunidades en el largo plazo.

La experiencia señala que en El Salvador los actores externos, sean estos ONG, instancias del gobierno central u organismos de cooperación internacional, continúan teniendo un peso muy fuerte en la promoción, la constitución y el despliegue de las mancomunidades y microrregiones municipales. Adicionalmente, estas necesitan articularse mejor con los actores y las políticas nacionales para su desarrollo exitoso.

Algunos desafíos

El hecho de que El Salvador cuente con diversas experiencias asociativas en marcha es una nueva fortaleza del país. Pero, como ya quedó apuntado, la gran mayoría de estas experiencias son muy recientes y presentan importantes limitaciones. Sin duda, estamos apenas al principio del camino. No todas las asociaciones de municipalidades consiguen desarrollarse de manera estable. Muchas desaparecen o no logran siquiera despegar, algunas se dividen y otras atraviesan por crisis de distinto tipo. No obstante, la experiencia acumulada por las diversas microrregiones y mancomunidades permite a estas alturas sacar algunas conclusiones y establecer desafíos claves para su consolidación:

- Respetar la identidad de cada uno de los municipios que integran la asociación y la autonomía de sus gobiernos locales. La asociación debe asegurar la participación plena de cada uno de sus integrantes en la toma de decisiones. Esto implica establecer reglas claras del juego, clarificar las competencias de cada organismo y simplificar los trámites administrativos. Una asociación municipal debe evitar a toda costa convertirse en un nuevo escalón burocrático que multiplique y haga más engorrosos los procedimientos del sector público.
- Mantener autonomía frente a los partidos políticos y buena relación con ellos. Esto es clave, pero no es fácil en el caso salvadoreño, dada la sobredeterminación de los partidos en los distintos ámbitos de la vida nacional. Las asociaciones que funcionan mejor han asumido

una lógica de pluralismo y se entienden a sí mismas como sociedades en las cuales tienen cabida todos los gobiernos locales, independientemente de sus lazos partidarios. Esto demanda de cada partido involucrado que, lejos de querer supeditar a sus intereses a la macomunidad o microrregión, se coloque en una posición de contribuir a su desarrollo.

- Consolidar espacios y mecanismos de integración de los actores sociales y económicos de los municipios, buscando que estos se conviertan en actores plenos de la gestión mancomunada del territorio, a través de su participación en la toma de decisiones y en su implementación. Un instrumento que ha probado ser efectivo para lograr lo anterior es la planificación participativa de las microrregiones y mancomunidades, que además debería abonar a la articulación de los diferentes niveles de planificación (local, microrregional y nacional).
- Ajustar la visión del proceso de planificación intermunicipal, buscando que los planes de desarrollo de las microrregiones o mancomunidades integren criterios del uso y ocupación del territorio que las conviertan en pivotes para el ordenamiento territorial del país.
- Dar pasos hacia la sostenibilidad, concretando, en primer lugar, un efectivo compromiso económico de los gobiernos municipales frente a las microrregiones o mancomunidades, optimizando el uso de los recursos, aprovechando una de las grandes ventajas de la acción asociada, como es la generación de economías de escala en términos de inversión, funcionamiento y mantenimiento, y movilizandolos recursos nacionales e internacionales.

Esto último implica fomentar un ordenamiento de la cooperación externa que impulsa planes, programas y proyectos a favor de mancomunidades, no solo para evitar duplicaciones de esfuerzos y dispersión de recursos, sino sobre todo para encauzarlos en los procesos de desarrollo del territorio.

- Responder a aquellas problemáticas de la gestión local que, como el medio ambiente (protección de ríos, bosques o mantos acuíferos, tratamiento de desechos sólidos, etcétera) no pueden ser abordadas eficientemente en forma aislada.
- Generar fuentes de empleo. Para que estas crezcan y se multipliquen en un determinado territorio, es necesario desarrollar un conjunto de servicios públicos y privados que en muchos casos solamente se puede lograr en forma asociada. Esto no significa que la asociación municipal se convierta en un ente empleador, sino que sea un instrumento capaz de crear condiciones locales que faciliten mayor desarrollo económico y social.

- Superar tendencias reivindicativas o una concepción municipalista exacerbada que las conduzca a ver al gobierno central como si fuera un enemigo natural. Las asociaciones deben desplegar una fuerte capacidad negociadora con el gobierno central a fin de lograr acuerdos de complementación. La firme defensa de la autonomía y los derechos locales no tiene por qué contraponerse al establecimiento de una relación de colaboración con las diversas instancias de la administración central en la búsqueda del desarrollo territorial y nacional.
- Desarrollar las capacidades técnicas. Para poder generar iniciativas o proyectos municipales de manera mancomunada y eficiente es necesario que existan buenos equipos profesionales que apoyen el trabajo asociativo. Para defender los intereses locales en forma adecuada hay que desarrollar la capacidad de argumentar sólidamente y de proponer opciones que tengan tanto factibilidad política como técnica. Esto obliga a las asociaciones a tener equipos técnicos estables —que no tienen por qué ser numerosos— y/o a movilizar apoyos externos eficaces de las propias municipalidades miembros o de entes especializados como ONG o universidades.

Solvencia técnica en la actuación significa también que se presten servicios de calidad a los miembros asociados. Ante la proliferación de programas de instancias del gobierno central, empresas consultoras u organismos no gubernamentales que pretenden servir a las municipalidades, las asociaciones deben combinar la entrega de buenos servicios basados en sus propios recursos con la habilidad para aprovechar esa diversidad de ofertas en función de ampliar o fortalecer sus propias capacidades.

- Dar pasos para garantizar la continuidad de su gestión asociada y eliminar la cultura de que «todo lo que se hizo con las administraciones anteriores no sirve y todo lo bueno comenzará a partir de la llegada de las nuevas autoridades municipales». Una manera de asegurar una adecuada memoria histórica de las asociaciones es la existencia de equipos técnicos estables, a los que ya se hizo referencia en el párrafo anterior.
- Cultivar vínculos internacionales. Ningún país y ningún territorio subnacional es ahora una isla, y en el ámbito internacional es posible recoger experiencias e ideas útiles para enriquecer los procesos mancomunados, así como para desplegar iniciativas conjuntas.
- Multiplicar y ampliar vasos comunicantes entre las diversas microrregiones y mancomunidades nacionales para realizar transferencias horizontales de experiencias y robustecer el aprendizaje.

- Incidir en el gobierno central para que abra un proceso de consulta nacional en torno al Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) que involucre a los diversos actores nacionales y locales. Esto no solo permitirá enriquecer el plan, sino también ampliar su legitimidad y viabilidad política. En ese marco es que se debe abordar con profundidad el tema de la construcción de microrregiones, subregiones y regiones en el país, de manera que se puedan sentar bases sólidas para el ordenamiento del territorio nacional y su reorganización político-administrativa.

Necesidad de una política pública nacional

Los desafíos anteriores son altamente complejos. Enfrentarlos con éxito depende, en primer lugar, de los municipios y sus asociaciones, independientemente de la modalidad que estas asuman. Sin embargo, sus esfuerzos no serán suficientes si no se complementan con otros de índole nacional que les faciliten un espacio y les den un soporte adecuado.

Desde esta óptica, lo que se constata en el proceso de asociatividad municipal en El Salvador es que ha venido desarrollándose como iniciativa de diversos gobiernos municipales o de actores externos y no como respuesta o resultado de una política de Estado. Más aún, el gobierno central salvadoreño no ha prestado hasta ahora suficiente atención a este fenómeno.

Al respecto, el esfuerzo más relevante desde el gobierno central es la propuesta de Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), impulsada durante la administración del presidente Francisco Flores (1999-2004), que contiene varias recomendaciones sobre la conformación de regiones, subregiones y microrregiones como una nueva forma de división política y administrativa del país, con visión de desarrollo territorial. Pero, precisamente, ante la política territorial que propone, identifica como uno de los principales problemas que el gobierno de El Salvador «no ha tenido en tiempos recientes una política territorial explícitamente definida, y carece, por tanto, de las experiencias, de las instituciones y de los marcos regulatorios necesarios para su desarrollo» (MARN, MOP y VMVDU, 2004, versión CD).

El PNODT ha aportado elementos al debate en torno a la conformación de regiones, subregiones y microrregiones en El Salvador y sigue siendo una propuesta válida. Sin embargo, no se ven indicios en el gobierno actual de querer validarlo mediante un proceso de consulta a la sociedad civil y a los diversos actores locales que dé pie para la formulación de la correspondiente política de ordenamiento y desarrollo territorial y posteriormente a la ley respectiva que permita su institucionalización.

Pese a lo anterior, el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), con apoyo financiero del FISDL y de algunas agencias de cooperación, se ha precipitado en la promoción de planes de ordenamiento territorial de algunas subregiones sugeridas por el PNODT que aún no están validadas ni legalizadas, lo que está generando malestar en diferentes actores y sectores y puede sembrar anticuerpos contra el PNODT en su conjunto.

De todas formas, el esfuerzo del gobierno central debería ir más allá y apuntar, en primer lugar, a impulsar la descentralización del Estado, y con ello a fortalecer la gestión municipal. En ese horizonte, cobra pleno sentido alentar, regular y dar soporte a las nuevas formas de gestión local, entre las que sobresale la *asociatividad municipal*, que —como quedó apuntado— constituye un instrumento privilegiado para mejorar la gestión local y crear condiciones territoriales para la descentralización.

Es en esa perspectiva que la RDL propone «la formulación e implementación participativa de una política pública nacional de asociatividad municipal, que recogiendo los elementos principales de las experiencias existentes y los aportes y propuestas generados por diferentes organizaciones involucradas en el tema, estimule, oriente y regule la gestión asociada de los territorios en una perspectiva de fortalecimiento del desarrollo local, regional y nacional» (RDL, 2002: 95).

Se trata de propiciar un instrumento adecuado que defina las reglas de juego, los criterios y fuentes de recursos financieros y permita a las asociaciones de municipalidades y municipios desarrollarse de manera sostenible y sin depender de las dinámicas partidarias, los vaivenes electorales o los intereses de actores externos.

La creación y puesta en marcha de una política pública nacional marcaría la acción del Estado en el ámbito concreto de la asociatividad de municipios y establecería un marco de orientación para la acción gubernamental. No se trata de que el gobierno central simplemente facilite algunos recursos o participe en algunas actividades aisladas, sino de su involucramiento permanente junto con los actores locales en la consolidación de diversas modalidades de concertación municipal para la gestión de los territorios. Ello implica que el gobierno, aunando esfuerzos con los actores locales, apoye de forma activa la ampliación de las redes de confianza locales y potencie las relaciones económicas, sociales y políticas enmarcadas por la asociatividad, en función de generar procesos de desarrollo territorial que hagan posible el empoderamiento de los diversos actores, fortaleciendo su capacidad de acción concertada.

En este marco, el concepto de asociatividad cobraría sentido como estrategia del Estado para desarrollar los territorios. Por tal razón, el método que el Estado utilice para construir dicha política no es un desafío menor.

Debería ser capaz de generar un proceso de diálogo con y entre los principales actores, desde el arranque mismo de la política. Uno de los aspectos centrales que se plantean desde el principio es, pues, cómo asegurar el involucramiento de la mayor cantidad de actores relacionados con la problemática de las mancomunidades y microrregiones en el país, tanto del gobierno central como de los territorios, desde la fase misma del diseño.

La participación y al mismo tiempo la construcción de acuerdos deberán ser cuestiones insoslayables a tener en cuenta a lo largo de la construcción e implementación de la política.

En ese horizonte, la política pública nacional para estimular y fortalecer la asociación intermunicipal no debería ser producto exclusivo del gobierno, sino del conjunto de actores locales y nacionales. Solo así la construcción de microrregiones y mancomunidades se convertiría en pieza fundamental del desarrollo de los territorios y del país en su conjunto, que permitiría potenciar la capacidad de los actores locales para gestionar su entorno, así como fortalecer la institucionalidad pública local, en términos de recursos, atribuciones y capacidad instalada en general.

A modo de conclusión

En El Salvador, la gestión asociada de los territorios a través de microrregiones y mancomunidades municipales ha abierto en los últimos años el camino para superar la fragmentación territorial y consolidar el proceso de integración municipal, convirtiéndolo en un instrumento para el fortalecimiento municipal, el ordenamiento territorial, la construcción de regiones de desarrollo y la lucha efectiva contra la pobreza.

Para que este fenómeno emergente y aún muy frágil se convierta en una sólida pieza del desarrollo nacional, hace falta que el Estado le salga al paso y lo asuma como tal, para lo que se requiere no solo el proceso de descentralización del Estado, sino una política pública nacional y una legislación que permita consolidar jurídicamente la naturaleza y los marcos de operación de las mancomunidades y microrregiones en el país.

El enfoque para el diseño de dicha política y la construcción de un adecuado marco normativo debe estar basado en el diálogo y la concertación, factores estratégicos coherentes con el carácter necesariamente plural y ciudadano de la acción enmarcada por la asociatividad municipal.

Finalmente, los diferentes procesos de gestión asociada de los territorios, con sus innovaciones y fragilidades, deben ser asumidos por los diversos actores como espacios privilegiados para el aprendizaje, en un mundo donde la globalización exige superar una realidad en la que «la sociedad

salvadoreña aprovecha mal y poco los recursos naturales de sus territorios» (MARN, MOP y VMVDU, 2004: 58) y desplegar todas sus potencialidades para convertirlos en baluartes del desarrollo del país. Pero esto, como nos recuerda el PNUD, «no es una simple cuestión de ingeniería. Las regiones y subregiones se construyen socialmente y esto se hace simultánea y articuladamente desde lo nacional y desde los territorios. Por ello, debe ser un proceso vinculado a una estrategia de desarrollo territorial de país» (PNUD, 2003: 227).

Bibliografía consultada

- BLANDÓN DE GRAJEDA, Flora: *Bases para una propuesta de regionalización para el desarrollo económico social de El Salvador*, San Salvador: FUNDE, 1997.
- CERRITOS, Porfirio, y Marcos RODRÍGUEZ: *Hacia la construcción regional en El Salvador*, San Salvador: SACDEL, 2001.
- COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO (CND): *Bases para el Plan de Nación*, San Salvador: CND, 1998.
- COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO (CND): *Acciones territoriales del Plan de Nación*, San Salvador: CND, 1999.
- COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO (CND): *Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (Propuesta)*, San Salvador: CND, 2007.
- COMURES: «Propuesta de reordenamiento territorial», en *Proyección Municipal*, n.º 16, San Salvador, 1998.
- ENRÍQUEZ VILLACORTA, Alberto, y otros: *Desarrollo regional/local en El Salvador: reto estratégico del siglo XXI*, San Salvador: FUNDE, 1999.
- FUNDAUNGO: *Código Municipal explicado* (versión revisada, ampliada y actualizada), San Salvador, 2001.
- FUNDE: *Asociaciones municipales en norte, centro y oriente de El Salvador. Diagnóstico preliminar*, San Salvador: en prensa.
- GOBIERNO DE EL SALVADOR: *Diario Oficial*, San Salvador, 14 de julio de 1987.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL, CENTRO NACIONAL DE REGISTROS: *Atlas de El Salvador*, 4.ª ed., San Salvador: 2000.
- INSTITUTO SALVADOREÑO DE DESARROLLO MUNICIPAL (ISDEM): *Asociatividad Municipal: Guía para la Cooperación Intermunicipal*, San Salvador: 2001.
- MEDINA, José René: *Estudio básico sobre experiencias de asociación de municipalidades en El Salvador*, San Salvador: PROMUDE-GTZ, 1998.
- MORALES ERLICH, José Antonio: *Guía de orientación jurídico administrativa para la actuación asociada de las municipalidades y para el asesoramiento en la legalización de la microrregión de Juayúa*, San Salvador: PROMUDE-GTZ-ISDEM. 2000.
- ISDEM-PROMUDE-GTZ: *Asociativismo Municipal*, San Salvador, 2001.
- MARN-MOP-VMVDU: *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial* (versión en CD), San Salvador, 2004.
- PNUD: *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2001*, San Salvador: PNUD, 2001.

PNUD: *Informe sobre desarrollo humano: El Salvador 2003*, San Salvador: PNUD, 2003.

RED PARA EL DESARROLLO LOCAL: *Hacia la construcción del desarrollo local y la descentralización del Estado*, mayo del 2002.

ZAMORA RIVAS, Ángela: *Directorio y análisis de agrupamientos municipales en El Salvador*, San Salvador: FUNDE, Cuadernos de Análisis y Propuestas, 2004.

Resumen

En El Salvador, la gestión asociada de los territorios a través de microrregiones y mancomunidades municipales ha abierto en los últimos años un camino para superar la fragmentación territorial. Se trata de agrupamientos voluntarios de dos o más municipalidades que se unen dentro de determinado perímetro territorial para resolver problemas comunes, ofrecer mejores servicios a la población, velar por los intereses de su jurisdicción territorial o impulsar procesos de desarrollo integral. A la vez, estas asociaciones aportan un nuevo enfoque de desarrollo territorial que busca el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos a fin de incrementar las oportunidades para la población a través del trabajo concertado y coordinado entre las autoridades municipales, los demás actores locales, las autoridades nacionales y los organismos de cooperación que se encuentran trabajando en la región.

Sin embargo, la experiencia es aún incipiente y muestra fragilidades. Una de ellas es su débil institucionalidad, a pesar del interés de los gobiernos municipales por afianzar el compromiso asociativo mediante su legalización. Otra debilidad está relacionada con el financiamiento, dado que las municipalidades muestran, por lo general, grandes resistencias a invertir recursos propios para el desarrollo de las asociaciones.

Finalmente, se señalan los principales desafíos para su consolidación: respetar la identidad y autonomía de cada municipio; consolidar espacios y mecanismos de integración de los actores sociales y económicos de los municipios; dar pasos hacia la sostenibilidad a través de un efectivo compromiso económico de los gobiernos municipales; avanzar en una política pública nacional, para lo que se requiere no solo descentralizar el Estado, sino una legislación que permita consolidar jurídicamente la naturaleza y los marcos de operación de las mancomunidades y microrregiones en el país.

Palabras clave: gestión participativa, territorio, El Salvador, municipios, políticas públicas, descentralización, microrregiones, mancomunidades.

Abstract

In El Salvador, the associated management of territories through micro and municipal communities has allowed in recent years a way to overcome the territorial fragmentation. Volunteer groups of two or more municipalities join in a certain territorial perimeter in order to: solve common problems, provide better services to the population, look covetously the interests of its territorial jurisdiction or the promotion processes towards development. At the same time, these associations provide a new approach to regional development that looks for the best use of endogenous resources in order to increase opportunities for people through concerted and coordinated work between local authorities, other local actors, the authority's national and cooperating agencies working in the region.

However, the experience is incipient and shows different kinds of weaknesses. One of them is the weak institutionalization, despite the interest of municipal governments to strengthen the commitment of associations through its legalization. Another weakness is related to the financing, given that municipalities that shows, from a general point of view, large resistance to invest their own resources to the development of partnerships.

Finally, it identifies the main challenges for its consolidation: respect to the identity and autonomy of each municipality, consolidation of spaces and mechanisms for the integration of social and economic actors of the municipalities; take the necessary steps towards sustainability through an effective economic commitment of municipal governments; advance towards a national public policy, which requires not only the decentralization of the state, but legislation to consolidate the legal frameworks and nature of the joint operation and micro-regions in the country.

Keywords: participant governance, territory, El Salvador, municipalities, public policies, decentralization, micro-regions.

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.

Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada*

por Javier Marsiglia

Introducción

Estas páginas pretenden aportar algunas líneas de reflexión sobre las relaciones entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC), analizando las principales restricciones y potencialidades para avanzar en mecanismos de gestión concertada en el escenario territorial.

Para ello proponemos un recorrido que parta de un somero análisis de los principales cambios territoriales en el contexto actual y la importancia de la configuración de una matriz de actores locales que opere en ese escenario. Estos actores dibujan un tipo de relaciones determinado en función de sus intereses y lógicas diferentes de acción y aportan capital social comunitario que, en función de su densidad o debilidad, incide de una determinada manera en pautar el modo de desarrollo predominante en el territorio.

En segundo lugar, plantearemos a grandes rasgos cómo han ido evolucionando en los últimos tiempos los roles y funciones de los gobiernos locales y de las OSC, subrayando los desafíos que plantea el contexto de pobreza y exclusión social de nuestros países. Se sostiene que cada vez es más

El autor. Asistente social, diplomado en Planificación Social (ILPES CEPAL). Candidato a máster en Desarrollo Local (Universidad Nacional de San Martín-Universidad Autónoma de Madrid). Director e investigador del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL), Universidad Católica del Uruguay.

* Esta presentación recoge en líneas generales la ponencia presentada en el VIII Seminario Nacional de la Red MUNI, *Gobierno local y ciudadanía*, Universidad Nacional del Comahue, Viedma, Río Negro (Argentina), 5 y 6 de octubre de 2006.

necesario contar con municipalidades y OSC que cooperen activamente en los procesos de desarrollo local y en la construcción de nuevas políticas públicas y formas de participación que apuesten a la integración social y al más amplio ejercicio de los derechos ciudadanos.

En tercer lugar, analizaremos los conceptos de *gestión pública local* y *gestión asociada*, la nueva institucionalidad en juego en los territorios y los límites y desafíos para avanzar en mecanismos de gestión concertada entre las municipalidades y las OSC.

Finalmente, aportaremos algunos elementos conclusivos que pondrán el acento en los desafíos que tienen nuestros territorios para el fortalecimiento de sus capacidades de concertación de actores y de articulación con los niveles subnacionales y nacionales, así como las nuevas demandas que esto genera a los técnicos e instituciones de formación para el apoyo a estos procesos de gestión y desarrollo local.

Ubicamos nuestra perspectiva de análisis en la interfase entre la investigación, la docencia universitaria y la intervención en diversos procesos de desarrollo local en la realidad uruguaya de los últimos tiempos. Esta reflexión es deudora de los intercambios interdisciplinarios realizados en el ámbito del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

1. Los territorios como sujetos de desarrollo. Los actores y sus relaciones. El capital social comunitario

El territorio, construido en la interacción histórica de sociedad y espacio, es a un tiempo ámbito y factor del desarrollo [...] Las relaciones territorio-desarrollo están cambiando aceleradamente, como parte del complejo de transformaciones contemporáneas, que asocia globalización, posfordismo, posmodernidad y nuevo orden político.¹

En el marco de la globalización, como señala Albuquerque:

[...] el territorio no puede confundirse ni simplificarse con la visión en términos de espacio homogéneo que incorpora la macroeconomía con-

¹ F. Bervejillo: «Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo», en J. Marsiglia (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

vencional. El territorio es un actor decisivo de desarrollo, sin el cual no es posible dar *respuestas completas* ni eficientes al cambio estructural, en esta fase histórica de transición tecnológica, social e institucional.²

Dice Bervejillo:

Las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización. Por la primera, se reconoce la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de este o aquel territorio. Por la segunda, se confirma la territorialidad, en sentido fuerte, de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones. Los territorios aparecen así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo.³

Esta mirada —explicada sucintamente a través del aporte de los autores citados— implica una lectura compleja, sistémica, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto con las determinantes globales. Estas tendrán un impacto diferencial en función de las capacidades endógenas para insertarse competitivamente en el escenario globalizado y para generar adecuados niveles de integración de los ciudadanos o, a la inversa, fragmentación social y exclusión.

En la realidad de la región encontramos territorios *ganadores* y *perdedores* —para usar la imagen de Sergio Boisier— en función de su inserción global diferencial. Más allá de las diferencias internas en esos territorios, las tendencias en los próximos años no estarán fijadas solamente por la presencia o ausencia de políticas nacionales de desarrollo local, sino por la capacidad que los actores posean para jugar con sus *diferenciales endógenos* y sus capacidades de inserción externa, para operar estratégicamente no solo en el ámbito nacional sino también regional y mundial.

Frente a los desafíos de la globalización surge entonces la necesidad de afirmar y fortalecer las especificidades que se manifiestan en un territorio, a partir de una nueva relación local-global que articule categorías aparentemente incompatibles. El espacio local-regional es idóneo para construir capacidades endógenas que sustenten procesos de desarrollo articulados con las tendencias globales.

Los territorios que han alcanzado niveles previos de desarrollo y cuentan con cierta masa crítica de capacidades estratégicas estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades para su beneficio. Se deberá tratar

² F. Albuquerque: «Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública», en J. Marsiglia (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

³ Bervejillo: o. cit., p. 180.

de operar entonces sobre las potencialidades y limitaciones que tiene cada territorio, procurando impulsar un clima de cooperación y un ambiente de concertación entre los diferentes actores en juego.

Esta apuesta al actor local deja un lugar para las estrategias, la construcción de espacios de negociación y propuesta y la posibilidad de incidencia desde lo específico, en un escenario abierto en el que no todo está predefinido o sujeto a las tendencias globales. Como señala Arocena: «al abordar la cuestión de las estrategias estamos introduciendo uno de los condicionantes más importantes de los procesos de desarrollo local: *la capacidad de constitución de actores locales*».⁴

El enfoque del desarrollo local pone el acento precisamente en un proceso en el que diversos actores (gobiernos locales, empresas, organizaciones sociales) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular y concretar iniciativas de carácter económico, social o cultural.

Plantea una nueva articulación de actores territoriales. La cooperación entre actores públicos de diferente nivel institucional (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado, es un aspecto central de este enfoque.

Pero... existe un riesgo de reduccionismo, si adjudicamos al actor local un potencial de acción más allá de los límites y restricciones del sistema. En realidad *se trata de una interacción permanente entre actor y sistema*. En este juego, el actor desarrolla sus márgenes de acción, ganando o perdiendo oportunidades, logrando disminuir las limitaciones que le vienen del sistema o, por el contrario, quedando más o menos paralizado por ellas.⁵

La percepción y comprensión de la lógica de los actores estatales y de los actores de la sociedad civil que actúan en lo local, sus posibilidades efectivas de encuentro y de complementación, son desafíos fundamentales para quienes pretenden impulsar proyectos desde una perspectiva de desarrollo económico y social.

Profundizar en el análisis de cómo se produce en los contextos locales este cruce de lógicas, de racionalidades distintas, y de 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

⁴ J. Arocena: «Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización», en J. Marsiglia (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

⁵ *Ibidem*, p. 25.

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 capital social comunitario. Un enfoque en construcción

Si se observan las realidades donde ha sido posible impulsar experiencias de desarrollo local valoradas como exitosas, se debe admitir que el capital social existente en cada localidad ha sido un factor decisivo. La existencia de organizaciones locales, de redes de articulación, de tejido social consistente, genera condiciones más aptas para que se incremente la capacidad de gestión de las localidades en la formulación e implementación de proyectos de desarrollo.

La noción de capital social comunal se refiere a la capacidad que tiene una comunidad de generar un conjunto de normas consensuadas. Éstas se traducen en *formatos institucionales y organizaciones sociales* (formales e informales) que facilitan el funcionamiento fluido de los mecanismos de reciprocidad generalizada y de pautas relacionales orientadas al control de los comportamientos marginales y a la promoción del bienestar colectivo.⁶

El uso de esta categoría conceptual reconoce el aporte de múltiples autores. Pierre Bourdieu (1991), con su ya clásico concepto de *habitus* y sus elaboraciones posteriores en torno a las relaciones entre capital cultural y social, proporciona un instrumental teórico que permite conectar determinadas condiciones estructurales con un sistema de prácticas que reflejan la internalización por parte del individuo de códigos culturales transmitidos por su núcleo familiar y otras agencias socializadoras.⁷

También los trabajos de Robert Putnam (1993) relativos a los gobiernos locales en Italia aportan elementos importantes para el análisis del capital social, que vinculan a las características de la participación cívica, la presencia de organizaciones comunitarias y la existencia de redes de reciprocidad organizadas.⁸ Esta línea de reflexión se acerca a una serie de planteos

⁶ En este punto seguimos el texto «Aportes para la construcción de un índice de capital social comunitario», elaborado por el autor en colaboración con Jorge Acosta y Marcos Lorenzelli y publicado como anexo en el libro *Activos y estructuras de oportunidades: un estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, coordinado por R. Kaztman, Montevideo: CEPAL-PNUD, 1999.

⁷ P. Bourdieu: *El sentido práctico*, Madrid, Taurus, 1991.

⁸ R. Putnam: *Making democracy work civic tradition in model Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

que se han realizado en los últimos tiempos en la perspectiva de los programas de desarrollo local.

Para el caso uruguayo se pueden citar las investigaciones dirigidas por José Arocena en el marco del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en diferentes realidades locales y microrregionales, de donde se desprenden algunas pistas para la construcción de indicadores de capital social comunal. Estos estudios privilegian una metodología de corte cualitativo, basada en entrevistas semiestructuradas realizadas a diferentes categorías de actores locales (empresariales, político-administrativos, socioterritoriales). Los nueve estudios de caso realizados en un período de cinco años (1989-1994) aportaron un banco de datos de alrededor de trescientas entrevistas, las cuales se estructuraron en torno a tres ejes de análisis de la realidad local: el modo de desarrollo, el sistema de actores y la identidad cultural local.⁹

La posibilidad de construir una estimación del capital social comunitario (CSC) de las localidades pequeñas y medianas y de los barrios de las ciudades mayores implica identificar un número de variables e indicadores que estén en línea con el objetivo propuesto y permitan sintetizar en una cifra la dotación de CSC que posee una comunidad determinada. Esta tarea (en construcción) demanda aún un esfuerzo importante de investigación y exploración en el terreno.

Originalmente, se parte de preguntas tipo como las siguientes: ¿qué aporta capital social a las comunidades?, ¿qué es lo que permite su reproducción?, ¿cuáles son los mecanismos a través de los que se refuerzan la moral colectiva y la disposición a invertir esfuerzos en pro del bienestar general?

Partiendo de la base de que las comunidades se nuclean para resolver sus problemas en torno a organizaciones e instituciones (formales o no) que expresan su poder de articulación y de resolución de conflictos, en el trabajo citado se optó por aproximarse al concepto de CSC a través de las iniciativas orgánicas que una comunidad posee y las formas de relación de las personas en ella y de las organizaciones entre sí. Las variables en cuestión tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

1. Existencia de organizaciones sociales en la comunidad.
2. Existencia de redes formales o informales que agrupen a las diferentes organizaciones sociales de las comunidades.
3. Densidad de esa red de relaciones. Calidad de las relaciones: confianza, reciprocidad, comunicación, prestigio.

⁹ Una síntesis de los estudios referidos puede encontrarse en el libro de José Arocena *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, ya citado.

4. Grado de participación de los individuos pertenecientes a la comunidad en las organizaciones sociales.
5. Grado de vinculación de las organizaciones sociales de la comunidad con otras organizaciones y redes existentes fuera de ella.
6. Valoración de la solidaridad, la cooperación y la ayuda mutua.
7. Interés de los miembros de la comunidad por los asuntos públicos y comunitarios.
8. Identidad cultural asociada a niveles de protagonismo, integración social y sentido de pertenencia al territorio.
9. Actitud frente a las normas.

A partir de estos elementos se realizó una primera selección de variables e indicadores y una propuesta exploratoria de índice (ICSC) a través de la identificación de dimensiones y la ponderación de los indicadores seleccionados. Más allá del carácter exploratorio del trabajo a cuyos resultados nos remitimos, vale la pena rescatar a los efectos de esta presentación la pertinencia de avanzar en el conocimiento de este tipo de factores que cumplen un rol explicativo importante en el abordaje de la vida asociativa local.

Una sociedad bien dotada en capital social comunal (CSC) estará en mejores condiciones para resolver diferentes tensiones internas, pero a la vez, en el marco de la globalización, para resolver las relaciones entre el *adentro* y el *afuera* en beneficio de los intereses locales y de las personas que forman la comunidad, procurando una sociedad más integrada y más competitiva a escala global.

Quizás las tensiones asociadas a los ajustes de las identidades constituyan los principales dilemas que enfrentan hoy localidades como las estudiadas. Las incertidumbres a que ello da lugar repercuten particularmente en los sectores más jóvenes, que se ven enfrentados a una brecha —a veces infranqueable— entre el nivel de expectativas de la modernidad y las posibilidades concretas desde su núcleo familiar de pertenencia y su inserción territorial.

La dotación de CSC de una comunidad es un factor a tener en cuenta para potenciarlo cuando existe y para promover las condiciones para su desarrollo en aquellos casos en que muestra debilidad, fragmentación o atomización. Los actores territoriales (en particular las municipalidades) a través de sus modalidades de gestión tienen un rol importante en esta dirección, que facilita y tiende puentes entre las diferentes lógicas de acción presentes en el escenario para procurar sinergias colectivas.

2. Los gobiernos locales y la sociedad civil: cambios en sus roles y funciones. Límites y potencialidades para operar en la gestión del desarrollo local

2.1. Rol del gobierno local. Fortalecimiento institucional de los municipios¹⁰

La ampliación de la agenda pública local ha implicado la asunción de nuevos roles para los gobiernos regionales y locales. Este fenómeno ha acaecido tanto por el traspaso formal y efectivo de competencias desde el nivel central como por la mayor presión de las demandas ciudadanas sobre el rostro indudablemente más visible del Estado: el gobierno local.

Es notorio que cada vez más las competencias y funciones municipales no se agotan en la prestación eficiente y eficaz de los servicios tradicionales como vialidad, limpieza, iluminación, higiene, tránsito, etcétera. Las actividades derivadas de los nuevos roles vinculados a la promoción del desarrollo económico y social pasan a ocupar espacios cada vez más importantes en la agenda de asuntos y en el porcentaje de los recursos que manejan las administraciones locales.

Pero para hacer frente a los retos de este nuevo escenario los gobiernos locales tienen que modernizarse. El fortalecimiento institucional resulta un requisito ineludible. Las transformaciones mencionadas exigen a estas entidades un desempeño proactivo en el desarrollo de su territorio y en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. El rol de los municipios como agentes de desarrollo los obliga a incrementar los niveles de respuesta hacia su población, en áreas hasta hace poco tiempo prácticamente desconocidas.

Entre los retos de los actuales gobiernos locales se encuentran el de favorecer y generar la dinámica integral del desarrollo, en la cual participe la diversidad de agentes y actores de la comunidad local. También se requiere que el gobierno local intervenga como entidad facilitadora e impulsora de las actividades de la comunidad, económicas y sociales, sin por ello suplantar a

¹⁰ En este ítem incorporamos elementos de la ponencia de J. Marsiglia y M. R. Revello: «Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros: la experiencia del Mercosur y Estados asociados», preparada para la UPD-OEA y presentada al Congreso de la CLAD realizado en Buenos Aires en el 2001.

los actores privados en la producción de bienes y servicios, excepto en aquellas áreas que considere de interés estratégico.

Las relaciones formales con otros órganos del Estado convierten a los gobiernos locales en proveedores de información y articulación política con capacidad de insertar lo local en los planes globales.

En contextos de alta incertidumbre, como los actuales, no debemos perder de vista las ventajas de las cuales gozan los gobiernos locales. Se encuentran en una posición inmejorable para poder configurar una matriz estratégica de desarrollo que contemple las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de sus comunidades, al tiempo que, por conformar un subsistema local dentro del sector público, pertenecen a un sistema global y están en mayor o menor medida condicionados por él.

Se debe lograr, por consiguiente, un buen grado de articulación entre lo global y lo local, en sus dos niveles: nacional-departamental/provincial y departamental/provincial-local, asegurando la existencia y el funcionamiento efectivo de ámbitos de coordinación de las entidades sectoriales del gobierno central actuantes en el territorio, el manejo de la información y la generación y consolidación de las redes territoriales. Los gobiernos locales tienen la posibilidad de servir de puentes entre ambos niveles.

Más aun, en el marco de los procesos de descentralización, los gobiernos locales deberán diseñar sus políticas territoriales teniendo en cuenta la configuración de competencias y responsabilidades que se establezcan entre los distintos niveles político-institucionales del territorio. Pero para eso deberán partir de un diagnóstico de los recursos (organizacionales, culturales, económicos, humanos y materiales) con los que cuenten para abordar los nuevos campos de actuación que dicha descentralización les confiera.

No todas las experiencias de descentralización y asunción de nuevos roles de los municipios han sido alentadoras. A modo de ejemplo, la municipalización de diferentes programas sociales cuya pertinencia teórica resulta indiscutible ha encontrado dificultades concretas en países de la región. El estudio de tales situaciones indica que en varios de esos casos faltó el previo *fortalecimiento institucional*. Dicha circunstancia, en una realidad donde la debilidad de los municipios es innegable, ha incidido tanto o más que la escasez de recursos financieros.

Los factores que se revelan como carencias son de variada índole: ausencia de modernización de la gestión, necesidad de nuevos mecanismos de concertación Estado-sociedad civil, condiciones desfavorables para los territorios en que se genera la articulación global-local, insuficiente *stock* o capital social acumulado por la comunidad local, falta de profesionalización de la gerencia pública local. Esto exige la adquisición de nuevas capacidades para gerenciar la complejidad y la incertidumbre derivadas de esas situaciones.

El grado de *innovación en las modalidades de gestión* ha llevado a afirmar que el éxito de los procesos descentralizadores y de fomento del desarrollo territorial desde los gobiernos locales estriba en crear programas de capacitación e incentivos institucionales que apoyen la modernización de las administraciones regionales y locales. Estos programas necesariamente deben contar con el apoyo de los gobiernos nacionales y utilizar recursos del propio Estado, pero también canalizar cooperación externa con estos fines.

El margen de acción en este campo es casi ilimitado: pasa por el aprendizaje y el desempeño de una función pública eficiente y moderna; por la transferencia de responsabilidades a las autoridades locales; por la creación de instancias de participación ciudadana que generen la *sinergia* necesaria y desarrollen mayores niveles de respuesta a las demandas; por el involucramiento de las redes empresariales existentes en las localidades, etcétera.

Así como es importante capacitar para las nuevas competencias y responsabilidades a asumir, deben atenderse también otros elementos, como la *capacidad técnico-administrativa* de las estructuras municipales, tanto en términos cuantitativos (dotación de recursos) como cualitativos (el *know how* adecuado para desarrollarlas), la *disponibilidad de recursos* que toda innovación supone y, especialmente, la *cultura organizacional o tradición institucional*, así como la *tecnología disponible*.¹¹

Los desafíos incluyen también integrar las dos direccionalidades de las políticas, las que llegan desde el centro y operan con una lógica compensatoria y de reequilibrio territorial, y las que surgen desde lo local-regional y apuntan a la competitividad del territorio concreto y a consolidar sus ventajas comparativas.

En el caso de países como el Uruguay, en esta primera fase en que las políticas descentralizadoras se anuncian desde el centro (aunque muy lentamente y con trabas importantes por una cultura centralista muy arraigada), los gobiernos locales (todavía inexistentes como tales a pesar de su reconocimiento constitucional) tienen el desafío de maximizar la potencialidad de las políticas nacionales-sectoriales orientándolas y adaptándolas a cada territorio para *leerlas en clave territorial*. Ello requiere sin duda el diseño simultáneo de políticas que desde lo local (horizontalmente) se encuentren y articulen de manera armónica con las verticales-sectoriales previamente definidas por los organismos centrales.

La insuficiente coordinación de las acciones centrales y sectoriales (salud, educación, vivienda) con las territoriales empantana el funcionamiento

¹¹ M. Lombardi: «El Municipio en concreto», en *Prisma*, n.º 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995.

en forma de redes con impronta genuinamente local, lo que impide el enriquecimiento que se lograría mediante una buena articulación que al mismo tiempo promoviera la participación de la sociedad civil en sus múltiples manifestaciones. La actuación por sectores muchas veces se contradice con la necesaria visión integral que requiere el desarrollo territorial.

En cuanto a la descentralización en el seno de cada departamento/provincia en los países de la región, el reto es contemplar la heterogeneidad de las localidades y, cuando sea posible, configurar microrregiones que articulen debidamente lo rural con lo urbano y las diferentes potencialidades económico-productivas de cada zona. En suma, intentar el tránsito hacia una descentralización bien gestionada, coordinada y articulada territorialmente.

En esta línea, los gobiernos locales pueden conjugar esfuerzos y asociarse para formar lo que en los países europeos se conoce como *mancomunidades* o consorcios locales. Ello permitirá el diseño y la implementación de políticas a escala regional que asuman la existencia de identidades territoriales más allá de los límites político-administrativos.

Las nuevas formas de asociación y de gestión de servicios públicos, así como la posible asociación con otros entes del Estado y aun con el sector privado para conformar empresas mixtas, es un desafío para el cual tendrán que prepararse las municipalidades, porque seguramente lo habrán de transitar con mayor énfasis en un futuro próximo, más allá de que en la región ya existen algunas experiencias en esta dirección. Por ejemplo, las llamadas *agencias de desarrollo* son una herramienta que se ha probado con relativo éxito en diferentes localidades. La sistematización y el análisis de esas experiencias es un desafío pendiente. La realización de estudios específicos arrojará luces sobre las *mejores prácticas* y modalidades de gestión que se están experimentando en diferentes zonas, vinculadas a modelos tomados y más o menos adaptados de los países del sur europeo.

Finalmente, no puede hablarse de descentralización sin tomar en cuenta la asignación y aplicación de los recursos financieros que habrán de administrarse. Para lograr una aplicación eficaz de los recursos —siempre escasos—, el gobierno local debe conocer cabalmente las necesidades y demandas de su comunidad y luego priorizarlas. La elaboración del presupuesto con participación o en consulta con la sociedad local en instancias de participación formales o informales resulta —de acuerdo con las experiencias regionales más avanzadas, como Porto Alegre— la mejor forma para el logro de la eficacia y a la vez un factor de profundización democrática y construcción de ciudadanía.

Las políticas públicas locales han de ser objeto de revisión, rediseño y evaluación, y esto plantea dificultades específicas. Las municipalidades (más allá de su tamaño en función del territorio de referencia) se han convertido

en instituciones complejas, tanto en su estructura como en la diversidad de sus objetivos y cometidos. La necesaria renovación periódica de los cargos políticos, más el disímil nivel de convicción sobre los programas, producto de la tensión, las contradicciones y la deficiente comunicación entre los diferentes sectores de la estructura, dificultan la tarea. A esto debemos agregar el choque entre la lógica de los objetivos políticos y la de los objetivos técnico-administrativos.

También es preciso atender a los nuevos problemas derivados de las situaciones de pobreza y exclusión social que se viven en los territorios, particularmente en las grandes ciudades. Aunque su encare requiera acciones específicas de los gobiernos centrales y provinciales (o departamentales), se está produciendo una creciente injerencia en estos temas de los gobiernos locales, que muchas veces tienen que actuar solo por el hecho de ser *el Estado más cerca de la gente*.

Fenómenos como la segregación residencial, la existencia de *barrios homogéneamente pobres* en las ciudades, son desafíos muy fuertes en términos de integración social, que requieren de nuevas políticas públicas aptas para frenar o prevenir la profundización de la exclusión de importantes sectores de la población que van quedando al margen.

En este contexto, aparece cada vez con más fuerza la necesaria presencia de municipalidades capaces de participar y cogestionar programas con el Estado central y la sociedad civil, que puedan combinar acciones de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y políticas sociales. Estas políticas deben orientarse no solamente a combatir la pobreza, sino a aumentar la formación de espacios de sociabilidad informal entre individuos de niveles socioeconómicos diferentes. Esto aumentaría las posibilidades comunitarias de generar el tipo de capital social necesario para apoyar el logro de metas individuales o colectivas, facilitando herramientas para aprovechar la estructura de oportunidades que pueda ofrecerse desde el Estado, el mercado y la propia comunidad.

El desafío pasa cada vez más por asumir este nuevo ciclo de políticas públicas con un enfoque técnico-político que apueste a diseños cada vez más concertados entre los niveles nacionales y subnacionales del Estado y con la sociedad civil a través de sus múltiples expresiones organizativas, apostando a la centralidad del territorio en el enfoque y a una evaluación rigurosa de resultados e impactos.

Por otra parte, como señalamos, el capital social existente en cada localidad es un factor decisivo para incrementar el desempeño institucional de los gobiernos locales. Los niveles de desempeño institucional dependen, en buena medida, de los grados de participación cívica de los ciudadanos a escala regional y local. Si estos son altos, pueden conformar mecanismos

horizontales de relación que por su exigencia obligan y garantizan una mejor respuesta de los actores político-institucionales en un ejercicio interesante de democracia participativa y construcción de ciudadanía.

2.2. Rol de la sociedad civil. Potencialidades y limitaciones de una realidad diversa

Más allá de los postulados teóricos que asumamos en cuanto a la definición de sociedad civil (más amplios o más restrictivos), la diversidad o pluralidad de expresiones organizativas que la integran es una de sus características salientes.

Observando la realidad de la sociedad civil desde un prisma territorial, es importante considerar el rol de dos grandes sectores: el empresarial o lucrativo (que incluye tanto a las empresas urbanas como a las rurales) y el no lucrativo o societal, compuesto por una heterogénea gama de organizaciones (asociaciones civiles, fundaciones, organizaciones de base territorial, etcétera) a las que parte de la literatura especializada ha denominado globalmente como *organizaciones de la sociedad civil* (OSC).

En cualquier caso, la heterogeneidad del sector obliga a plantearse preguntas acerca de la pertinencia de su análisis como conjunto y sobre las posibilidades reales de su articulación interna y con los organismos estatales a la hora de pensar en los desafíos de la gestión pública en clave territorial. Más allá de las dificultades que se pueden visualizar, no cabe duda de que en los últimos años se ha incrementado la búsqueda de respuestas multiactorales a las demandas ciudadanas con un rol mucho más activo tanto de las empresas como de las OSC.

En la medida en que han comenzado a tener mayor peso las políticas de *desarrollo endógeno* y la convicción de que existen capacidades en los diferentes actores locales (económicos y sociales) para generar iniciativas de desarrollo territorial con resultados tangibles, se comienza a superar la concepción tradicional centralista que plantea una aproximación a los problemas sectorial y alejada de los territorios subnacionales.

En el plano económico-productivo,

[...] la presión de las exigencias concretas del cambio tecnológico e industrial en cada territorio facilitó el progresivo reconocimiento de la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la creación de empleo e ingreso y en la difusión de progreso técnico [...] Se ha ido produciendo, igualmente, un desplazamiento desde las ayudas financieras de carácter directo a las empresas a las ayudas dirigidas a crear entornos territoriales innovadores, dotados de la capacidad de aportar los servicios avanzados a

las empresas, destacándose igualmente el decisivo papel de las inversiones intangibles, en particular en educación e investigación y desarrollo.¹²

Sin embargo, está muy presente en los territorios una concepción del desarrollo que valora muy poco el potencial endógeno y sigue apostando fuertemente a la *inversión externa* como única vía para promover mejores condiciones de vida para la población. Muchas veces, los propios gobiernos locales participan de esta manera de ver las cosas y a través de sus políticas apuestan a introducir mecanismos de promoción para la instalación de empresas exógenas a través de parques industriales, exoneraciones fiscales u otros estímulos. Esto puede ser positivo en el corto plazo, pero es insuficiente y quizás genere una dependencia excesiva de decisiones que se toman fuera de las localidades. La sostenibilidad de los procesos de desarrollo local está cada vez más ligada a la búsqueda de oportunidades y a la capacidad de iniciativa que puede y debe surgir crecientemente desde los propios territorios con los estímulos adecuados.

Este nuevo papel del empresariado local necesita también mecanismos de cooperación interna (redes de empresas, eslabonamientos productivos) para enfrentar los desafíos de la globalización y de la inserción competitiva en mercados exigentes que requieren cambios constantes en los conocimientos aplicados a los procesos productivos, nuevas tecnologías y modalidades de gestión.

Para ello, será necesario insistir tanto desde los gobiernos nacionales como desde las propias empresas en programas descentralizados de apoyo a la creación de emprendimientos, a la formación, al acceso al crédito en condiciones adecuadas, a la promoción de la innovación y el cambio tecnológico y al estímulo de la cooperación y el trabajo en redes.

Esto implica desafíos para la gestión de los gobiernos locales, que deben incorporar nuevas capacidades para dar respuesta a estas exigencias, pero también para el conjunto de actores locales estatales y privados. Es preciso generar las condiciones que propicien espacios de articulación de esfuerzos en torno a las políticas de desarrollo territorial.

Pero, como señalamos, en el mundo diverso y plural de la sociedad civil existen también una serie de expresiones organizativas formales e informales vinculadas a la satisfacción de necesidades de distinto tipo: referidas al hábitat y al mejoramiento barrial, la salud, la vivienda, la crianza y educación de los niños, el tiempo libre y los deportes, los adultos mayores, etcétera. En muchos territorios, estas organizaciones se han convertido en interlocutores

¹² Alburquerque: o. cit.

indispensables de la municipalidad y de otros organismos del Estado en la búsqueda de alternativas y soluciones novedosas para las diferentes problemáticas.

Su aporte no solamente se concreta a través de la obtención de recursos del propio barrio o localidad en apoyos económicos o en mano de obra, sino que se ofrece a los técnicos, a los organismos competentes, un importante bagaje de información acerca de la población potencialmente usuaria o beneficiaria de los programas que facilita la elaboración de diagnósticos y proyectos. Se expresa también en la colaboración para ejecutar las acciones, en la evaluación de las modalidades de intervención, en la opinión sobre las herramientas de participación y gestión utilizadas.¹³

Pero, así como se han esbozado capacidades organizativas y de gestión de la sociedad civil, también hay que señalar debilidades que podemos encontrar en distintos aspectos. Una de ellas tiene que ver con la excesiva dependencia de los gobiernos locales y de los organismos estatales en general, centrada en una relación del tipo demanda-respuesta que está atada muchas veces a prácticas clientelistas. Si las respuestas aparecen, las organizaciones funcionan; si no, existe un alto riesgo de decaimiento por escasa autonomía y capacidad autogestiva. Encontramos también limitaciones por la atomización y fragmentación en el territorio; en la duplicidad de roles entre organizaciones afines por carencias de coordinación y complementación; la escasa democracia interna por la continuidad de las mismas personas en los cargos directivos, etcétera.

En suma, así como hablábamos de la necesidad de fortalecer los gobiernos locales para que desempeñen un rol más eficaz como promotores del desarrollo, también deberíamos hablar del fortalecimiento de la sociedad civil a través de programas específicos que, atendiendo a las características y desafíos particulares de los diferentes actores, promuevan mejores condiciones para el mejoramiento de la gestión, la cooperación y la articulación.

Una buena política de Estado es el fortalecimiento de la sociedad civil. Aunque parezca contradictorio, no lo es, porque esta expresión encierra una búsqueda de la profundización democrática a través de la participación ciudadana responsable y atenta a la eficiencia y eficacia de los resultados. Tampoco es un desafío ajeno a las instituciones de formación (especialmente las politécnicas y universitarias), que deberán ampliar sus agendas para incluir con más énfasis el diseño de propuestas a la altura de las exigencias y los públicos diversos que se mueven en los territorios.

¹³ J. Marsiglia: «La gestión social a nivel local: temas y actores en un escenario cambiante», en *Prisma*, n.º 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995.

3. Gestión pública local y gestión concertada de las políticas. Límites y desafíos para avanzar en mecanismos de asociación entre los diferentes actores locales

Como vimos, la gestión local implica crecientemente una diversidad de actores, tanto estatales (nacionales, provinciales, departamentales, locales) como de la sociedad civil.

Partiremos en este capítulo de una noción de *gestión local* que nos servirá de soporte teórico y operativo para indagar en la relación entre los actores involucrados en ella. Para ello nos apoyaremos en una investigación comparativa realizada a comienzos de la década del noventa en siete países y 21 ciudades intermedias de América Latina sobre el tema de los municipios y los servicios públicos. En ese trabajo se habla precisamente de gestión local y no de gestión municipal, en el entendido de que esta involucra a diferentes actores estatales y de la sociedad civil y no solamente a las municipalidades.

La gestión local se entiende en dicho texto como: «la organización y manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo... Comprende componentes técnicos y políticos. Los primeros se refieren al conjunto de instrumentos y procesos que permiten la aplicación de una serie de recursos a la satisfacción de determinadas necesidades. Tal aplicación supone la existencia de opciones tecnológicas con efectos técnicos y sociales diferenciados. Los componentes políticos, por su parte, se refieren a los procesos de negociación y decisión entre actores sociales, políticos e institucionales sobre el uso y destino de tales recursos. El cruce de los aspectos técnicos y sociopolíticos de la gestión permite entender su sentido y orientación y comprender su racionalidad... Los contenidos de la gestión son el producto de procesos decisivos que involucran tensiones, conflictos y concertación entre diversos actores».¹⁴

El trabajo citado plantea tres dimensiones de la gestión que aparecen como elementos claves para el análisis realizado:

¹⁴ A. Rodríguez y F. Velásquez (eds.): *Municipio y servicios públicos: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile: SUR, 1994.

a) Los *grados de autonomía política y administrativa de las municipalidades*. Este aspecto alude a la capacidad que tienen los gobiernos locales de tomar las decisiones necesarias para atender las necesidades de la población sin interferencia de otros agentedidaes privados o públicos extramunicipales. Dicha autonomía determina las relaciones intraestatales y plantea de lleno la cuestión del ejercicio de las competencias y del manejo de los recursos.

b) La *eficiencia y eficacia de la gestión*. Su estudio permite comprender, de un lado, de qué manera los gobiernos locales emplean sus recursos para la atención de las necesidades de la población y, de otro, cuán capaces son de generar programas que tengan un impacto positivo sobre su nivel de vida. Un aspecto central de este análisis es la relación entre necesidades, competencias y recursos, relación que generalmente se encuentra muy desbalanceada por la magnitud de las necesidades y la limitación de los recursos disponibles. Este punto es uno de los principales cuellos de botella de la gestión municipal.

c) Las *relaciones entre los actores involucrados en la gestión*. Aquí juegan un papel fundamental las cuestiones de la representatividad y de la participación, máxime cuando se sabe que la crisis de legitimidad que afecta a los sistemas políticos se basa en buena medida en el deficiente funcionamiento de las instancias de representación y en la ausencia de canales de participación política y ciudadana que permitan un vínculo más estrecho y menos formal entre el gobierno local y la ciudadanía.¹⁵

El análisis detallado de los diferentes casos excede los objetivos de esta ponencia; por lo tanto, nos remitimos al libro citado. Sin embargo, buena parte de los resultados del estudio abona en la dirección de algunos de los elementos planteados en los capítulos precedentes, que rápidamente pasamos a reseñar.

Estamos en presencia de municipalidades con autonomías restringidas no solamente por razones financieras —que implican dependencia de transferencias de recursos centrales y escasa capacidad de manejo de fondos propios—, sino también por competencias compartidas con otros niveles de gobierno que puede tener el efecto positivo de la articulación, pero el negativo de que limitan la capacidad de autonomía local al pesar más las decisiones que se elaboran y procesan en ámbitos nacionales o regionales. A esto debemos agregar un marco normativo que muy recientemente ha empezado a avanzar en conquistas autonómicas (diferentes según los países en su alcance y contenidos) y que en varios casos encuentra dificultades de concreción en la práctica.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 21-22.

La segunda dimensión plantea los desafíos de los gobiernos locales de buscar un difícil equilibrio entre recursos escasos y debilidades estructurales, con necesidades y demandas crecientes de la población, lo que en muchos casos se expresa en una gestión ineficiente e ineficaz. De nuevo hay que subrayar la importancia del fortalecimiento institucional de las municipalidades como un desafío estratégico que necesita políticas específicas orientadas en esa dirección, pero con un sistema de *premios y castigos* que valore los cambios y la apuesta por la calidad de los servicios municipales.

Nos detendremos en la tercera dimensión, que refiere precisamente a la idea de la gestión concertada. Las relaciones entre actores se desarrollan en espacios donde se conjugan intereses diversos y relaciones de poder asimétricas. Es en ese contexto que hay que buscar los mecanismos de gestión concertada.

Al hablar de *gestión concertada o asociada* nos estamos refiriendo a aquella en la que dos o más actores acuerdan asociarse (trabajar juntos) en torno a objetivos comunes. Pactan *reglas de juego* claras y compartidas que tienen que ver con los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos en juego y acuerdan los mecanismos de gestión, monitoreo y evaluación que permiten medir la obtención de resultados y las consecuencias de ello para los actores involucrados. Implica un proceso de negociación no exento de conflictos, pero estos son manejados a través de una lógica de relación que apuesta al diálogo y a estrategias de *ganar-ganar*, evitando (a través de las reglas de juego acordadas) caer en posiciones irreductibles y descalificadoras de las posiciones de los demás.

El gobierno local como actor político-administrativo tiene responsabilidad en la promoción de estos nuevos dispositivos organizacionales, pero en varias de las experiencias exitosas se ha visto que la innovación proviene de las organizaciones de la sociedad civil.

En cualquier caso, se deben generar las condiciones para que existan *vasos comunicantes* entre los diferentes actores, a través de la tarea de *mediadores* (técnicos, agentes de desarrollo local, ONG) que sean capaces de operar como catalizadores de las diferentes demandas y propuestas en torno a objetivos compartidos.

La metodología de trabajo requiere una mirada estratégica del territorio que se oriente a generar capacidades y condiciones que hagan posible instancias de encuentro e intercambio entre diferentes actores [...]:

- Señalar temas potenciales para posibles alianzas o acuerdos estratégicos con miras a realizar actividades estableciendo formas de articulación o complementación en proyectos colectivos.
- Aprender a percibir, comprender y trabajar con las diferentes lógicas de actor presentes en el nivel local. No es posible en la perspectiva del

desarrollo local jerarquizar un tipo de actor y subestimar a los demás. La estrategia de intervención es a priori incluyente de la pluralidad de voces y protagonistas del escenario territorial.

- Innovar en los instrumentos y en las formas de concebir la intervención [...].¹⁶

Como señala Francisco Alburquerque:

[Hay que transitar de] un modelo de funcionamiento burocrático a un nuevo *modelo de gestión horizontal* mediante el fortalecimiento de las administraciones públicas descentralizadas territoriales, de acuerdo con criterios de eficiencia o rentabilidad social y empresarial y no solo por criterios de autoridad. Según estos nuevos criterios, se realzan la calidad de los servicios; las capacidades de los ciudadanos para involucrarse en la búsqueda de soluciones; la gestión por objetivos y no con base en la aplicación de reglamentos; la evaluación de rendimientos conforme a los resultados y no a los créditos gastados; la importancia de las necesidades de los usuarios considerados como clientes y no como subordinados; la gestión previsoras de los problemas y no solo la que actúa luego de estos; la búsqueda de la eficiencia en el uso de recursos; la descentralización de responsabilidades y una gestión participativa; un esfuerzo permanente de concertación estratégica de actores en la búsqueda de redes asociativas, etc. El desafío consiste entonces en proceder a la adaptación de las instituciones susceptibles de asumir estas responsabilidades y alentar la construcción de entornos innovadores territoriales sobre la base de la concertación de actores públicos y privados.¹⁷

La pregunta entonces es: ¿cómo generamos las condiciones para la articulación, en ámbitos territoriales donde se conjugan relaciones de poder, intereses contrapuestos, pero también la potencialidad de la búsqueda de consensos en torno a un proyecto colectivo?

El factor identitario, el sentido de pertenencia, la conciencia de compartir objetivos comunes, más allá de los legítimos intereses sectoriales o particulares, puede operar como favorecedor de la concertación.

Un trabajo territorial en redes permite avanzar en procesos de concertación de actores capaces de articularse en torno a proyectos colectivos. Distintas experiencias han dejado aprendizajes interesantes en cuanto a la virtualidad del vínculo horizontal entre actores con lógicas y racionalidades diferentes, que, en función de la conciencia común de pertenencia a su

¹⁶ Marsiglia y Pintos: o. cit.

¹⁷ Alburquerque: o. cit., pp. 84-85.

territorio, han generado iniciativas en diversos campos del desarrollo con resultados auspiciosos para la población.

4. Conclusiones y desafíos para los territorios en un marco de fortalecimiento de las capacidades locales y de articulación con los niveles subnacionales (provinciales, departamentales) y nacionales

A continuación ordenaremos en algunos puntos las principales *lecciones aprendidas* que surgen de los puntos anteriores y de la experiencia en diferentes territorios.

4.1. El territorio como una variable pertinente para la gestión de políticas y proyectos. Siempre existe un marco de restricciones y posibilidades para la acción en clave territorial que hay que conocer y evaluar en el punto de partida. Las características específicas del territorio nos hacen adecuar y cambiar las estrategias desde la propuesta original. El territorio *local* de referencia para las políticas y proyectos define las fronteras de lo posible en un contexto dado. Este puede cambiar por condiciones externas o propias del territorio y necesita de un marco de análisis estratégico que permita diagnosticar las principales fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (matriz FODA territorial).

Este ejercicio debe ser compartido con los diferentes actores locales, a fin de convertirse en un punto de partida para la implementación del proyecto con los mayores acuerdos posibles.

De este análisis se debe recoger información sobre:

- El margen de acción de los actores.
- El peso público o privado en la generación de las diferentes políticas, programas y proyectos.
- El tipo de participación de los destinatarios.
- La alta o baja disponibilidad de recursos locales para las políticas y programas a implementar u otros relacionados.
- Masa crítica de iniciativas y proyectos posibles. Apertura a la inclusión de otras iniciativas, más allá de las relevadas en el diseño del plan estratégico acordado.

La intervención en este tipo de proyectos ya de por sí tiene una complejidad propia. Esta se vincula a una mayor exigencia y compromiso de los

diferentes actores y a la identificación de temáticas comunes en torno a las cuales construir los acuerdos y actuar en consecuencia.

4.2. El marco conceptual y metodológico como hoja de ruta compartido. Hacemos referencia aquí a la necesidad de contar con ciertos consensos de partida sobre un marco conceptual y metodológico que oriente la intervención. No es que todos pensemos lo mismo, ni que tengamos los mismos referentes conceptuales y metodológicos, pero sí es clave generar ciertos acuerdos básicos sobre lo que el proyecto colectivo se propone y cómo encaminarlo. Allana mucho el camino para la construcción de acuerdos posteriores de mayor envergadura y es un aprendizaje dentro del propio proceso de trabajo ensayar la negociación, el acuerdo y la evaluación sobre supuestos comunes.

4.3. La necesidad de una estrategia de comunicación y difusión definida a la medida de cada proyecto hacia adentro (la alianza) y hacia afuera con los demás actores (en el territorio y extraterritoriales). Entre otras cosas, para cimentarlo localmente y también para llegar mejor a los actores extralocales que inciden en el tema. Uno de los aprendizajes, por lo tanto, es la preocupación por desarrollar una *comunicación planificada y estratégica en el territorio*.

4.4. Modalidades de gestión de proyectos. La alianza interinstitucional. La alianza como un *proceso en construcción*. La necesidad de acuerdos previos en torno a la construcción de la alianza y acerca de la participación de cada una de las organizaciones en la toma de decisiones (sobre recursos financieros, recursos humanos y estrategias de trabajo en los diferentes asuntos en juego).

4.5. La intervención de los equipos técnicos a escala local. Los conflictos, los roles, las *diferentes miradas*, la articulación de saberes y experiencias. Es importante reflexionar acerca del papel de los profesionales y técnicos, procurando aportar a la discusión sobre los perfiles y capacidades necesarios para el abordaje de estas problemáticas en clave territorial.¹⁸

En primer término, interesa determinar el lugar desde donde se interviene y el alcance de las acciones. Ello se relaciona con el tipo de actor y los recursos que maneja, entre ellos el poder de decisión. Según se trate de una ONG, del gobierno local, de una universidad o de una alianza entre actores, el alcance y las consecuencias del abordaje serán diferentes. Importa

¹⁸ En este punto se sigue la línea de reflexión de los siguientes textos: a) Marsiglia y Pintos: o. cit.; b) J. Marsiglia y G. Pintos: «Participación de la sociedad civil en políticas sociales territoriales: lecciones aprendidas en el trabajo con localidades del norte uruguayo», en L. Winchester y E. Gallicchio (eds.): *Territorio local y desarrollo: Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile: SUR, 2003.

también considerar tanto las capacidades del colectivo (equipo) que va a intervenir como las de cada técnico en particular en relación con los siguientes aspectos:

- Formación específica para el desarrollo local o la intervención en prácticas territoriales. Integración de diversas disciplinas. Saber hacer, acumulación;
- Conocimiento profundo del territorio y de los actores.
- Disponibilidad para arriesgar en zonas de intervención donde no hay certezas absolutas (probar y aprender); manejar la acción en contextos de incertidumbre.
- Capacidad de trabajar con indicadores de seguimiento de procesos, resultados e impactos.
- Capacidad para la reflexión simultánea a la acción y mentalidad de aprendizaje.
- Capacidad para asumir la legitimidad de diversas lógicas e intereses contrapuestos y por lo tanto de mediación y de acercamiento de actores.
- Capacidad de prospectiva, de imaginar escenarios, proyectos, nuevos recursos.
- Actitud de respeto y escucha, pero también de propuesta y de anticipación al conflicto o a los desafíos.

Todo esto se vincula a la necesidad de desarrollar nuevas capacidades que pueden resumirse en una disponibilidad para comprender las complejidades crecientes de los procesos de desarrollo; de flexibilizar y modernizar los marcos conceptuales y metodológicos con aportes de diferentes disciplinas; de apostar al trabajo en equipo y valorar y hacer alianzas con otros actores. El proceso de intervención para el desarrollo territorial es necesariamente complejo y transdisciplinario.

4.6. La evaluación y el análisis de los impactos con los propios sujetos del territorio. La mirada de la ejecución del proyecto con cierta distancia crítica permite subrayar la importancia de indicadores que permitan medir resultados cuantitativos y cualitativos; sistemas de información definidos, consensuados y utilizados al servicio de la intervención. Asimismo, lograr consensos iniciales sobre instrumentos, instancias de capacitación para utilizarlos, actitud de evaluación y aprendizaje. En última instancia, dispositivos que permitan manejar en forma eficiente y eficaz recursos que se están gestionando colectivamente.

4.7. La confirmación de que es posible innovar en contextos locales con la participación de diversos actores, en temas que son trascendentes hoy para nuestra sociedad. Hay algunas claves para intervenir con relativo éxito en varias de sus áreas:

- Modalidades innovadoras de gestión (técnicas, herramientas de capacitación y lúdico-expresivas) para canalizar energías y potencialidades diversas.
- La aplicación de estrategias y herramientas específicas de intervención en contextos de gran vulnerabilidad social.
- La confirmación de que es posible caminar en red, incrementando los impactos de las organizaciones, pero sin olvidar quiénes gestionan la red, quiénes articulan. Los liderazgos, los facilitadores, los límites y muchas veces las imposibilidades en un contexto determinado de tejer redes.
- La articulación entre lo formal y lo no formal en un proyecto situado territorialmente.
 - La comprobación de la importancia y el potencial que tiene el desarrollo de sistemas endógenos de formación y aprendizaje desarrollados a escala comunitaria, basados en la cooperación, la solidaridad, la voluntad y el aprendizaje intergeneracional y la sinergia de los esfuerzos en el ámbito local.

4.8. Reconocimiento de la relevancia del **relacionamiento estratégico** con las autoridades del nivel central. Revalorizar la importancia de atender simultáneamente distintos niveles de acción (micro, meso, macro) y tejer estrategias de relación entre actores que operan en diferentes espacios en la toma de decisiones.

4.9. Las diferentes modalidades de concertación tienen su valor en la medida en que sean capaces de asegurar una **cooperación real y efectiva** que supere la declaración de buenas intenciones. Para que ello sea posible, la gestión concertada se debe generar en torno a problemas que afecten los intereses y las motivaciones de los diferentes participantes y apuesta a la obtención de resultados que miran el mediano y el largo plazo, pero que necesitan de logros en el corto plazo para no desanimar y estimular la convocatoria.

Se trata —siguiendo a José Arocena— de recomponer la dimensión territorial «creando lugares donde la acción movilice horizontalmente un conjunto de actores locales en torno a un problema considerado crucial para la comunidad». ¹⁹ Se deben buscar consensos básicos sobre algunos temas, de tal manera que las eventuales oposiciones entre diferentes racionalidades sean superadas y se pueda actuar de manera coherente sobre los problemas en cuestión.

Este consenso no significa la desaparición de las distintas lógicas de actor, ni la eliminación de intereses divergentes. Se trata de una posición

¹⁹ Arocena: *El desarrollo local...*, o. cit.

común para alcanzar un objetivo preciso. En la medida en que cada *socio* mantiene sus propios intereses y sus lógicas de acción, las diferencias pueden aparecer y los conflictos pueden manifestarse. No significa unanimidad, es frágil, se construye y se reconstruye, reposa sobre relaciones de negociación permanentes.

4.10. La **asociación** que se pretende promover entre actores en un territorio tiene dos dimensiones indispensables para la autonomía y el desarrollo locales:

- La primera es la asociación **vertical**, es decir, las relaciones entre las organizaciones de los diferentes niveles de la administración pública. Esta asociación vertical debe ser capaz de negociar la coherencia entre las políticas centrales y las iniciativas locales del territorio, de gestionar recursos de las administraciones departamentales o nacionales en favor de la localidad y sus necesidades y prioridades.
- La segunda es la asociación **horizontal** entre actores, con el territorio como eje articulador. Esta asociación no se expresa siempre en organismos consolidados y formalizados. Existen mecanismos no formales que pueden canalizarla eficazmente, ya que en muchos casos no existen las condiciones para que los acuerdos se expresen a través de la creación de organismos permanentes y estables. Nos estamos refiriendo a órganos representativos de los actores locales (organizaciones empresariales, sindicatos, centros de formación, ONG, etcétera) que podemos observar en los países de la región con diferentes denominaciones (consejos económicos y sociales, mesas de concertación, asociaciones pro desarrollo, etcétera).

En esta misma línea, es relevante avanzar en la determinación clara de las competencias entre los niveles de gobierno del territorio. Allí está uno de los cuellos de botella de los procesos de descentralización y de reforma del Estado en general, que tiene consecuencias evidentes en las modalidades de gestión. En este sentido es importante apostar al fortalecimiento de lo municipal, pero sin olvidar la necesidad de avanzar en una correcta articulación con los otros niveles territoriales.

Si bien es necesario pensar en procesos de descentralización —transferencias al municipio desde el gobierno central o de otros de menor nivel territorial—, es también necesario pensar simultáneamente en procesos de desarrollo local. Si la descentralización se mueve básicamente *de arriba abajo*, el desarrollo local opera mucho más *de abajo arriba*. Permite promover instancias de desarrollo más endógenas y sostenibles que la mera descentralización, pues se puede caer en *demandar* siempre nuevos recursos y no necesariamente *actuar* por el desarrollo a escala local. Operando de esta manera, es posible evitar el riesgo del paternalismo y aportar a la generación

de mejores condiciones para la gestión y el desarrollo territorial, fortaleciendo la capacidad de iniciativa de los actores locales.

Bibliografía

- ACOSTA, Jorge, Marcos LORENZELLI y Javier MARSIGLIA: «Aportes para la construcción de un Índice de Capital Social Comunitario», anexo del libro coordinado por Ruben KAZTMAN: *Activos y estructuras de oportunidades: un estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, Montevideo: CEPAL-PNUD, 1999.
- ALBURQUERQUE, Francisco: «Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública», en Javier MARSIGLIA (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- AROCENA, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, 2.ª ed., Montevideo: Universidad Católica del Uruguay y Taurus, 2002.
- «Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización», en Javier MARSIGLIA (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- BERVEJILLO, Federico: «Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo», en Javier MARSIGLIA (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- LOMBARDI, Mario: «El municipio en concreto», en *Prisma*, n.º 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995.
- MARSIGLIA, Javier: «La gestión social a nivel local: temas y actores en un escenario cambiante», en *Prisma*, n.º 4, Universidad Católica del Uruguay, 1995.
- MARSIGLIA, Javier, y Graciela PINTOS: «La construcción del desarrollo local como desafío metodológico», en Javier MARSIGLIA (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- «Participación de la sociedad civil en políticas sociales territoriales: lecciones aprendidas en el trabajo con localidades del norte uruguayo», en Lucy WINCHESTER y Enrique GALLICCHIO (eds.): *Territorio local y desarrollo: Experiencias en Chile y Uruguay*, Santiago de Chile: SUR, 2003.
- MARSIGLIA, Javier, y M.ª del Rosario REVELLO: «Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros: la experiencia del Mercosur y estados asociados», texto preparado para la UPD-OEA y presentado al Congreso de la CLAD realizado en Buenos Aires en el 2001.
- RODRÍGUEZ, Alfredo, y Fabio VELÁSQUEZ (eds.): *Municipio y servicios públicos: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Santiago de Chile: SUR, 1994.

Resumen

El artículo plantea algunas líneas de reflexión sobre las relaciones entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil, analizando las principales restricciones y potencialidades para avanzar en mecanismos de gestión concertada en el escenario territorial.

Parte de un análisis de los principales cambios territoriales en el contexto actual y la importancia de la configuración de una matriz de actores locales que opere en ese escenario. Estos actores dibujan un tipo de relaciones determinado por sus intereses y lógicas de acción y aportan capital social comunitario que, en función de su densidad o debilidad, pauta el modo de desarrollo predominante en el territorio. En segundo lugar, plantea cómo han ido evolucionando en los últimos tiempos los roles y funciones de los gobiernos locales y de las OSC, enfatizando en los desafíos del contexto de pobreza y exclusión social de nuestros países. En tercer lugar, analiza los conceptos de gestión pública local y gestión asociada, la nueva institucionalidad en juego en los territorios y los límites y desafíos para avanzar en mecanismos de gestión concertada entre las municipalidades y las OSC.

En las conclusiones, se pone el acento en los desafíos que tienen nuestros territorios para fortalecer sus capacidades de concertación de actores y de articulación con los niveles subnacionales y nacionales, así como las nuevas demandas que esto genera a los técnicos e instituciones de formación para el apoyo a estos procesos de gestión del desarrollo local.

Palabras clave: gobierno local, sociedad civil, territorio, organizaciones, actores sociales, cambio territorial, capital social, pobreza, exclusión social, políticas públicas, desarrollo local, gestión concertada, municipios.

Abstract

The article raises some lines of thought within relations between local governments and civil society organizations, analyzing the major constraints and potential for progress in concerted management mechanisms at the territorial scene.

He begins analyzing the major territorial changes in the current context and the importance of configuring a matrix of local actors operating in that scenario. These actors make up a kind of relationship determined by their interests and logical action and provide capital community that, depending on their density or weakness, determinates the predominant mode of development in the territory. Secondly, it raises the question of how they have evolved in recent times the roles and functions of local governments and civil society organizations, focusing on the challenges of the context of poverty and social exclusion in our countries. Thirdly, he examines the concepts of local governance and management partners, the new institutional stakes in the territories and the limits and challenges to advance management mechanisms agreed between municipalities and CSOs (Civil Social Organizations).

In the conclusions, emphasis is placed on the challenges that our countries have to strengthen in actors' concerted capabilities and coordination with national and sub national levels, as well as new demands that these mechanisms create for technical and training institutions for the support of these management processes of local development.

Keywords: local government, civil society, territory, organizations, social, territorial change, equity, poverty, social exclusion, public policies, local development, management concerted municipalities.

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.

Los agentes de las dinámicas territoriales: el caso de ciudades intermedias chilenas

por Raúl González Meyer

Introducción

En los últimos tiempos ha existido un fuerte discurso normativo y virtuoso sobre la descentralización que contrasta con un subdesarrollo analítico acerca de las sociedades locales. En este sentido, desde las propuestas de política pública a veces pareciera suponerse que las sociedades locales son espacios socialmente simples, vacíos de historia y sin diferenciaciones internas, sobre los cuales se aplican instrumentos. Esto se relaciona con una poca tradición disciplinaria consagrada a lo local que es característica en buena parte de América Latina.

Se pueden plantear algunas hipótesis explicativas. Por ejemplo, en la política e intelectualidad de izquierda siempre los niveles centrales y las escalas nacionales fueron los relevantes.¹ De manera más amplia, se puede decir que en el pasado las escalas locales a menudo han sido representadas cobijando la *premodernidad* y que solo desde la escala y el nivel nacionales podía pensarse racionalmente la realidad y concebir políticas adecuadas.

Con todo, es interesante que en uno de los buenos balances realizados a principios de los años noventa del siglo XX acerca de los resultados mediocres

El autor. Economista por la Universidad de Chile. Magíster en Desarrollo Urbano por la Universidad Católica de Chile. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Católica de Lovaina. Académico y vicerrector de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

¹ Ello debido al poco valor político concedido por la izquierda a dicho nivel, al entender que los cambios y las estrategias debían apuntar a los niveles centrales del Estado (Ortega, 1996: 132). Sin embargo, se debería decir que ello parece un rasgo mucho más generalizado y no propio de dicha corriente político-intelectual.

de las políticas regionales en América Latina y, en particular, acerca de sus grandes limitaciones conceptuales se señalara la falta de una «economía política de lo regional». Por ello se entendía la no consideración de la existencia de actores que hacían parte de los territorios locales y, naturalmente, mediaban en algún sentido la influencia de cualquier política hacia su territorio (Boisier, 1990).

Lo correcto parece ser que los espacios territoriales subnacionales sean comprendidos como producciones sociales desde la acción e interacción de agentes (Grafmeyer, 1994). En este sentido, comprender lo local significa entender ese juego de agentes que suponen lógicas e intereses y, en ese sentido, entenderlo como una escala de lo social (Arocena, 1986).

Este punto de partida es clave, además, para las perspectivas ideológicas y políticas que privilegian estilos de desarrollo con protagonismo de las poblaciones locales, las que hacen de sus territorios los lugares donde se juegan su calidad de vida y de trabajo. Es necesario caracterizar el peso que esos agentes tienen en las dinámicas locales tanto desde la mirada de casos específicos como de manera más general (González, 2006).

En ese tipo de aporte se inscribe este artículo, que a partir de la investigación de algunas ciudades intermedias chilenas² —tomadas como un tipo de realidad local— busca enriquecer la comprensión de situaciones que suelen darse en las dinámicas a esa escala. Todo ello tiene como centro de la aproximación el que las realidades locales son una *producción social* de un conjunto de agentes que interactúan.

En efecto, el examen de algunas ciudades intermedias muestra que sus dinámicas económicas, políticas, culturales y espaciales son el resultado de la acción de agentes tanto internos como externos a las localidades. Estos agentes actúan con intereses, lógicas y estrategias específicas que constituyen la dinámica local.

En particular, es importante resaltar que para comprender esa dinámica es necesario considerar y comprender a los agentes y procesos de escala nacional y global que son también parte de la construcción de *lo local* —en este caso, de las ciudades—. Pero, a la vez, también hay agentes propiamente locales³ que despliegan intereses y a veces estrategias influyentes.

² Las ciudades que sirven de referencia a este artículo son las de Arica, Temuco y Valdivia, estudios que darán origen a una publicación posterior. Sin embargo, algunas constataciones o interpretaciones generales que se plantean en este artículo también recogen investigaciones iniciales realizadas sobre Antofagasta, Valparaíso y Rancagua.

³ Por *agente local* se entiende aquel cuyo medio de vida y de trabajo fundamental está situado en el territorio local. El *agente supralocal* tiene una escala de existencia y de acción que lo sobrepasa. Estamos, sin embargo, utilizando la idea de territorialidad local en un sentido amplio, que

Asimismo, entre unos y otros tipos de agentes suelen haber complementariedades, intersecciones y enfrentamientos.

I. Notas acerca de los agentes supralocales

Del análisis de las historias de algunas ciudades surgen dos consideraciones generales acerca del peso de los agentes supralocales sobre las dinámicas locales.

La primera es que las acciones de los agentes nacionales y globales no se reducen a ser el *entorno condicionante* de la acción de los agentes locales, sino que de manera directa o indirecta son constituyentes de lo local y, aun, de manera parcial, constituyentes de agentes locales. Por ejemplo, la instalación o deslocalización *desde fuera* de una actividad económica de envergadura en un territorio suele tener importantes efectos en la estructura social y la composición de agentes que actúan e influyen en aquel.

Pero, en segundo lugar, a pesar de ello, los grandes hitos y períodos que hacen de referencia para ordenar la historia nacional e internacional —y que están asociados a las determinaciones de dichos tipos de agentes *supralocales*— no son siempre explicativos con la misma intensidad de las historias locales, ni las contienen en plenitud. Podemos hablar de la existencia de dinámicas, temporalidades o *épocas* de un territorio local que están marcados por elementos peculiares y que no quedan expresados en las periodizaciones de escala mayor.

En términos más específicos, con relación a la importancia de las acciones del *Estado nacional central* sobre los espacios locales (ciudades), parece importante señalar cuatro constataciones que pueden servir como ángulos de observación y comprobación para otras realidades locales.

Una primera constatación es que su influencia sobre los territorios locales depende de las orientaciones que tengan las elites centrales, las que, naturalmente, van evolucionando. Así, para explicar tipos de acciones e impactos sobre ciudades concretas puede constatararse que actuaron, según distintos momentos del siglo XX, motivaciones geopolíticas, desarrollistas y liberales.

Con esta aseveración se quiere destacar que el comprender las orientaciones de las elites nacionales, en sus expresiones dominantes, es clave

presenta distintas expresiones —como ciudades, regiones, provincias, valles, localidades o áreas identificables de zonas metropolitanas— y que es el resultado de agentes e interacciones diferenciadas en un plano concreto de análisis.

para comprender cómo será el actuar o el impacto del Estado nacional central sobre las realidades locales o sobre algunas de estas. La relación entre el Estado central y los espacios locales no puede ser comprendida solo desde una dinámica de oposición abstracta entre *lo central* y *lo local*, sino que obliga a comprender las orientaciones específicas de las elites nacionales, que pueden variar con el tiempo (Wright Mills, 1969).

Una segunda constatación es relativa al peso del Estado central en la actividad económica de los territorios locales chilenos en los últimos decenios. Al respecto, ha existido una primera influencia de tipo indirecto a partir de la fuerte orientación liberal que han tenido las elites estatales centrales en ese último período histórico. Esto produjo un conjunto de medidas, como la baja radical de aranceles en la mitad de los años setenta, con un fuerte impacto indirecto en cuanto a la reestructuración de la geografía económica nacional debido al cambio de las rentabilidades relativas sectoriales y la distinta distribución de los sectores en el espacio (González, 2004).

A la vez, y a pesar del menor peso del Estado central como agente desarrollista en la orientación de la actividad económica, se puede constatar la importancia de la política pública de decisión nacional en la dinámica económica de ciertas ciudades medias y territorios locales, más en general.

Esta gravitación se ejerce por dos vías principales. Primero, a través de la acción de los aparatos sectoriales del Estado central —los ministerios y servicios nacionales— y la localización de sus políticas, inversiones y gasto corriente en el territorio. Segundo, a través de la definición de la jerarquía político-administrativa en el territorio nacional, lo que determina dónde se instala la mayor parte del personal y el equipamiento público, con significativos efectos relativos sobre la dinámica económica y sobre el empleo locales.⁴ Esta importancia relativa del Estado es mayor cuando en la dinámica de ciertas ciudades y territorios locales no hay presencia de agentes privados dinámicos. Ello puede dar origen a una realidad de *ciudad asistida* según cierto tipo de conceptualización.⁵

Una tercera constatación es que, junto con ese movimiento *de arriba abajo* —desde el Estado nacional central hacia el territorio local—, el análisis

⁴ En buena parte, esto explica la disputa de regiones, ciudades y comunas por ganar, o no perder, un determinado lugar en la jerarquía político administrativa (González, 2006).

⁵ Se trata de un tipo de áreas locales sin agentes económicos privados dinámicos y que en buena medida se reproducen por la existencia de políticas y gastos estatales. Ello puede estar a la base de la constitución de una tecnoburocracia pública que pasa a ser un grupo gravitante en la sociedad local, al consumir y dinamizar el comercio y los servicios locales. Dado que la dinámica local, en este caso, está muy ligada a la distribución de recursos públicos por el Estado central, resulta clave para estas ciudades la expansión o el debilitamiento de su acción (Oberti, 1997).

del pasado también muestra que ha existido un movimiento *de abajo arriba*, es decir, desde los territorios locales hacia los niveles centrales. En términos conceptuales ello puede expresarse como la existencia de un *poder periférico* que tiene un agente principal en el *notable local* (Grémion, 1976).⁶

La mecánica que presenta este movimiento puede describirse de la siguiente forma: capacidad de las elites locales o de parte de la comunidad para construir una demanda dirigida hacia el centro político; activación de representantes locales que llevan y defienden esa demanda con elites centrales; negociación de una respuesta favorable o de una compensación; transporte de esa respuesta hacia las elites o grupos locales demandantes; procesamiento de estos en términos de frustración, satisfacción o situación intermedia.

Es interesante notar que esta mecánica, en el caso chileno, se encuentra presente aun durante el régimen militar (1973-1990), aunque, naturalmente, de manera mucho más reducida, controlada y con la amenaza latente de la represión. Así, por ejemplo, solo podrán cumplir el rol de notables (ver nota respectiva) quienes son partidarios del régimen militar. Sin embargo, incluso en ese contexto, operan especialmente políticas de compensación respecto de alguna demanda no satisfecha regional o de ciudad.

Cuando este mecanismo durante lapsos prolongados no da resultados positivos para la demanda local —es decir, se prolonga un período de frustraciones locales—, ello disminuirá la legitimidad de los sujetos locales que cumplen el rol de portavoces y de notables y puede provocar recambios parciales o generales. Además, puede ocurrir —dadas ciertas condiciones que tienen que ver con singularidades locales, históricas y contingentes— que se genere una manifestación local, como fueron los casos de las paralizaciones de la ciudad de Arica en la década del noventa.⁷

Una cuarta constatación es que en las últimas décadas hay en curso un proceso de descentralización limitado que está dando lugar a un conjunto

⁶ Este notable se ubica en el escalón local del sistema político-administrativo nacional. Es un personaje gravitante cuya base de legitimidad inicial es una autoridad formal en la localidad, concedida por elección o designación, pero el mantenimiento y la ampliación de dicha legitimidad y el grado de su ascendencia en la localidad dependen de que sea capaz de conseguir beneficios desde el nivel central para la sociedad local (Grémion, 1976).

⁷ En la ciudad de Arica esto significó dos «paros» masivos más un tercero más pequeño en la década del noventa. En general, a partir de este caso y de otras situaciones, se puede establecer la hipótesis de que la generación de un paro de una ciudad (provincia) en el caso chileno —donde ello ha sido muy poco frecuente en la historia republicana— surge de la combinación de cuatro aspectos: 1) prolongada crisis económica; 2) recuerdo de un tiempo que fue mejor; 3) desvalorización simbólica de la ciudad (provincia) en particular en comparación con otras vecinas que son percibidas como ascendentes; 4) ciertas experiencias históricas previas de manifestaciones similares presentes en la memoria de grupos y elites locales.

nuevo de relaciones y tensiones intraestatales cuyas resoluciones van teniendo diversos efectos sobre los espacios locales. Esto significa que existen ciertas dinámicas dentro del Estado que, junto con mostrar un Estado no monolítico, van definiendo efectos sobre la dinámica local, según las orientaciones predominantes con que se resuelvan aquellas.

Al respecto, son observables cuatro tensiones importantes. La primera se observa entre las clases políticas y técnicas del nivel central con las clases políticas y técnicas de los niveles locales y se refiere a la profundidad deseable de la descentralización política y de toma de decisiones sobre el uso de recursos en el país.

La segunda es la tensión entre las entidades nacional-sectoriales del Estado central y las estructuras de tipo territorial y subnacional del propio Estado. La descentralización, por definición, debe reforzar estas últimas y lo necesita para seguir avanzando, pero ello no es solo un proceso técnico-administrativo sino que significa transferencias de poder intraestatales que suponen disputas, y en las que se expresa la resistencia de entidades centrales y sectoriales del Estado.

La tercera es la tensión entre un discurso político general que le da una importancia alta a la acción estatal de nivel/escala regional y local, en tanto responsable del desarrollo de los territorios respectivos, y una orientación político-ideológica liberal del nivel central. Esta última pone límites severos a una orientación desarrollista local que, sin embargo, es lo que parecería desprenderse del mencionado discurso que acompaña la revalorización de las entidades territoriales.

La cuarta tensión se observa entre los diferentes niveles en que se constituyen los poderes y responsabilidades públicos subnacionales, es decir, niveles regionales, provinciales y comunales. Se refiere a la disputa por ser los niveles receptores de las mayores atribuciones y recursos que supone cualquier proceso de descentralización, por limitado que sea. Este tipo de tensión suele extremarse entre las capitales regionales y el resto de las provincias de la región, o entre las capitales provinciales y el resto de las comunas de la provincia, y se expresa en reclamos, negociaciones y búsquedas de equilibrio.

Respecto del peso de *los agentes privados supralocales* sobre la dinámica de los espacios locales, el análisis de las ciudades medias chilenas revela cuatro constataciones destacadas.

La primera constatación es que estos agentes, incluidos los de tipo transnacional, en la *historia de más larga duración* han sido productores, simultáneamente, de una espacialidad económica ampliada y de una centralización en la conducción y gestión de los procesos económicos, lo que va influyendo sobre la dinámica de determinados territorios locales al hacerlos partes y

efectos de decisiones y procesos más envolventes. La acción de estos agentes privados supralocales sobre los territorios locales puede ser con resultados opuestos, es decir, generando o eliminando dinámicas económico-sociales locales.

Por ejemplo, a una ciudad intermedia como Arica llegaron en los años sesenta empresas trasnacionales ligadas a la electrónica y el automóvil que se hicieron parte de una fuerte dinámica económica en curso de la ciudad.⁸ En Valdivia, por el contrario, un precoz proceso manufacturero proveniente desde los últimos decenios del siglo XIX⁹ fue disminuido en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, entre otros factores, por la expansión durante esos decenios de agentes privados localizados en Santiago, la capital, donde era posible apropiarse de altas economías externas e internas. Ello impidió el desarrollo y aun la supervivencia de un empresariado local de cierta envergadura (González, 2006).¹⁰

Una segunda constatación es que, con relación a dicho proceso de *larga duración* de agentes privados con decisiones y actividades que cubren espacialidades de mayor escala, en los últimos tiempos en las ciudades medias adquieren gran importancia grandes cadenas de comercio al detalle y, también, de servicios. En particular, las cadenas comerciales —grandes supermercados relacionados principalmente con la alimentación y grandes tiendas relacionadas con vestuario, electrodomésticos y artículos para el hogar— se constituyen en un agente inéditamente significativo en las ciudades, por varios motivos.

En primer lugar, sus decisiones de localización y el grado de jerarquía respectivo con que lo hacen, tienen impacto en el ascenso, el descenso o la consolidación de una ciudad en la jerarquía regional/nacional, al darle el grado de centralidad comercial. En segundo lugar, estas empresas/cadenas comerciales se presentan como agentes de una modernización local al ofrecer una alta diversidad de consumo, levantar edificios en los centros de las

⁸ Ello se relacionaba, a su vez, con un fenómeno más extendido en la época: una importante deslocalización de grandes empresas en ciertos rubros productivos, lo que buscaba disminuir costos de producción y estar más cerca de algunos mercados (Aydalot, 1985).

⁹ En ello desempeña un papel central la existencia de un grupo inmigrante alemán llegado a la ciudad y que posee cierto capital monetario y conocimientos. En un par de decenios desplaza la hegemonía de una clase española-criolla y se convierte en una cierta clase dirigente local (González, 2006).

¹⁰ Esto tiene el alcance de una interpretación más amplia acerca de la debilidad de empresarios locales/regionales y de su concentración en Santiago. Se ubica dentro de las teorías explicativas de la concentración espacial de las actividades a la época —salvo mecanismos expresos que hubiesen actuado en contrario— que destacaron las «causaciones circulares acumulativas» y las economías externas y de aglomeración (Johnson, 1972).

ciudades, expresar nuevas estéticas asociadas a lo *más actual*. Todo ello busca y tiende a producir en las ciudades la vivencia de progreso. A esto se agrega una importante capacidad de auspiciar eventos que permiten una conexión con la ciudad.

Junto con estos dos aspectos destacan otros dos que muestran la parte de extraversión local de este proceso. En primer lugar, estas cadenas reafirman el carácter de Santiago como centro de la economía nacional, en tanto lugar de localización de las oficinas y cuadros de dirección de esas empresas; es decir, en tanto lugar de localización de su comando central. Ello es más complejo en las cadenas de servicios —como seguros, bancos, farmacias—, donde las oficinas centrales de Santiago son, muchas veces, gerencias medias de direcciones internacionales. En segundo lugar, se produce un marcado debilitamiento en términos de presencia física y simbólica de agentes comerciales tradicionales, que son desplazados por estos nuevos agentes. La importancia de ello no es solo económica sino también política, pues esos grupos comerciales tradicionales han sido parte de las elites locales históricas¹¹ (González, 2006).

Una tercera constatación es que en la escala más amplia de las provincias o regiones en que se emplazan las ciudades están presentes (o ausentes) agentes privados que, a través de sus decisiones y acciones —de localizarse o no localizarse—, influyen sobre las dinámicas de dichas ciudades.

Esto puede tomar formas más o menos clásicas —según análisis en otros países— como las siguientes. Ciertos territorios son dejados de lados por *el capital* a pesar de las políticas de atracción que puedan ser desarrollados por no aparecer con algún recurso natural y ventaja comparativa estática fácilmente exportable. Este ha sido el caso de Arica. Otra situación es la de ciudades parte de una región que presenta una pérdida de competitividad, lo que la constituye en *zona de crisis* y empuja a una migración hacia la ciudad, como el caso del sector agrícola en la región de la Araucanía y la migración a Temuco.

Una situación diferente es la de territorios caracterizados por una perturbación de los espacios ocupados por las comunidades indígenas debido al desarrollo de una gran explotación, como es el caso de la expansión del sector forestal en la región de la Araucanía. Esto explica, por ejemplo, que la ciudad de Temuco se convierta en un centro de expresión política de agrupaciones mapuches. Otro tipo de situación es la dinamización de actividades

¹¹ Hay que agregar que algo importante que influyó en el grado de desplazamiento señalado es que las modernas cadenas abrieron sistemas de crédito no habituales en el comercio tradicional local y que la reacción de este fue tardía y con poca capacidad ejecutiva. Ello dentro de un marco normativo nacional que no ha puesto mayores limitaciones a la concentración económica.

económicas —en este caso también forestales— que tienen un efecto de desequilibrio ecológico y despiertan controversias locales, como es el caso de Valdivia. Por último, en el tipo de impacto o influencia sobre las ciudades resulta decisiva la orientación de los agentes privados que llegan a las regiones respectivas a la explotación y exportación de recursos naturales. Si bien esto genera un cierto grado de dinámica económica relacionada, lo más destacado es que, al ser una explotación y exportación con valor agregado limitado, dicha actividad no se constituye en la base de un fuerte tejido productivo y económico. Con ello, por consecuencia, no tiene cierto tipo de efectos dinámicos sobre la ciudad intermedia correspondiente.

Una cuarta constatación es la aún débil capacidad de los sistemas políticos locales para regular los procesos globales. Los agentes empresariales externos no participan del sistema político local dado que a esta escala no hay autoridad formal sobre los factores que determinan sus ganancias. Esto plantea una materia clave de análisis en relación con los procesos de apertura económica que se han desarrollado en los últimos decenios en Chile. Se trata de las capacidades de los sistemas políticos e institucionales de escala local-regional para regular e interferir sobre los efectos de dichos procesos. Es claro que en el caso chileno los enormes impactos de la apertura comercial sobre la geografía económico-social del país —y sobre cada una de sus territorialidades— ocurrieron con la inexistencia de sistema políticos locales —no solo por la existencia de la dictadura— que pudiesen haber negociado y regulado dichos procesos (Santana, 1995).

Sin embargo, más allá de esas debilidades de sus instituciones, suelen haber manifestaciones de sociedades locales en relación con determinadas situaciones producidas por agentes supralocales y consideradas negativas. Una consecuencia observada de ello es que dichos agentes externos pueden desarrollar estrategias de inserción en la escena política local para aumentar su legitimidad y los lazos positivos con la localidad.¹²

¹² En las investigaciones realizadas en algunas ciudades intermedias en Chile ello ha ocurrido de parte de empresas mineras dirigidas al conjunto de la ciudad respectiva y de parte de empresas forestales en distintas ciudades, dirigidas a las comunidades mapuches y a raíz de movimientos ambientalistas. En análisis en otros lugares se puede observar que el nivel local es lugar de negociaciones mucho más orgánico entre agentes globales y locales. Un ejemplo lo dan algunos autores respecto de las ciudades puertos. Allí las firmas multinacionales compran o toman en concesión infraestructuras portuarias de los principales lugares para construir u tejido mundial integrado por plataformas logísticas para el comercio. Las ciudades no tienen otra alternativa que ceder al menos una parte de su patrimonio bajo la amenaza de ver dirigirse hacia otros puntos los enormes flujos comerciales controlados por las firmas globalizadoras. Sin embargo en distintas ciudades puertos, crecientemente, comienzan a discutirse las condiciones de esas cesiones, no solamente desde el punto de vista financiero, sino sobre todo para defender las oportunidades de valor agregado por las empresas locales. Esto significa una capacidad de

3. Los agentes locales

En términos generales se puede decir que la realidad local, aun en tiempos de internacionalización y globalización acentuada, es también explicada por la acción de agentes locales.¹³ Estos están en relación con los agentes supralocales, pero también construyen relaciones entre ellos, de las cuales uno de los ejemplos más importantes es el de las coaliciones locales por el desarrollo que han estado presentes en algunas experiencias de territorios intermedios en Chile (González, 2006).

Sin embargo, a veces la realidad local es presentada de manera simplificada por la noción de *comunidad local* o de *sociedad civil local*. Estas nociones pueden dar la impresión de que, frente a lo nacional o lo global, la realidad local es homogénea. Sin embargo, el análisis de la realidad local muestra que, más allá de los agentes supralocales, ella es constituida por agentes locales diferentes en términos de historia, de intereses, de ideología y de poder, así como del tipo de articulación que presentan o desean con agentes globales (Peemans, 1998).

Un agente son los *empresarios locales*. En consideración a una importante literatura de los últimos decenios cabe partir señalando que, en general, en las ciudades no se encuentran empresariados locales a la cabeza de dinámicas económicas locales, menos aun de dinámicas de tipo industrial. En este sentido, no aparece como lo expresivo de aquellas la existencia de fuertes tejidos empresariales locales como ha sido destacado en la literatura respecto de otros países, bajo el concepto de distritos industriales (Benko-Lipietz, 1992; Távara, 1994).

En una mirada de conjunto, el análisis conduce a la afirmación de un debilitamiento de los empresariados locales durante los últimos decenios.¹⁴

negociar. (Corsani et. al., 1996: 52). En ciudades del norte de Europa se han configurado escenas políticas locales de discusión donde actores y medios de comunicación locales debaten sobre las condiciones más favorables para la ciudad de esas concesiones. Ese interés local no siempre es bien defendido por el Estado central en nombre de un interés nacional genérico (Boudoin et al., 2001: 188).

¹³ Lo medular que se quiere afirmar en este punto es que las dinámicas locales no pueden explicarse solo por la acción de los grandes agentes globales o nacionales aun cuando su poder sea amplio (Rémy, 1998). Esto hace parte de la discusión general sobre la relación entre lo global y lo local en los tiempos de la globalización, acerca de lo cual pueden destacarse unas cuatro posiciones: 1) lo local disuelto en lo global; 2) la globalización afirmando el renacimiento de identidades locales de resistencia; 3) lo local como marca identitaria para competir en lo global; 4) lo local y lo global como disputa y negociación (González, 2006). La asimetría de esta relación puede llevar a la oposición entre globalizadores y globalizados (Santos, 2000).

¹⁴ Una experiencia pasada significativa fue la del grupo inmigrante alemán en Valdivia en la segunda mitad del siglo XIX, que lideró un proceso manufacturero de escala familiar y que, además de

Esto, especialmente, refiere a clases comerciales locales desplazadas por las cadenas de nivel nacional o internacional.

Sin embargo, y en segundo lugar, estos empresarios locales mantienen grados de influencia y dentro de posibilidades de maniobra menores expresan lo que alguna literatura, en análisis pasados, calificó como la preponderancia de los *hombres de negocios* en la política local de las ciudades medias (Hunter, 1952).

En ocasiones estos grupos se articulan para construir algunas demandas orientadas al nivel central, lo que avalaría la idea de que los espacios locales suelen ser escalas donde las pequeñas burguesías locales —en conceptualización marxista— negocian políticas e intereses provenientes de agentes del poder nacional y próximas a los empresariados mayores que actúan a esa escala (Ledruc, 1979). Aun, en ciertos casos, ellos cumplen un rol de vanguardia en la realización de manifestaciones locales o en la formación de coaliciones locales para demandar políticas centrales, como han sido los casos de Valdivia y de Arica. Paradójicamente, a veces este empresariado recibe respuestas propias de un Estado central liberal que lo caracteriza como no adaptado a la competitividad (González, 2004).

Los *grupos medios* de las ciudades intermedias —a pesar de ser catalogadas estas como de estructuras más simples que en las ciudades metropolitanas—¹⁵ son diversos y resultan importantes para explicar ciertas dinámicas de la ciudad.

Lo primero a destacar es que estos grupos comprenden algunos segmentos que suelen estar en la base de la construcción de discursos sobre el territorio que se presentan como una autocomprensión de él. Por ejemplo, de *ideologías localistas* que suelen ser la expresión subjetiva de un fuerte enraizamiento territorial. Asimismo, de «evaluaciones» psicoculturales sobre la localidad que dan lugar a cierto *sentido común local* con relación a la autorrepresentación; por ejemplo, definirse como una ciudad *negativa*. En los últimos decenios, estos grupos medios son un soporte importante de la construcción de una visión sobre la necesidad de aumentar la seguridad y el «civismo» en la ciudad como condición para el desarrollo del turismo, apreciado con bastante generalidad como un sector clave para el desarrollo económico en diversos territorios subnacionales.

ser la base de un empresariado local, tuvo las características de una clase dirigente local (González, 2006). Un caso extremo de debilitamiento en los últimos decenios es el de Arica, que vio eliminada ventajas y una institucionalidad especial de desarrollo local concedidas, junto con la pérdida de la calidad de capital administrativa regional, todo lo cual contribuyó a revertir un fuerte proceso de industrialización que tuvo lugar en los años sesenta (Podestá, 2003).

¹⁵ La estructura sería más difícil de comprender en las grandes ciudades metropolitanas que son demasiado complejas y diferenciadas (Bagnasco y Le Gales, 1997: 35).

Lo segundo es que estos grupos —más allá de algunas tendencias dominantes y generales como las señaladas— poseen en su interior diferentes ideologías y orientaciones prácticas que pueden tomar la forma de oposiciones explícitas y fuertes. Algunas de las oposiciones más importantes están entre el valor de *lo público* y el valor de *lo privado*; entre el valor del crecimiento económico y el valor de la defensa medioambiental; entre la actitud favorable a las nuevas operaciones inmobiliarias y la defensa del patrimonio arquitectónico de la localidad; entre la aproximación favorable o negativa a las reivindicaciones de contenido étnico que están más presentes en algunos territorios por la presencia de grupos o comunidades distintivas; en la valoración positiva o más cauta frente a la llegada de inversores internacionales.

Parte de estas tensiones pueden ser comprendidas dentro de la tensión entre grupos medios proclives a una mayor internacionalización de lo local y grupos medios proclives a una mayor protección de la globalización (Peemans, 1998). Asimismo, expresadas en las diferencias en términos de sus lejanías o cercanías respecto a los grupos populares de la localidad. La sensibilidad dominante, a su vez, puede estar influida por la estructura de las clases medias de una localidad (ciudad) en cuanto a su repartición entre grupos medios públicos o privados. Lo importante es que estas contradicciones forman parte de la dinámica de la ciudad y ejercen una influencia variable sobre las clases políticas locales, parte de las cuales emergen de las propias clases medias.¹⁶

En cuanto a la influencia de los *sectores populares* en las dinámicas locales podemos hablar de tres tipos de expresiones que tienen sus propias lógicas. Algo importante es que estos agentes deben ser caracterizados, aunque pueda ser en posiciones subalternas, como constructores de la dinámica local, incluso mediante la influencia en las conductas de otros agentes influyentes en la localidad. Esto plantearía una crítica a lecturas de lo local solo desde la lógica de las elites, aun en las versiones pluralistas de varias elites competidoras (Dalh, 1961).

Una primera expresión popular son las *organizaciones vecinales* y los *barrios populares*. Al respecto, en las ciudades intermedias existe una larga historia de formación de barrios con la intervención directa de sus habitantes, que a veces comienza con la ocupación de un terreno.¹⁷ De allí viene la

¹⁶ Se podría decir que estas disputas no tienen nada de local y que se presentan más o menos universalmente. Sin embargo, lo que también muestra el análisis de ciudades es que «las relaciones de fuerza» concernientes a aquellas, así como la intensidad que presenten, cambian de un territorio local a otro, según su historia y las situaciones presentes (González, 2006).

¹⁷ Este fenómeno, por tanto, no es solo propio de la gran ciudad capital (Santiago), aunque no tenga la misma magnitud.

construcción de un medio físico y de un espacio sociocultural y económico. Este último se expresa en la enorme mixtura entre uso económico y uso residencial del espacio comunitario y de la casa y en múltiples relaciones de tipo mercantil y no mercantil. Ello dio lugar a la idea de una economía popular —aunque poco explorada en las ciudades medias— que busca superar las limitaciones de la noción de sector informal (Razeto, 1983).

Este agente no solo está orientado hacia el interior; también muestra una larga historia de gestión ante el Estado para obtener equipamiento y servicios urbanos. La fuerza que ha tomado este tipo de acción ha sido influida por situaciones nacionales, como el comunitarismo al final de los años sesenta y principios de los setenta y la represión y el control militares en los setenta y ochenta. Sin embargo, a pesar de estos cambios radicales, se puede sostener que las ciudades muestran que nos encontramos frente a un movimiento de cierta consistencia y duración.

Este agente poblacional se encuentra frente a fenómenos que pueden ser comprendidos como amenazas a su acción colectiva. Por un lado, la fuerza que adquiere una psicología *securitaria* en la ciudad, que tiende a degradar los espacios públicos y aislar a los sujetos bajo relaciones de desconfianza y miedo. Por otro lado, el paso relativo de una demanda centrada en equipamientos y servicios colectivos, que alientan la organización y demanda al Estado, a tipos de consumo que refuerzan la acción individual y la relación con el mercado. Por último, la emergencia de nuevas identidades —jóvenes, mujeres, religiosidades— muy fragmentadas entre ellas.

Respecto al *sindicalismo de las ciudades y provincias*, en particular en su expresión industrial, una constatación primera es que no hay una presencia fuerte en las dinámicas históricas de las ciudades, lo que es la otra cara de procesos débiles de industrialización en las provincias. Arica muestra un proceso tal al final de los años sesenta y principios de los setenta, pero que posteriormente se revierte (ver nota 16). Con ello se asimila a un fenómeno más general, en que la desindustrialización en múltiples ciudades ha disminuido el poder de los grupos obreros en ellas (Oberti, 1997).

Más allá del sindicalismo industrial, los últimos decenios muestran a su vez las dificultades de organizarse por razones diversas. Por un lado, una práctica empresarial preventiva y represiva al respecto. Por otro, la extendida percepción de que a través de la acción colectiva no es claro que vayan a obtenerse beneficios y los riesgos son elevados. Cambios culturales también han disminuido el sentido de pertenencia obrera. Por último, una brecha demasiado alta que se establece entre la elite dirigente más politizada, con alta presencia de los partidos políticos, y la base social trabajadora. En este cuadro de debilidad general, solamente el sindicalismo del sector público ha mostrado una fuerza un poco mayor.

Pero también en las ciudades se observan algunas limitaciones adicionales del sindicalismo para actuar sobre la ciudad. Entre estas se observa un fuerte *ensimismamiento* consagrado a resolver tensiones internas de poder ligadas a partidos y dirigentes. Sin embargo, otras dos limitaciones son más significativas desde el punto de vista de las propuestas de desarrollo endógeno. Por un lado, una fuerte tradición centralista nacional del sindicalismo, que limita las capacidades de generación autónoma de estrategias más locales. Por otro, una evidente falta de propuestas que articulen y ligen la demanda de soluciones de los problemas propios de los trabajadores con ideas de desarrollo de la ciudad y la provincia respectivas.¹⁸

Otro agente significativo es el de los *microempresarios populares*, de gran presencia cuantitativa en las ciudades intermedias y en el país en su conjunto y muy significativos en cuanto al empleo local y nacional. Su análisis e interpretación son complejos si se miran como conjunto y en una perspectiva histórica.

Según los planteamientos que suelen expresar una hipótesis interpretativa sobre su realidad, representan un fenómeno histórico largo que avanza hacia la construcción de un cierto *programa de acción* en torno al cual se van constituyendo como agentes en algunas ciudades. Los pilares de aquel parecen ser el acceso al crédito financiero en condiciones razonables, la obtención de espacios físicos para poder realizar las actividades económicas, la asistencia técnica que permita aumentar la productividad y la variedad de productos, y la protección respecto de las grandes empresas, ya sea en términos de resguardo de mercados como en términos de las condiciones de subcontratación.

Sin embargo, se podría decir que esta afirmación está amenazada o limitada por algunos factores, más allá de los factores de poder de otros agentes que tengan intereses contrapuestos con los anteriores. Primero, la gran heterogeneidad interna, que coloca a los distintos microempresarios populares o locales en distintas situaciones de exclusión o integración. Segundo, las relaciones ambiguas en términos de autonomía y dependencia con respecto al Estado, que los lleva en ocasiones a relaciones de fuerte clientelismo. Por último, la existencia de lo que podemos llamar una falta de *habitus de poder* (Debuyst, 1998), que impide a esta gran masa cuantitativa representarse como un potencial grupo o «clase» dirigente local (González, 2005).

¹⁸ Esto se refleja en las dificultades de las representaciones sindicales para participar con protagonismo en las experiencias de «coaliciones locales por el desarrollo» que suelen emerger en ciertas ciudades o provincias, a las cuales son invitadas e incluso forman parte de sus directivas. Es interesante destacar que estas falencias son generalmente compartidas por los dirigentes sindicales territoriales (González, 2006).

Por último, aunque de una naturaleza muy distinta, es necesario destacar la presencia de los *grupos con identidad étnica*, que en varias ciudades intermedias han ganado capacidad expresiva. Ello ocurre en ciudades instaladas en regiones con importancia cuantitativa de este tipo de comunidades. Como consecuencia, han densificado la realidad local en términos del poder político, de expresiones organizadas y de representaciones culturales.

Esa mayor expresión combina las reacciones a la discriminación racial, a la estigmatización de *lo indígena*, a la falta de oportunidades de progreso, al estrechamiento y la discontinuidad espacial por la expansión de actividades económicas —caso forestal— y al desconocimiento de sus estructuras, autoridades y cultura propias. En su sentido más de fondo, lo que ha puesto como pregunta esta mayor expresión étnica es el estilo de desarrollo e institucional del país. Ello en tanto mayoritariamente las expresiones tienen el carácter de una *etnicidad abierta* más que volcada hacia sí mismas (Debuyst, 1998).

Desde algunos agentes —en particular el Estado, pero también segmentos empresariales— se generan estrategias que son de nivel central y local. Ellas pueden moverse desde lógicas de integración subordinada hasta otras de tipo más represivo. A la vez, el debate respecto de *qué hacer* frente a las demandas indígenas constituye la base de dinámicas ideológicas en las ciudades y se expresa en sus medios de comunicación locales.

Un elemento que también hace parte de esa dinámica es el de las diversas orientaciones dentro de los grupos étnicos, que pueden plantearse en diferencias en cómo articular *lo propio* con los procesos de modernización. Se refiere al uso o no uso de instituciones chilenas para expresar reivindicaciones propias, al tipo de institucionalidad alternativa a generar, a la radicalidad de las acciones, a la importancia de las expresiones rurales o urbanas, a los tipos de liderazgo y al peso de antiguas y nuevas autoridades (González, 2006).

4. Instituciones de la localidad

Las expresiones institucionales de la localidad son también agentes de las dinámicas locales. Ellas no son independientes de los grupos sociales, pero constituyen *sistemas de acción* con ciertas lógicas propias. En los territorios locales suelen ser *habitadas* en sus niveles directivos por los grupos medios más acomodados de la ciudad, aunque hay significativas y diferencias y de aquello no se deriva una homogeneidad ideológica.

Hay aquí un amplio panorama abierto a una mayor comprensión. Están las universidades, importantes por el volumen de empleo directo e indirecto

que crean en el ámbito local y su influencia sobre la estratificación social en la localidad; más recientemente, por su mayor inclinación a ser agentes del desarrollo territorial, que las hace participar —y ser requeridas— en múltiples redes locales. También los partidos políticos, importantes por el papel que cumplen en la distribución de los puestos en la alta jerarquía política y tecnoburocrática de los niveles locales y regionales; por su rol en la captación o generación de ciertos notables locales, y también por su presencia en la dirigencia del sindicalismo y las organizaciones vecinales. Todo este peso *cupular* en el orden social local se despliega en paradoja con su debilitamiento y pérdida de legitimidad social.

Son también significativos los medios de comunicación locales en la construcción y reproducción de una *escena local* que ayuda al sentimiento de pertenencia a una territorialidad local —a pesar de la disminución de los periódicos propiamente locales y su absorción por cadenas nacionales especializadas en la producción de ese tipo de publicaciones—. Otros agentes importantes son la Iglesia, que en algunos territorios tiene conexiones distintivas, y los organismos no gubernamentales (ONG), con sectores y medios populares. Esto hace que dichos agentes, en particular el primero, aunque en menor medida que en los años setenta y ochenta, cumplan la función de relevar la situación social de los grupos de mayor pobreza y levanten también un discurso opuesto al excesivo enriquecimiento o nivel de consumo de los grupos más acomodados de la localidad.

5. Condiciones para un desarrollo endógeno

El análisis de ciudades medias desde la perspectiva de los agentes que a través de sus acciones e interacciones —lo que comprende relaciones de cooperación o de oposición variadas, cruzadas por los poderes relativos que poseen— van produciendo su dinámica permite algunas aseveraciones generales sobre las condiciones para un desarrollo más endógeno.¹⁹ Enunciadas

¹⁹ El *desarrollo endógeno en la escala local* no debe entenderse como que el desarrollo puede darse sin conexión con el exterior de la localidad. En este sentido, se separa de las nociones de *autosuficiencia* o de *autarquía* locales. Sí significa que la dinámica local tiene un importante impulso y protagonismo desde dentro del espacio local, aun cuando sea necesario actuar desde otros niveles de la sociedad para producirlo, e interactuar con otras realidades locales. Como veremos, el que este desarrollo endógeno sea democrático e inclusivo no se desprende naturalmente de aquel. Desde el punto de vista conceptual, no debe confundirse con la noción de *crecimiento endógeno*, que se refiere principalmente a internalizar, como parte de una estrategia de desarrollo, la formación de capital humano en la sociedad, en tanto pilar de su invención y absorción tecnológica entendidos como base, a la vez, del crecimiento económico (Jones, 2000).

en términos de grandes orientaciones, algunas materias claves que debería comprender una política de desarrollo endógeno son las siguientes:

Lo primero es el refuerzo de los sistemas políticos locales, en particular sus capacidades de regular a los agentes externos a la localidad, sea para atraerlos, para negociar con ellos o para resistirlos. Esto es particularmente importante en el caso chileno, donde la fuerte apertura y desregulación política de la economía a partir de la mitad de los años setenta, seguida de una gran concentración, centralización e internacionalización, no tuvieron como contrapartes sistemas políticos locales que pudiesen cumplir aquellos roles y expresar el *interés local* (Santana, 1995).

Lo segundo es la necesidad de crear coaliciones locales extendidas que, por una parte, no se limiten a las solas elites locales y, por otra, utilicen la fuerza política, simbólica y económica de dichas elites para el desarrollo de la localidad. Coaliciones que dirigen sus demandas al poder central a partir de estrategias propias de desarrollo local. Este es un proceso complejo porque las sociedades locales son complejas y hay diversidad de situaciones sociales, culturales e ideológicas que no hacen de la coalición algo que emerge espontáneamente, sino que supone un proceso de construcción social y que puede significar subordinaciones (Peemans, 1998).²⁰

Lo tercero es reforzar a los sectores de clases medias locales, que muestren un sentido mayor de ciudadanía —y no solamente respecto a los códigos de conducta cívica—, un deseo de integración social, una voluntad de valorizar los espacios colectivos, de defensa de la propiedad pública y de proteger el patrimonio ambiental de la localidad. Por lo antes señalado al respecto, esto no puede sino ser visto como un vasto y complejo campo de disputa en que están presentes tanto los intereses materiales como las opciones ideológicas que van ganando fuerza.

Lo cuarto es reforzar las capas dirigentes de los sectores populares en el sentido de desarrollar más su *habitus de poder*, de permitirles adquirir una visión más integral del territorio —en tanto campo y escala de acción sociopolítica— y de producir dos tipos de articulaciones centrales. La primera es la articulación de propósitos y propuestas entre los problemas y orientaciones de los asalariados, de los microempresarios populares y de los habitantes de los barrios populares. La segunda es la articulación entre las demandas y

²⁰ Esto permite distinguir conceptualmente las nociones de *desarrollo endógeno* y de *desarrollo democrático* (en el nivel local), las que no son asimilables. Más ampliamente, desarrollo endógeno no significa que por sí mismo sea justo, durable o democrático. Esto lleva a reconocer, en dicho plano conceptual, la existencia de *estilos de desarrollo endógeno*, aunque puede reconocerse que genera importantes potencialidades para procesos de desarrollo democráticos (González, 2007).

necesidades de dichos tipos de grupos con ideas más integrales sobre el desarrollo del territorio.

Lo quinto es reforzar las capacidades de producción de riqueza local. Esto puede verse en dos sentidos principales. De una parte, dinamizando los mercados locales intraurbano y rural-urbano dentro de un territorio. De otra parte, aumentando el valor agregado de los productos que salen del territorio. En ambos sentidos está el elemento común de aumentar los enlaces locales, lo que significa generar o reforzar *sistemas económico-productivos locales*.

Por último, reforzar las capacidades de acción pública local directa, sobre todo en el dominio económico, desarrollar los instrumentos de planificación y revalorizar la carrera de las tecnoburocracias locales y regionales dentro del aparato estatal.²¹

Bibliografía

- AROCENA, José (1986): *Le développement par l'initiative locale (le cas français)*, París: L'Harmattan, col. Logiques Sociales.
- AYDALOT, Philippe (1985): «La política regional y la estrategia espacial de las grandes organizaciones», en A. KUKLINSKI: «Desarrollo polarizado y políticas regionales», México: FCE.
- BAGNASCO, A. y P. LE GALES (1997): *Villes en Europe*, París: La Découverte.
- BENKO, G., y A. LIPIETZ (1992): *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, París: PUF.
- BOISIER, Sergio (1990): *Los tiempos verbales del desarrollo regional*, Santiago de Chile: ILPES, Documento de Trabajo.
- BOUDOIN, et al. (2001): «Mondialisation et mobilisation productives de la ville», en *Espaces et Sociétés*, n.º 105-106: «Projet urbain, maîtrise d'ouvrage, commande», París: L'Harmattan.
- COPANS, Jean (2001): «Afrique noire: un Etat sans fonctionnaires?», en *Autrepart*, n.º 20: «Les fonctionnaires du sud entre deux eaux: sacrifiés ou protégés», París: L'Aube.
- CORSANI, A., et ál. (1996): «Le bassin du travail immatériel», en *Espaces et Sociétés*, n.º 93: «L'inscription territoriale du travail», París: L'Harmattan.
- DAHL, Robert (1961): *Who Governs*, New Haven: Yale University Press.
- DEBUYST, Frédéric (1998): «Espaces et identités: propositions interprétatives», en F. DEBUYST e I. YÉPEZ (dirs.): *Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives*, Lovaina la Nueva.

²¹ Esto obliga a explorar comprensivamente el mundo de los técnicos y funcionarios locales, que hasta ahora han sido más bien objeto de discursos normativos acerca de nuevos *deber ser* (Siddique, 1996; Copans, 2001).

- GRAFMEYER, Yves (1994): *Sociologie urbaine*, París: Nathan Université.
- GONZÁLEZ, Raúl (2004): «Tres décadas de un nuevo orden económico: Chile 1973-2003», en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. Ámsterdam: CEDLA.
- GONZÁLEZ, Raúl (2005): «La noción de grupo dirigente local», en Seminario Internacional *Desarrollo económico territorial y empleo*, Concepción.
- GONZÁLEZ, Raúl (2006): *Agentes y dinámicas territoriales. ¿Quién produce lo local?*, tesis doctoral, Lovaina la Nueva: Universidad Católica de Lovaina.
- GONZÁLEZ, Raúl (2007): *Poderes locales, nación y globalización*, Santiago: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- GRÉMION, Pierre (1976): *Le pouvoir périphérique*, París: Éditions du Seuil.
- HUNTER, F (1952): *Community power structure*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- JONES, Charles (2000): «Théorie de la croissance endogène», París-Bruselas: De Boeck Université.
- JOHNSON, E. A. J (1972): *Descentralización de poblaciones e industrias*, México-Buenos Aires: AID.
- LEDRUC, Raymond (1979): «Conclusión», en R. LEDRUC (coord.): *Le pouvoir local*, París: Anthropos.
- ORTEGA, Manuel (1996): «Acteurs sociaux et dimension locale en Amérique Latine», en *Alternatives Sud: Pouvoirs locaux et décentralisation*, Lovaina la Nueva: L'Harmattan.
- OBERTI, Marco (1997): «Structures sociales comparées des villes moyennes», en A. BAGNASCO y P. LE GALES (eds.): *Villes en Europe*, París: La Découverte.
- PEEMANS, Jean-Phillipe (1998): «L'importance de la dimension conflictuelle dans l'institutionnalisation du développement local», en F. DEBUYST e I. YÉPEZ (dirs.): *Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives*, Lovaina la Nueva.
- PODESTÁ, Juan (2003): *La invención de Tarapacá (Estado y desarrollo regional en Chile)*, tesis doctoral, Universidad de Leiden.
- PRETECILLE, Edmond (1997): «Ségrégation, classes et politique dans la ville», en A. BAGNASCO y P. LE GALES (eds.): *Villes en Europe*, París: La Découverte.
- RAZETO, L., y A. KLENNER (1983): *Las organizaciones económicas populares*, Santiago: PET.
- RÉMY, Jean (1998): «Identités locales: entre activités productives et acteurs urbaines», en F. DEBUYST e I. YÉPEZ (dirs.): *Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives*, Lovaina la Nueva.
- SANTANA, Roberto (1995): «¿Qué hay de los territorios de la descentralización?», en *Debate*, n.º 35: «Liberalismo y tolerancia», Quito.
- SANTOS, Milton (2000): *Território e sociedade (Entrevista com M. Santos)*, Fundação Perseu Abramo.
- SIDDIQUE, Alam: (1996): «Théories de la décentralisation de L'État», en *Alternatives Sud: Pouvoirs locaux et décentralisation*, Lovaina la Nueva: L'Harmattan.
- TÁVARA, José (1994): *Cooperando para competir. Redes de producción en la pequeña industria peruana*, Lima: Desco.
- WRIGHT MILLS, C. (1969): *L'élite du pouvoir*, París: Maspéro.

Resumen

En los últimos tiempos ha existido un fuerte discurso normativo y virtuoso sobre la descentralización que contrasta con un subdesarrollo analítico acerca de las sociedades locales. En este sentido, las propuestas de política pública a veces parecen suponer que las sociedades locales son espacios socialmente simples, vacíos de historia y sin diferenciaciones internas, sobre los cuales se aplican instrumentos.

Este artículo sostiene, por el contrario, que los espacios territoriales subnacionales deben ser comprendidos como producciones sociales a partir de la acción e interacción de agentes locales y supralocales. Es necesario considerar y comprender a los agentes y procesos de escala nacional y global que también construyen lo local. Esto significa, además, introducir la noción de «sociedades locales», no homogéneas frente a lo nacional o global, sino en las que se expresan intereses, estrategias e ideas, de actores diversos, lo que constituye el fundamento de sus dinámicas. Haciendo pie en casos de ciudades intermedias chilenas, se exponen cuatro constataciones que pueden servir como ángulos de observación y comprobación para otras realidades locales y para pensar las maneras de empujar procesos más endógenos.

Palabras clave: descentralización, desarrollo local, Chile, agentes locales, agentes supralocales, sociedades locales, interacción social, análisis de casos.

Abstract

In recent times there has been a normative and virtuous speech on decentralization, which contrasts with analytical underdevelopment theories on local societies. In this regard, proposals for public policies sometimes seem to assume that local societies are socially simple spaces, without history and without internal differences, on which instruments are applied.

On the contrary, the article argues that the sub national territorial spaces must be understood as social productions as a result of the action and interaction between local and super local agents. It is necessary to consider and understand the agents and processes at national and global levels which also build the local level. By highlighting in cases of Chilean cities, he outlines four findings that can be used for the monitoring and in this way, verify other local realities.

Keywords: decentralization, local development, Chile, local actors, superlocal agents, local businesses, social interaction, case analysis.

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.

Territorio y políticas sociales en Montevideo.

La gestión de lo social interpelada por la complejidad y la diversidad de actores

por Graciela Pintos

Teniendo al desarrollo local como perspectiva de análisis, este trabajo es una mirada a la intervención en el marco de políticas sociales (programas, proyectos) en la ciudad de Montevideo, enfocando su relación con el territorio urbano. Se propone ubicar a los actores presentes o con acciones diversas de impacto zonal y local (barrios) en un *global* que es la ciudad atravesada por transformaciones y dinámicas nuevas que hacen más complejos los contextos locales donde se está interviniendo. Esta mirada apunta a analizar los factores que están incidiendo en la gestión a nivel local de las políticas sociales llevadas adelante por organizaciones de la sociedad civil en convenios con el Estado, que tienen como referentes y protagonistas cotidianos a una diversidad de actores con distintas lógicas en los territorios de una ciudad en proceso de transformación.¹

El trabajo parte de una referencia al contexto territorial y social de Montevideo, incorporando aportes para una comprensión de las transformaciones urbanas y de las políticas sociales en su dimensión espacial, ubicando algunos de los desafíos globales que están planteados en la ciudad en términos de fragmentación social y segregación espacial.

La autora. Licenciada en Servicio Social, docente de la Universidad Católica del Uruguay, investigadora asociada al IDEL y coordinadora del TAPS.

¹ Agradezco el aporte de los técnicos, equipos y referentes de instituciones con quienes hemos construido e intercambiado experiencias, herramientas y búsquedas en el marco de los TAPS (Talleres de análisis de la Práctica Social), que han constituido una referencia para el análisis desde los territorios concretos en Montevideo.

Hace luego un recorrido descriptivo por las políticas sociales impulsadas hoy desde el Estado, priorizando aquellas que tienen referencia directa en el contexto local y zonal, políticas impulsadas desde el MIDES y el PIAI, concretamente. El análisis incorpora una reflexión breve sobre el desafío planteado a las ONG en este contexto nuevo de políticas sociales, de cogestión de lo público, y algunos retos en la relación Estado-sociedad civil en torno a las políticas para superar la exclusión social.

Con estos marcos de referencia contextuales, el trabajo se centra en la gestión de lo social y en la intervención social que incorpora como variable eje el territorio. Partiendo de algunas categorías de análisis desde la perspectiva del desarrollo local, se identifica en líneas generales el mapa de actores presentes y con acciones en las zonas periféricas de la ciudad, tanto públicos como privados, y se hace referencia a la articulación de políticas en las zonas. Luego se analizan algunos ejes de problemas que se pudieron identificar mediante la experiencia de seguimiento y asesoría a equipos técnicos insertos en zonas diversas, vinculados a la intervención en programas y proyectos en la ciudad. Culmina con algunas pistas para pensar y orientar la intervención de los equipos técnicos que están actuando en la gestión de programas y proyectos sociales, que incorporen la integralidad del territorio en este contexto de ciudad, de políticas y de actores.

1. Montevideo: territorio en transformación

1.1. Cambios, profundizaciones y permanencias: Montevideo y sus territorios interpelados por la desigualdad y la exclusión social

Comencemos por ubicar a Montevideo como ciudad metropolitana, con un territorio donde se han producido un conjunto de transformaciones de orden económico, social, político-institucional y territorial en los últimos años. Nuestra ciudad capital comparte con otros importantes centros urbanos de América latina este marco de fuertes transformaciones que han dado lugar a lo que algunos autores denominan «escenarios cambiantes en los objetos (asentamientos, ciudades y procesos territoriales) y sujetos (comunidades, grupos sociales focalizados, etcétera), de la Agenda Social».² Refieren con ello a que el análisis de los procesos sociales urbanos no puede eludir la

² A. L. Rivoir y D. Veiga: *Desigualdades sociales y segregación urbana en Montevideo*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, 2001.

consideración del conjunto de factores que influyen en dichos cambios, tales como la reestructuración económica y del empleo, el impacto de las nuevas tecnologías, la reforma del Estado y la descentralización, los cambios culturales y las nuevas pautas de consumo, la movilidad de la población, entre otros (Veiga 2000).

En este marco de transformaciones urbanas, que ha sido suficientemente analizado por autores diversos en estudios recientes y en los cuales nos apoyamos para esta reflexión, los déficit de integración social y el agravamiento de la exclusión social que se observan en Montevideo retroalimentan el círculo de la pobreza y la segregación urbana y ponen en evidencia el problema de la desigualdad social. La inseguridad pública, como dato que marca la realidad actual de los montevideanos y que impacta fuertemente en el cotidiano de los barrios, es uno de los fenómenos asociados a esta realidad que está mostrando brechas sociales preocupantes y difíciles de revertir.

El desconcierto y la perplejidad ante una realidad que se hace cada vez más evidente están generando un cambio en el imaginario colectivo de la ciudad. Más que una intencionalidad excluyente, los datos recientes acerca de cómo se están percibiendo en Montevideo estas realidades parecen mostrar actitudes en algunos sectores que niegan la profundidad de estas desigualdades, reflejando de alguna manera la ruptura en las pautas de convivencia en la ciudad. Según un estudio reciente,³ es posible percibir en Montevideo hoy dos ciudades bien diferenciadas. Una donde habita un sector de población educada y aparentemente satisfecha, distribuida en 11 barrios que concentran el 80% de la población con estudios universitarios y con altos índices de confort. La otra, una periferia consolidada que reconoce no haber tenido oportunidades, muestra altos niveles de frustración y supone que no tendrá alternativas de cambio en su situación al menos en los próximos años.

Esta situación de desigualdad social y fragmentación socioeconómica, que comienza a ser percibida, ha tenido su momento más difícil con posterioridad a la crisis económica que vivió el Uruguay en el año 2002. Según datos del INE del año 2006,⁴ la evolución del ingreso de los hogares presentó un marcado descenso entre el 2001 y el 2003, que comienza a revertirse aunque en Montevideo es más lenta esa recuperación que en el interior urbano. En cuanto a los niveles de pobreza extrema (indigencia) y de pobreza,

³ Véase al respecto la encuesta del Observatorio de Montevideo de inclusión social, *Percepción de exclusión social y discriminación en Montevideo y el Área Metropolitana* (Gustavo Leal), Montevideo, 2006.

⁴ V. Amarante y A. Vigorito: *Evolución de la pobreza y la desigualdad social en el Uruguay. Período 2001-2006*, Montevideo: INE, 2007.

el porcentaje de personas en esa condición aumentó considerablemente, tanto en Montevideo como en el interior urbano, entre el 2002 y el 2004. En el 2005 comenzó su descenso, que se intensificó en el 2006 en todo el país, aunque continúa siendo superior en la capital. La indigencia en Montevideo alcanzó en el 2004 al 4,72% de la población y bajó en el 2006 a un 2,35%. La pobreza también se redujo luego de un crecimiento hacia el 2004, significativamente en el 2005 y el 2006. La pobreza en la capital del país aún sigue superando a la del interior urbano y se sitúa en niveles considerablemente superiores a los registrados en años anteriores a la crisis (31,84% en el 2004; 26,51% en el 2006). La brecha de la pobreza también disminuyó en el 2006, ya que el ingreso de los hogares pobres en promedio se acercó al valor de la línea de pobreza.

Esta reducción importante registrada en la pobreza y en la indigencia en los últimos dos años —según el estudio— puede vincularse a varios factores, entre ellos: la recuperación de los niveles de actividad y de empleo de la economía, la instauración de los consejos de salarios, el incremento en el salario mínimo nacional y la implantación del PANES (al cual nos referiremos más adelante), programa que otorga transferencias a los sectores en situación de pobreza extrema. No obstante estos datos alentadores, los niveles de equidad social según el estudio no han mostrado cambios importantes en este período.

Un informe de coyuntura del Observatorio Montevideo de Inclusión Social⁵ aporta datos significativos sobre la distribución de la pobreza en la ciudad. Revela que con relación al 2004-2005 la pobreza en Montevideo descendió globalmente un 13,8% durante el 2006, pero esta disminución tuvo un comportamiento desigual en el territorio. Se observa que en algunas zonas de la ciudad la velocidad ha sido importante (entre un 33 y un 68%), en particular en los barrios de estratos socioeconómicos de clase media y de sectores altos. El informe vincula esta realidad al hecho de que los habitantes de dichos barrios tienen un nivel educativo y un capital de relaciones mayor, con lo cual pudieron incorporarse rápidamente al proceso de reactivación económica.

A partir de ello se infiere que la reducción de la pobreza operó en este período en los sectores sociales de pobreza reciente, que quedaron bajo la línea de pobreza durante la crisis, pero disponían de activos que les permitieron aprovechar las oportunidades de la reactivación. En otro conjunto de barrios la reducción del número de personas en situación de pobreza fue

⁵ G. Leal y F. Espíndola: *Reseña sobre la evolución de la pobreza y la indigencia en los barrios de Montevideo» 1999-2006*, Montevideo: Observatorio Montevideo de Inclusión Social, 2007.

menos marcada, porcentualmente inferior al promedio. Es posible observar dos tipos de situaciones entre ellos. Una es la de los barrios donde el porcentaje de personas pobres es bajo (Parque Rodó y Punta Carretas) y por ende la reducción es leve. La otra es la situación de aquel grupo de barrios donde el descenso es más lento porque la brecha entre el promedio de ingresos y la línea de la pobreza es mayor. También en estos barrios habita un porcentaje importante de personas indigentes, que si bien han salido de esa situación en un alto porcentaje, permanecen en la pobreza. Los barrios donde la pobreza descendió por debajo del promedio de la ciudad son los que concentraban más del 50% de población pobre en el 2006, mientras que aquellos donde se redujo más rápidamente tenían menos del 10% de la población en esa situación.

Otro dato interesante que aporta el estudio es que en el periodo analizado no se registraron variaciones de peso en la concentración espacial de la pobreza. Los barrios que concentraban un 70% de pobres en los años 2004-2005, en el 2006 pasaron a tener el 65%. Carrasco y Punta Gorda son los barrios que continúan teniendo el menor porcentaje de pobreza en Montevideo, y Casavalle sigue siendo el que tiene el porcentaje mayor.

Tratando de profundizar en algunas de las transformaciones por las que ha pasado y continúa pasando Montevideo, incorporamos a continuación dos perspectivas de análisis del contexto social y urbano.

a. Una mirada a las transformaciones en el territorio urbano

El proceso de acentuación de desigualdades y exclusión social y su expresión en el territorio no son fenómenos recientes. Siguiendo a Bervejillo,⁶ podemos señalar que este proceso de complejización de la realidad territorial de Montevideo y su área metropolitana, así como del fenómeno de la segregación espacial, ha sido de largo aliento. El autor toma en cuenta cuatro grandes áreas urbanas en Montevideo, a saber: 1) la central (aproximadamente desde bulevar Artigas hacia el centro); 2) las áreas intermedias y la costa (el eje de J. Batlle y Ordóñez y Luis A. de Herrera hasta el Prado, por un lado, y la costa hacia el este de Montevideo, por otro); 3) las primeras periferias o barrios consolidados (La Teja, Unión, la villa del Cerro, Sayago, Peñarol, Maroñas); 4) las segundas periferias: Casabó, Cerro Norte, Punta de Rieles, Villa García, Casavalle.

La ciudad ha vivido en estos últimos años un proceso progresivo de pérdida de población del área central; las áreas intermedias y de la costa han

⁶ F. Bervejillo: «Panel de segregación espacial y territorio», disponible en <www.anong.org.uy>, Publicaciones.

presentado un crecimiento moderado, tanto en vivienda como en población, y se reconoce un llamativo contraste entre las primeras y las segundas periferias, o sea, entre los viejos barrios consolidados y los que han captado el crecimiento de los últimos decenios. Las primeras periferias perdieron población en el balance absoluto, mientras que el crecimiento fuerte —la casi totalidad del crecimiento de la ciudad— aparece concentrado en los barrios de las segundas periferias.

Montevideo muestra un cambio relevante en su patrón de urbanización. El modelo de crecimiento urbano más tradicional, con procesos muy lentos de consolidación y con carencias de infraestructura, dio paso a partir de los años ochenta a otro patrón de urbanización, con un fuerte protagonismo de los asentamientos irregulares, en el marco de un proceso de crecimiento fragmentario, disperso y desarticulado.

El proceso de transformación que ha vivido la ciudad en términos de la segregación socioespacial vista a escala metropolitana permite ver primero una ciudad tradicional consolidada, de densidad media y de densidad alta, construida sobre un concepto de ciudad policlasista. El concepto tradicional de barrio como espacio de interacción social llegó a ser válido en buena parte de esta ciudad. Luego se observa una doble migración hacia las segundas periferias populares —cuyo protagonista es el asentamiento irregular— y hacia la costa de Montevideo y de Canelones, protagonizada por sectores medios.

En términos analíticos, esta situación ha generado tres tipos de ciudad a) una ciudad de composición mixta, en sentido amplio, que incluye el área central y las áreas intermedias; b) una ciudad con predominio de sectores de ingresos bajos, que conforma la periferia de Montevideo como la periferia metropolitana; c) la ciudad con predominio de ingresos medios, que tiende a homogeneizarse entre la costa de Montevideo y la Ciudad de la Costa.⁷

Desde el punto de vista del autor —que compartimos—, una visión estructural de la ciudad es relevante porque las políticas urbanas que busquen compensar estos procesos de segregación socioespacial tendrían que considerar estos tipos de ciudad y una visión general acerca de las periferias. Son varias las preguntas que están planteadas partir de esta realidad; entre ellas Bervejillo señala: ¿qué hacer con la ciudad de composición mixta que se está debilitando? y ¿cómo abordar desde las políticas las periferias de ingresos bajos?

A algunas de ellas se ha comenzado a dar respuesta a partir de las políticas de ordenamiento urbano. Pero lo cierto es que cotidianamente se sigue

⁷ *Ibidem*.

construyendo territorio desde la acción directa de una multiplicidad de actores a nivel central y descentralizado (en el caso de Montevideo), articulados a veces, superpuestos o con intereses aparentemente contrapuestos muchas otras. Estas acciones y sus efectos van construyendo en amplios barrios y zonas de la ciudad, por los actores involucrados y a pesar de ellos, *territorios de referencia* en el plano concreto y también simbólico. En las llamadas *periferias* un variado grupo de personas y organizaciones con sus acciones o con su diario vivir se interrelacionan activamente con estos territorios. Este tema será motivo de análisis en los capítulos siguientes.

b. *Hacia políticas sociales integrales para superar las situaciones de fragmentación social y segregación*

En una línea de análisis complementaria a la planteada, Kaztman (2004)⁸ advierte que no es posible entender las fracturas en el tejido social de Montevideo sin referirse a tres transformaciones importantes que marcaron la realidad urbana: el aumento del desempleo, el aumento de las desigualdades entre trabajadores calificados y menos calificados y la presencia de un explosivo incremento en los asentamientos en las últimas dos décadas. Estas tres transformaciones combinadas generan un efecto preocupante para los sectores de población que afectan. Por ejemplo, el autor sostiene que los procesos que desencadenaron la creciente concentración territorial de personas con vínculos débiles con el mercado laboral agudizan sus debilidades.

Los procesos de segregación residencial no son, según se afirma, una mera proyección de las desigualdades laborales y económicas en el espacio urbano, aunque en gran medida las reflejan. Sin embargo, es clara también la influencia de otros elementos, como las políticas de vivienda y la rápida y reciente expansión de los asentamientos, la manifestación más visible de uno de los polos de la segregación residencial urbana. Esta realidad está fuertemente vinculada a las incertidumbres en el mundo del trabajo para los sectores de menores ingresos. Es un panorama complejo, con la situación del desempleo, el acceso diferencial a la ocupación, desigualdades sociales y concentración territorial de la pobreza, que se asocia con el incremento del número de delitos y por ende con mayores niveles de inseguridad pública.

Las intervenciones sociales orientadas a combatir una pobreza que se ha intensificado y ha tomado nuevas formas tienen planteados varios desafíos si pretenden ser sustentables a más largo plazo, aprovechando las

⁸ R. Kaztman y equipo: *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y el territorio en Montevideo*, Montevideo: Universidad Católica, IPES, 2004, p. 52.

capacidades existentes en los territorios, y no solo dar respuestas a la emergencia. Uno de esos desafíos, retomando conceptos de Kaztman (2005), son sus objetivos, que deben «procurar la integración social sobre bases de equidad».⁹ Esto significa que en el contexto actual no resulta suficiente, aunque sigue siendo necesario, desplegar un menú de opciones tradicionales de las llamadas políticas sociales (políticas compensatorias). El desafío pasa, según este autor, por modificar la «estructura de oportunidades» que ofrecen el mercado, el Estado y la comunidad. Es decir, debe atenderse el sesgo que se deriva de la desigualdad existente en la estructura de oportunidades que opera en las distintas partes del territorio urbano.

Parece claro, a partir de lo anterior, que para que la gestión de las políticas sociales en un contexto social complejo sea efectiva se requiere un alto nivel de coordinación y la búsqueda de sinergias entre los distintos actores, tanto estatales como privados, tanto centrales como descentralizados.

Estas políticas, ya sean concebidas centralmente o en forma descentralizada, tienen ante sí el desafío de comprender cabalmente las lógicas de integración, cohesión, exclusión y lo que el autor llama *acumulación de activos* que se generan en el ámbito del barrio o vecindario. Esta idea de considerar los *activos* —entendidos como recursos, potencialidades capacidades existentes o a desarrollar en esas comunidades— es relevante y a la vez necesaria para pensar las políticas sociales desde los territorios, a fin de que capitalicen sus fortalezas y aspectos positivos y conozcan a fondo sus problemáticas y limitaciones reales. En síntesis, que las políticas sociales se definan considerando el marco de lo posible en ese contexto territorial en un momento dado.

Esto tiene que ver con un concepto de intervención social desde un marco de gestión de políticas sociales geográficamente diferenciadas,¹⁰ muy en sintonía con la perspectiva del desarrollo local. Más necesario se vuelve considerar estas claves en el análisis cuando se toma conciencia de realidades como las que señala Kaztman: «Para gran parte de la población de las grandes ciudades, estos núcleos territoriales que denominamos *asentamientos* constituyen una de las últimas referencias colectivas en las que la interacción entre el espacio y las personas produce límites, sistemas de identidad, de intercambio y de acumulación»,¹¹ o sea, las mantienen integradas

⁹ R. Kaztman: *La dimensión espacial de las políticas de superación de la pobreza urbana*, Montevideo: Universidad Católica, IPES, Serie Documentos de Trabajo del IPES n.º 3, 2005.

¹⁰ J. Arocena: *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Montevideo: Taurus y Universidad Católica, 2002.

¹¹ *Ibíd.*, p. 46.

aunque solo sea a una pequeña porción de sociedad. Kaztman sostiene al respecto:

[...] en definitiva, es en ese espacio urbano que llamamos barrio o vecindario donde se construye sociedad y se define, expande o destruye ciudadanía. No se entienden los problemas de integración y pobreza si no se entiende la forma en que individuos, políticas y mercados se articulan en los distintos tipos de barrios.

La integración social a la que apuntan las políticas requerirá la articulación entre Estado y sociedad civil, entre políticas y actores a escala local en los territorios y entre las propias políticas sectoriales a escala nacional para evitar superposición de esfuerzos y recursos. La sociedad debe poner en juego y articular su conjunto de *activos* para dar respuesta a problemas complejos que, al ser ya de muchos, son en sus consecuencias de todo el conjunto.

Vale la pena subrayar entonces la potencialidad del territorio (barrio, contexto microlocal) como factor aglutinador, como referente colectivo con potencialidad para la recuperación y la construcción de capital social a escala local en torno a políticas sociales.

2. Las nuevas políticas sociales en este escenario de ciudad

2.1. Pantallazo de las principales políticas sociales impulsadas desde el Estado con impacto territorial en Montevideo

El sistema de las políticas sociales en Uruguay se encuentra en una etapa de transición y al mismo tiempo de expansión, en la que aparecen algunas iniciativas y enfoques innovadores. Según se pudo constatar en documentos recientes elaborados por distintos organismos, el actual gobierno a partir de su asunción ha delineado algunas orientaciones en materia de políticas sociales que parecen marcar un cambio significativo.¹² Por un lado, el Estado asume su responsabilidad como rector de las políticas sociales y las considera articuladas con la política económica en un marco de desarrollo social. Por otro lado, se sostiene que las estrategias de política social deben pensarse desde las cuestiones sociales y desde los problemas y no

¹² Programa Infamilia: *Memoria anual 2005*, disponible en <www.infamilia.gub.uy>.

desde las instituciones, para luego pasar a la definición y asignación de roles y funciones institucionales. Sobre los programas focalizados, se afirma que tienen sentido si se articulan con las políticas universales de desarrollo social de mediano y largo plazo, que dejen capacidades instaladas en los organismos sectoriales que rigen en materia de políticas sociales y que se articulen en el territorio, propendiendo al desarrollo de capacidades locales.

La lectura de estos lineamientos y de las decisiones que se han ido tomando en este campo, como la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), permite percibir una intención clara del gobierno uruguayo de marcar presencia fuerte desde un rol rector, aunque también con responsabilidades en la gestión, orientado hacia una visión más integral de las políticas sociales. Este hecho marca una innovación respecto a la situación vigente hasta el momento en el país en esta materia.

a. Los programas sociales implementados desde el Ministerio de Desarrollo Social

La creación del MIDES, organismo desde el cual se articulan e impulsan las políticas sociales, ha sido calificada por algunos autores como innovación histórica, entre otras cosas porque permitirá «equilibrar o complementar la pesada y poderosa estructura sectorial de nuestras políticas sociales (parcelada en educación, empleo, seguridad social, salud, alimentación...)».¹³ Siguiendo a Lasida, debemos reconocer la existencia de algunos esfuerzos anteriores que, si bien no significaron un cambio tan trascendente, estuvieron orientados desde una perspectiva que trascendió lo sectorial o propendió a su articulación, entre los que se destaca el Plan CAIF. Este programa, de gran impacto a nivel nacional, se ha orientado a la atención de la infancia y la familia desde una perspectiva integral.

En la órbita del MIDES, se ha implementado el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), que incluye un conjunto de programas articulados orientado a atender problemas de alimentación, salud, ingreso, educación, trabajo y vivienda de los sectores en situación social de indigencia social (que no cubren sus necesidades alimentarias básicas). El PANES ha tenido una altísima visibilidad entre las políticas y programas sociales impulsados por esta administración y ha suscitado, sobre todo en sus inicios, diversos cuestionamientos, críticas o dudas sobre su efectividad. Profundizar el análisis de estos cuestionamientos, así como de los componentes

¹³ J. Lasida: «Las políticas sociales de última generación y el Plan de Emergencia en Uruguay: la asistencia como recurso para la integralidad», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 92, Montevideo, 2006.

específicos del Plan, escapa a los objetivos de este trabajo. Solo señalaremos que se trata de una política ubicada entre las denominadas *políticas de última generación*, que se vienen aplicando en varios países de América Latina con resultados en general positivos en la población beneficiaria, con matices y diferencias vinculadas a los contextos territoriales de cada país.¹⁴ Como toda política de reciente implementación, su efectividad debería evaluarse según los objetivos para los cuales fue creada, así como su adecuación a la realidad uruguaya y a las demás políticas existentes.

Es cierto que la creación del MIDES y la implementación del PANES supuso una apuesta por trascender la estructura sectorial de las políticas del Estado uruguayo con una mirada más integral, intentando dar respuesta al problema de la exclusión social de amplios sectores de la población.¹⁵ No obstante, la estructura tradicional de organización del Estado uruguayo, marcado por el centralismo en sus diversas políticas sectoriales (salud, educación, empleo, vivienda), es una realidad muy fuerte y arraigada. Desde su lógica vertical-sectorial, los organismos que las impulsan marcan con fuerza su impronta en las acciones, más allá de las propuestas de reforma y desconcentración que están viviendo y de una búsqueda genuina de generar ámbitos de participación ciudadana en variadas formas. Además del MIDES, los ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), de Educación y Cultura (MEC), de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), entre otros, desarrollan acciones simultáneamente en todo el territorio nacional con diversos grados de avance en la desconcentración de sus programas y servicios, lo cual genera a escala departamental y local un riesgo alto de dispersión de esfuerzos y recursos. La articulación de las políticas sectoriales y su lectura en clave de una lógica horizontal-territorial que integre a otros actores en el debate sigue siendo un desafío que al parecer está cobrando protagonismo en el nuevo contexto nacional de impulso a la descentralización.

La estructura actual del MIDES está conformada por cuatro direcciones nacionales:¹⁶ Dirección de Desarrollo Ciudadano, Dirección de Coordinación

¹⁴ Nos estamos refiriendo a las denominadas *políticas de transferencia monetaria condicionada*. Véase al respecto, por ejemplo, Laura Rawlings y Gloria Rubio: «Evaluación del impacto de los programas de transferencia condicionada en efectivo. Lecciones desde América Latina», en *Cuadernos de Desarrollo Humano*, n.º 10, México: Secretaría de Desarrollo Social, 2003.

¹⁵ Lasida: o. cit., p. 37.

¹⁶ Extraído de *Relevamiento de programas y políticas sociales del Uruguay*, Montevideo: CLAEH-IIN, 2005, y de material procesado por ART PNUD a partir del *Repertorio de políticas sociales (RPS)* realizado por el MIDES en convenio con el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, Montevideo: 2006-2007. (Fuente: ART PNUD.)

Territorial, Dirección de Políticas Sociales —que tiene a su cargo la coordinación intersectorial o interministerial de las políticas sociales del país— y Dirección Nacional de Evaluación de Programas (no sólo del MIDES, sino de todos los programas y políticas sociales impulsados por los diversos organismos públicos).

Este ministerio está implementando 34 programas sociales. Seis de ellos, pertenecen a Infamilia: centros CAIF; Estrategia de Recreación y Deporte en las Escuelas; Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT); Salud Sexual y Reproductiva; Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Calle; Maltrato Infantil y Abuso Sexual. De los demás programas, ocho pertenecen al PANES: Trabajo por Uruguay; Programa de Asistencia a los Sin Techo (PAST); Programa Alimentario Nacional (PAN); Ingreso Ciudadano; Construyendo Rutas de Salida; Programa de Apoyo Educativo en Zonas de Contexto Crítico; Programa de Emergencia Sanitaria; Mejoramiento del Hábitat.

Los programas impulsados por el MIDES se están desarrollando y generando impactos diversos, en lo que respecta a Montevideo, fundamentalmente en los barrios periféricos. Allí es posible observar su presencia como referentes de recursos y de presencia del Estado y de las organizaciones sociales (ONG, otras) que los gestionan en modalidad de convenio, en la atención de diversas problemáticas sociales.

SOCAT, un programa con potencialidad articuladora en el territorio

Cabe una mención especial, por el fuerte contenido territorial en su definición, a uno de los programas de Infamilia: los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), que existen en 75 zonas de todo el país. Sus funciones se vinculan a la articulación en el territorio de los distintos servicios sociales vinculados a la infancia, con énfasis en la importancia de coordinar las acciones para mejorar la eficiencia de las políticas sociales. Según autoridades del programa,¹⁷ los SOCAT nacen con el objetivo de reunir y construir una red de protección social dentro del territorio. Otro aspecto a destacar de los SOCAT es su labor de promover la participación organizada de la población, generando espacios (mesas de coordinación zonal) integrados por vecinos, instituciones con acción local como escuelas, policlínicas y organizaciones sociales. Los SOCAT tienen entre sus responsabilidades: gestionar los servicios de orientación y consulta, fortalecer y articular redes territoriales y administrar el Fondo de Inversiones (FIT) creado por el programa para el apoyo a iniciativas o actividades de interés comunitario.

¹⁷ Fuente: <www.presidencia.gub.uy>.

b. El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares: construir infraestructura y organización socioespacial en contextos socialmente vulnerables

Dentro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), por sus características de fuerte vinculación con los territorios, resulta de interés como referente de este análisis de la gestión social en los ámbitos locales (barrios, zonas) de Montevideo.

El PIAI cuenta con financiamiento del BID, que cubre el 70% de la inversión que se realiza en los proyectos.¹⁸ Ha desarrollado acciones en distintos departamentos del país, incluido Montevideo, con un perfil de trabajo muy fuerte en los proyectos de obras, aunque aborda también el componente social a través de programas de atención a necesidades sociales en coordinación con distintos organismos estatales. Las acciones desarrolladas en los asentamientos incluyen caminería, vialidad, saneamiento, agua potable, alumbrado público y regularización de los predios, acción que finaliza con la entrega de los títulos de propiedad a las familias. Además, se ocupan del equipamiento urbano o social para diversos servicios (centros CAIF, policlínicas, espacios deportivos y públicos). Todas estas acciones están acompañadas de un fuerte trabajo social con la población, a través de la labor de equipos técnicos (ETM) que tienen a su cargo la implementación de las propuestas de desarrollo barrial en terreno en forma conjunta con la población. Los gobiernos departamentales presentan los proyectos al PIAI y se encargan de realizar el seguimiento como coejecutores.

Algunos datos sobre la realidad de los asentamientos irregulares en Montevideo nos dan un panorama de lo arraigado y complejo de esta problemática. De un relevamiento realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el PIAI en el 2006 surge que:

- entre 1998 y el 2000 había en la ciudad un total de 364 asentamientos;
- en el año 2006 el total de asentamientos era de 412;
- un 3% de la población de Montevideo habita en asentamientos;
- suman un total de 144 707 personas distribuidas en 39 116 viviendas

Estos asentamientos se distribuyen en forma desigual en el territorio montevideano. Los mayores porcentajes de población en asentamientos se concentran en los centros comunales zonales (CCZ) 17, 11, 18, 10 y 9, todos ellos en zonas periféricas de la ciudad, pero también se encuentran en barrios de la ciudad consolidada.

¹⁸ Extraído de <www.presidencia.gub.uy>, marzo 2007.

Estos datos reafirman el análisis y las tendencias a las que hacíamos referencia en la sección anterior, sobre el patrón de crecimiento de la ciudad en estos últimos años.

2.2. La acción de las ONG desde la sociedad civil. Las relaciones con el Estado en un nuevo escenario

No solo el territorio en Montevideo ha vivido transformaciones en los últimos años. Los actores que están interviniendo en la ciudad desde diversas áreas e instituciones también están en proceso de cambio y reposicionamiento. El Estado, como vimos, ha venido reubicándose en materia de políticas sociales, en un proceso no exento de dificultades y tensiones, en el marco de creación institucional del MIDES y el despliegue de un nuevo mapa de acciones en todo el territorio nacional. En el caso de Montevideo, ese despliegue tiene necesidad de articularse con los órganos de gobierno local en el marco del proceso de descentralización y con las políticas sociales que venía implementando el gobierno departamental. También la sociedad civil se ha visto sacudida por estos escenarios cambiantes.

Entre las organizaciones de la sociedad civil, las ONG vinculadas a proyectos y programas de desarrollo en diversas áreas (desarrollo local, hábitat, promoción de la infancia y la adolescencia vulneradas, promoción de pymes, entre otras) son actores que tradicionalmente vienen gestionando políticas y programas sociales en convenio con el Estado. Estas organizaciones, así como las organizaciones sociales de base, con las que trabajan en los territorios y proyectos, también se vieron interpeladas por un nuevo escenario: un Estado con fuerte presencia como rector, pero también con funciones de seguimiento (control) de los proyectos en convenio, que al menos al principio no requería la participación de las organizaciones de la sociedad civil (ONG y otras) en el diseño y la concepción de políticas y programas sociales. Esta fuerte impronta estatal por momentos pareció desconocer la trayectoria y la acumulación de estas organizaciones en el diseño de las políticas, relegándolas a un rol de simples ejecutoras de acciones derivadas de políticas y estrategias ya definidas por el Estado.

Como resaltaron en su momento algunos integrantes de la Asociación Nacional de ONG (ANONG), estas organizaciones poseen una rica trayectoria, con un perfil que incluye capacidades de gestión, anclaje en los territorios, apuestas al desarrollo local y experticia en áreas temáticas específicas, que apunta a la construcción de estrategias innovadoras para atender necesidades emergentes en contextos sociales e históricos particulares. Estas capacidades y acumulación en algún momento parecieron desdibujarse, sobre todo a partir de las nuevas formas de relación con el Estado.¹⁹

La articulación de lógicas, tiempos y aportes del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil parece ser un desafío aún abierto, que trasciende el vínculo con las ONG e incluso a la realidad uruguaya. Con algunos matices, esta situación se ha venido planteando en otros países, como Brasil, Argentina y Chile, en circunstancias similares. Más allá de esto, debe señalarse el logro de algunas instancias de diálogo, ajuste y trabajo conjunto en torno a proyectos en los departamentos, incluido Montevideo.

La diversidad de acciones y de metodologías que presenta el panorama de ONG que hoy mantienen convenios con el Estado en múltiples programas (centros CAIF, Trabajo por Uruguay, Rutas de salida, POP, SOCAT, convenios educativo-laborales para jóvenes mujeres con la Intendencia de Montevideo [IMM], etcétera), es un recurso valioso para el Estado y sobre todo para la sociedad. Permite lograr cobertura con efectividad en la mayoría de los casos, en un marco de intervención de calidad, para alcanzar los objetivos de políticas que apuntan a una problemática social compleja. Incluso estas organizaciones con frecuencia han mejorado los resultados de los programas y proyectos que contrata el Estado, con recursos de programa propios que en muchos casos vienen a paliar carencias de los que aporta el Estado (desde las políticas) en áreas que requieren mucho más que lo destinado, dada la profundidad de las problemáticas.

Pero la diversidad propia de las ONG y muchas veces la dispersión de acciones en los territorios suele ser visualizada desde el Estado como fragmentación y como riesgo de pérdida de impactos, lo cual no es fácil de sostener desde lo público.

Ante este contexto nuevo y estas dificultades iniciales, muchas ONG reconocen tener ante sí un desafío de ser proactivas y no solo reactivas, es decir, tener capacidad de propuesta más allá de la acción inmediata y de los servicios que implementan. Entre otras cosas, superar la visión de acciones en territorios muy acotados y elevar la mirada hacia zonas o áreas territoriales donde su impacto en articulación con otros se potencie y a la vez les dé mayor legitimidad para el acuerdo y la negociación con el Estado. La escala territorial de las acciones, el alcance de la acción, parece ser un tema relevante para incrementar la presencia y los impactos con recursos que casi siempre son ajustados y en algunos de los programas claramente insuficientes.

Por otra parte, el Estado, desde su rol rector y articulador de las políticas sociales, se ha enfrentado y tiene planteados dos tipos de demandas y necesidades: por un lado, poder integrar en forma más sistemática la capacidad y

¹⁹ P. Aintablian: *Mañanas complejas*, Ciclo de Foros sobre Políticas Públicas, disponible en <www.anong.org.uy>.

la acumulación de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las ONG, en el diseño de las propuestas; por otro, la búsqueda de mecanismos para el seguimiento y la evaluación, que sin perder rigurosidad sea más flexible e incorpore los aportes de estas organizaciones desde la realidad territorial.

3. Una mirada a la gestión de lo social en este escenario de territorio urbano y de políticas

3.1. Algunos conceptos sobre la gestión social con perspectiva territorial

Una de las preguntas pertinentes en esta reflexión es qué aporta el territorio como concepto y como categoría de análisis a la comprensión de la gestión de políticas sociales en el contexto de Montevideo. ¿Qué valor agregado puede generar una mirada que tenga el territorio como eje para la reflexión y para la acción social de los agentes que hoy están interviniendo en él?

Para ir dando respuesta a esta interrogante, incluiremos algunos conceptos desde la perspectiva del desarrollo local.

a. Territorio, actores y la gestión del territorio

Aquí estamos entendiendo el *territorio* como una realidad socioespacial, un espacio físico con una forma y una materialidad, que se transforma, que cambia, determina y es determinado por el hombre cuando se relaciona con él.²⁰ En el territorio como construcción social se articulan múltiples dimensiones (social, cultural, económica, política, ecológica) que guardan una estrecha relación con los procesos de desarrollo.

Los territorios que —como el caso de Montevideo— se encuentran en procesos de fuerte reestructuración presentan retos a los planificadores, a los analistas, a los gestores, a la hora de pensar políticas adecuadas a los nuevos problemas que en él se visualizan. Según Bervejillo,²¹ dado que «la reestructuración se presenta como la destrucción de viejos territorios y a la vez creación de nuevos territorios “de facto”, con su doble carga de oportunidades y

²⁰ C. Méndez y G. Pintos: *Fortalecimiento y articulación de actores, un desafío para la intervención en procesos de desarrollo local*, Montevideo: CLAEH, serie Desarrollo Local en América Latina, n.º 3, 1999.

²¹ F. Bervejillo: «Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo», en J. Marsiglia (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

amenazas, cabe a las sociedades locales y regionales el desafío de una reinvencción capaz de fundar un nuevo sentido y orden territorial deseable y de contribuir a su construcción». Esta reinvencción implica para el autor un desafío en tres dimensiones: la del conocimiento, la de la política y la de la gestión. Estas tres dimensiones se dan interrelacionadas, por lo que la reinvencción del territorio es «un proceso societal complejo».

La reinvencción de los territorios será producto de la acción de los actores implicados en estos procesos de gestión vinculados a ellos. Cuando hablamos aquí de *actores* nos estamos refiriendo tanto a aquellos agentes que desarrollan acciones directas en el territorio como a aquellas personas, organismos o estructuras que afectan a ese territorio en su toma de decisiones. Para hablar de los actores presentes y con incidencia en los territorios seguimos el análisis de Arocena,²² quien identifica diversos tipos de actores que integran sistemas de acción a escala local: actores político-administrativos, actores empresariales (económico-productivos) y actores socioterritoriales.

Arocena plantea que para reconocer el sistema de actores hay que observar «las características de las interacciones existentes entre los diferentes protagonistas del quehacer local. Ello supone el análisis de la mayor o menor complejidad de la red de actores, de los niveles de articulación interna del sistema y de la relación local-global [...] Es necesario descubrir cuál ha sido su evolución desde el punto de vista de la construcción, desarrollo, desaparición y reconstrucción de los diferentes actores económico-productivos, sociales, políticos y culturales que conforman la vida social local».²³

Al mismo tiempo importan la identidad y la historia de un determinado grupo humano que se reconoce como sociedad local, que comparte ciertos rasgos comunes que le otorgan pertenencia a un determinado lugar, ya que: «toda sociedad se nutre de su propia historia y así constituye un sistema de valores como 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 pertenencia a una comunidad determinada».²⁴

²² Arocena: o. cit.

²³ J. Arocena: *Propuestas metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*, Montevideo: CLAEH, 1998, p. 6

²⁴ Arocena: *El desarrollo local...*, o. cit., p. 24.

b. La construcción del territorio desde la diversidad de aportes

Un actor situado en la escena local se constituye en actor, según Magdalena Chiara,²⁵ «en la medida en que actúa de manera comprometida con relación a cuestiones socialmente problematizadas en la escena local». En este sentido, actores de desarrollo local —preocupados, comprometidos y que operan en relación con procesos locales— pueden ser el gobierno local, organismos departamentales y nacionales de impacto local, ONG de desarrollo de alcance departamental o nacional, organizaciones sociales de base, empresas, así como sus redes y articulaciones. Es por tanto la categoría de la acción orientada al desarrollo local la que define su inclusión como actor.

La acción de los actores en lo local tiene alcances diferentes en función de algunos aspectos que Chiara señala como relevantes. Por un lado, importan el alcance territorial y las cuestiones en las cuales estén involucrados esos actores. Por otro, se ponen en juego intereses diversos que tienen como marco uno o varios territorios, según cuál sea el actor considerado, los que tendrán influencias más o menos explícitas en el ámbito local.

Los diversos actores despliegan sus acciones en los territorios de acuerdo con una racionalidad que les es propia, lo cual hace pensar en el territorio como una compleja construcción. En este sentido es interesante el concepto de *territorio* que maneja como «resultado de un proceso de construcción social, político y también simbólico».²⁶ Y ello se vincula inmediatamente a las políticas y a la necesidad de concertación de esos intereses que se presentan como diversos, donde «los procesos de concertación comprendidos en la gestión pública van construyendo política y también simbólicamente una *territorialidad de referencia* en la relación entre los distintos actores y en las cuestiones que ingresan a la agenda local».

La tarea de *construir el territorio de referencia* aparece como un reto para los actores nucleados en torno a procesos y acciones orientados al desarrollo. Esta es una idea interesante y sugerente para pensar las intervenciones en los contextos locales desde la visión de los actores que allí están operando.

Los actores interactúan en el marco de relaciones que van cambiando con el tiempo y que a la vez los condicionan, constituyendo un entramado de intereses, de dinámicas y de acciones públicas diversas. Según la autora, es en el entramado local más que en las relaciones institucionales formales donde los actores públicos y privados encuentran mejores condiciones para

²⁵ M. Chiara: «La gestión local, eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local», en *Civitas. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 4, n.º 2, julio-diciembre 2004.

²⁶ *Ibidem*, p. 356.

la toma de decisiones sobre el uso de recursos para atender determinados problemas.

c. La gestión del territorio y lo social a escala local

La gestión a escala local puede ser entendida como el manejo de una serie de recursos institucionales, financieros, humanos y técnicos por los actores (municipio y otras organizaciones de la sociedad vinculadas al «gobierno de lo local») para brindar satisfactores a necesidades de bienes de consumo individual y colectivo de los grupos sociales a los que se dirige.²⁷ Esta gestión en el plano territorial en un contexto dado se relaciona, según Carlos Reboratti,²⁸ más con las relaciones de la sociedad con su entorno que con el entorno mismo. La gestión local involucra simultáneamente el manejo de diversas escalas superpuestas (local, departamental, nacional) y tiempos distintos. Es posible reconocer en ellas la incidencia de los tiempos políticos (período de una administración), tiempos de los técnicos, tiempos de los procesos de cambio y transformación económica y social del territorio; en síntesis, tiempos diversos y difíciles de articular.

Por otra parte, la gestión en lo local de procesos sociales guarda una estrecha relación con el concepto de *ciudadanía*. El ejercicio de la ciudadanía, presente como aspiración en las políticas sociales orientadas a la integración social y a la superación de las situaciones de exclusión, encuentra en el ámbito local mayores posibilidades de hacerse efectivo.²⁹ Este ámbito aparece como propicio por la mayor proximidad que se genera entre ciudadanos y autoridades. Pero para lograr ese ejercicio de la ciudadanía en lo local los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan ámbitos de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. La ciudad es, en gran medida, un patrimonio colectivo, y por tanto se requiere una recuperación de la identidad de ciudadano, en ejercicio pleno de sus derechos, también en los ámbitos locales.

²⁷ A. Rodríguez y F. Velázquez, citados por J. Marsiglia y G. Pintos: «La construcción del desarrollo local como desafío metodológico», en J. Marsiglia (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

²⁸ C. Reboratti: *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.

²⁹ A. Ziccardi: «Las ciudades y la cuestión social», en Alicia ZICCARDI (coord.): *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, FLACSO México e IISUNAM, 2001, p. 32.

3.2. La intervención social en contextos territoriales marcados por la diversidad de problemáticas complejas y de acciones/actores

Cuando nos referimos aquí a la *intervención social*, aludimos a aquella actividad de tipo profesional que lleva adelante un equipo interdisciplinario en un área geográfica determinada, orientada al logro de unos objetivos pactados conjuntamente con los actores de ese territorio.

Las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que desarrollan acciones en contextos locales han tenido que asumir desde siempre, como parte de su intervención, una lectura del territorio. Entender las claves del territorio para poder actuar y complementarse con la acción de otros actores es una variable que no siempre es tomada en cuenta. El desafío para muchas organizaciones hoy en Montevideo se plantea en términos de intervenir en proyectos acotados, con recursos limitados, pero orientándolos en la perspectiva del desarrollo local, con un panorama de todo el escenario y sus actores. En el contexto actual el desafío parece incrementado, dado que, como hemos visto, los escenarios son más complejos, hay más actores que mirar y por ende más lógicas que comprender e integrar.

Una primera conclusión que cabe luego del análisis realizado es que el territorio importa no solo como marco y contexto de la acción, sino como recurso y como potencialidades a construir. Pero, si tomamos cómo válido lo analizado en los capítulos anteriores, desarrollar esas potencialidades, evitar la dispersión, la fragmentación y estar a la altura de las necesidades sociales a las que se vinculan estas políticas supondrá una construcción en conjunto con otros. Para que esta construcción sea posible, habrá que identificar, reconocer y comprender otras organizaciones y programas activos en lo local y articular con ellas, así como desarrollar la capacidad de reinventar iniciativas a partir de esos activos, potenciándolas de acuerdo con la lectura y el análisis del territorio en el que se opera.

La diversidad de actores presentes cotidianamente en algunos barrios hace pensar con optimismo en un monto importante de recursos extralocales, extrazona, que podrían y pueden movilizar los recursos internos endógenos de esos contextos locales. Pero la articulación de las lógicas y acciones sigue sin ser una tarea fácil, ni en la ciudad como global de este análisis, ni en los contextos locales (zonas, barrios). La dispersión de esfuerzos y recursos es una amenaza real en el actual contexto de diversidad de políticas en Montevideo.

a. Principales actores y políticas presentes en el territorio

Existen diversas lógicas de acción presentes en lo local, identificables en sus actores, tanto públicos como privados, tanto organismos nacionales como departamentales y locales. La articulación de estos actores entre sí y con lo extralocal (integración al entorno urbano, a la ciudad global) parece ser el gran desafío para asumir el reto aún mayor de la inclusión real de amplios sectores de población en una sociedad que desde hace años viene dando muestras de fracturas y segregaciones difíciles de revertir.

La intervención de carácter territorial en el marco de políticas sociales integrales plantea a las organizaciones el desafío de identificar a los actores, sus lógicas y las acciones de estos en el territorio. El entramado de actores y acciones presentes en diversas zonas de Montevideo se asemeja muchas veces a un *puzzle* de muchas piezas, en el que algunas encastran mejor que otras.

Un breve mapeo (no exhaustivo) de actores presentes en zonas más periféricas con acciones vinculadas a políticas sociales nos muestra:

Actores político-administrativos (gobierno local y presencia en el ámbito local de organismos e instituciones nacionales del Estado):

- Multiplicidad de acciones en el marco de políticas de más larga data impulsadas por el Estado en la órbita de actores diversos: gobierno local (CCZ, Junta Local y las políticas municipales descentralizadas), ANEP (escuelas, jardines de infantes), instituciones de enseñanza secundaria (liceos, UTU), MSP (centros de salud, policlínicas), MVOTMA (PIAI). Algunas acciones que ya existían se renuevan con nuevos marcos y estrategias (INAU, CAIF nuevas modalidades, INJU Casa Joven).
- Fuerte presencia en los territorios de las nuevas políticas sociales impulsadas por el MIDES. Tanto real como simbólicamente estas políticas han tenido fuerte impacto en el imaginario social de los barrios. De las políticas sociales presentes en el territorio, las más mencionadas son las vinculadas al MIDES, concretamente al PANES (en sus programas Ingreso Ciudadano, Trabajo por Uruguay y Rutas de Salida).
- Presencia del Estado desde un rol de regulador y «contralor» de iniciativas vinculadas a políticas sociales impulsadas mediante convenios, en procura de mejorar e incrementar procesos y resultados en las acciones a cargo de organizaciones de la sociedad civil, a través de mecanismos diversos.

Actores socioterritoriales (lógica profesional, militante, voluntaria, política):

- La sociedad civil está presente en variadas formas de gestión de recursos, en la mayoría de los casos recursos públicos en diversos campos, modalidad que se viene incrementando en los últimos años. En el actual contexto es posible ver que, ante una presencia muy fuerte del Estado en el diseño y la implementación de políticas sociales, no siempre es capitalizada la fuerte acumulación de las organizaciones de la sociedad civil en los territorios. Las organizaciones (ONG sobre todo, pero también comisiones vecinales, de voluntarios, iglesias, etcétera) por momentos han sentido que deben «pagar derecho de piso», pese a que con sus acciones tienen fuerte legitimidad social como interlocutoras en la definición de políticas. También en las organizaciones de la sociedad civil de carácter local se evidencia cierta atomización de acciones que en muchos casos tienen impacto reducido (cuantitativamente hablando) y en algunos muestran grandes dificultades para mirar más allá del complejo y desbordante accionar cotidiano en el marco de los proyectos.
- Los SOCAT con sus coordinadores territoriales y concretamente la Mesa de SOCAT en tanto ámbito interinstitucional de coordinación por zonas aparecen como espacios con potencialidad. Con frecuencia operan por debajo de sus posibilidades como articuladores en el territorio. Son un recurso valioso en las zonas, pero se requiere una formación o experiencia específica para el trabajo en clave territorial y para gestionar iniciativas en un marco de articulación. El programa ha tenido efectos diversos según las zonas. En algunas, los recursos que administra el SOCAT (el FIT), destinados a financiar iniciativas locales concertadas, no se han llegado a utilizar en los plazos previstos. En varias zonas existían redes de articulación territorial anteriores a los SOCAT y en algún caso se han observado interferencias o superposiciones. Esto es evitable, dado que son espacios de participación y recursos que pueden ser complementarios y sinérgicos. Sería positivo un impulso y apoyo al fortalecimiento de los SOCAT en las zonas, dada su gran potencialidad como instrumentos para la articulación en el territorio.
- Las organizaciones sociales (comisiones vecinales, de asentamientos, asociaciones civiles, organizaciones de voluntarios, etcétera), los vecinos no organizados, las redes en torno a diversos proyectos presentes en los barrios, interactúan cotidianamente con diversos programas y organismos. Participan en acciones de los programas vinculados al hábitat y la gestión de servicios sociales en los barrios, que significan recursos y dinámicas nuevas pero que a la vez modifican fuertemente lo construido. Se observa la influencia de las

realidades nuevas (asentamientos, nuevos complejos habitacionales), nuevos territorios generados de hecho, en torno a los cuales los actores se organizan y movilizan. Estas realidades territoriales son privilegiados contextos para el desarrollo y la construcción de ciudadanía en los barrios, pero los protagonistas muchas veces quedan atrapados en las lógicas y tiempos de las instituciones y organismos, en un marco que complica más aún la realidad de esos territorios en construcción. Reconocer y comprender la globalidad de las políticas (actores, recursos, acciones, modalidad de participación) urbanas y sociales del departamento que tienen impacto en su entorno inmediato y la vez entender las claves de un territorio transformado es condición cada vez más necesaria para la participación de estos actores, como desarrollaremos en los ítems siguientes.

Actores económico-productivos (gran empresa, pymes, artesanos, comerciantes, centros comerciales e industriales)

- Las empresas en algunas zonas han comenzado a ser tenidas en cuenta como interlocutoras por las ONG y por el Estado, no solo en su rol de generadoras de actividad y dinámica económica o como fuente de recursos a través de donaciones o apoyos financieros. En algunos casos se han generado alianzas en torno a proyectos y acciones de interés común en el marco de una tendencia que se ha venido instalando y se ha dado en llamar *responsabilidad social* empresarial. El problema de la inseguridad en los barrios, por ejemplo, ha pasado a ser preocupación de algunas empresas que están allí instaladas, las cuales se han acercado a programas activos en las zonas. En otras ocasiones han sido los programas los que han identificado la potencialidad de integrar a estos actores a las estrategias. Se trata de experiencias incipientes, con dificultades de articulación de lógicas, pero que presentan gran potencialidad como activos de la sociedad a considerar en las políticas. Las acciones de responsabilidad social de las empresas, aun cuando estuvieran vinculadas al aporte impositivo o a acciones que de alguna forma les reditúen beneficios económicos, pueden encontrar puntos de contacto con otras organizaciones de la sociedad y con el Estado. Así esta sucediendo en varios casos que valdría la pena recuperar, hacer visibles y sistematizar.
- Considerar el actor económico-productivo y su particular presencia en las zonas es relevante para el desarrollo de los barrios. Aunque estos actores se muevan con lógicas que trasciendan los territorios acotados, tienen implicación en los asuntos locales.

3.3. Temas que emergen desde la intervención en contextos locales de Montevideo

Desde el conocimiento que manejamos, acotado a la gestión de programas y proyectos en el marco de políticas sociales en algunas zonas y barrios de la ciudad, no pretendemos arribar a conclusiones generales. Pero es posible identificar a partir de lo analizado algunos temas que surgen a modo de preguntas o de pistas que pueden orientar la reflexión sobre la acción en estas realidades.

a. *Lo local como dimensión de análisis en el marco de la ciudad*

Una mirada a los contextos locales de una ciudad como Montevideo nos lleva a preguntarnos por las implicaciones metodológicas de un abordaje de lo local como objeto de estudio y de intervención³⁰ en ella. Una primera reflexión es que, si consideramos las zonas de referencia de los centros comunales zonales (como escala donde existe gobierno local definido), nos encontraremos con contextos locales muy diversos. De acuerdo con su historia, los cambios y la movilidad de la población, las variaciones en la actividad económica de la ciudad con impactos diferenciales en los barrios, cada zona contiene en sí una pluralidad de *identidades* locales. Por otra parte, la consideración de lo local (la zona y sus diversos barrios) en Montevideo no podrá nunca desvincularse de su correlativo global: las dinámicas económicas, sociales, políticas e institucionales de la ciudad en su conjunto.

No resulta fácil entonces dimensionar *lo local* como escala de análisis y de intervención en una ciudad como Montevideo. El análisis tendrá que proponerse como *complejo*, en el sentido planteado por Morin,³¹ e implicará formas de pensar y actuar que reconozcan la multidimensionalidad de toda realidad, dado que las visiones unidimensionales se vuelven pobres e insuficientes. El territorio urbano, sobre todo en las periferias, aunque no solo en ellas, es hoy una realidad social compleja y como tal no admite respuestas simples.

³⁰ Manejamos aquí un concepto de *intervención* (ya trabajado en artículos anteriores) que la entiende como aquella actividad de tipo profesional que lleva adelante un equipo interdisciplinario en un área geográfica determinada, orientada al logro de unos objetivos pactados conjuntamente con los actores de ese territorio.

³¹ E. Morin: *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, 1995.

Desde la perspectiva de desarrollo local, algunas categorías de análisis resultan pertinentes para una mirada de estas realidades, la que se vinculará a los procesos que están aconteciendo en la ciudad como un todo.

Lo local en una ciudad metrópoli como Montevideo se configura a partir de referencias territoriales como el barrio, entorno donde se habita y se convive y a partir del cual se generan identidades. En una situación de fragmentación social estas identidades barriales muchas veces se debilitan o entran en conflicto, si bien en ocasiones encuentran formas de articularse aunque solo sea transitoriamente. Son los casos en que existen otros soportes, redes (educativas, de salud, de infancia) que sostienen los esfuerzos que de otra forma estarían fragmentados e inconexos. Es este un factor a anotar como clave para el logro de los objetivos sociales de integración en estas realidades.

La continuidad en las identidades, según plantea Arocena,³² «genera una acumulación cultural en términos de sistemas de normas y valores que opera luego como base de la constitución de la identidad colectiva, en un proceso que no es lineal y sin rupturas, sino que incluye por un lado continuidad y por otro ruptura».

b. Historia, identidad y la integración de lo diferente

La *identidad* de los diversos barrios y zonas de Montevideo es hoy también una realidad en transformación que refleja las continuidades y rupturas que menciona Arocena. Los fenómenos como el de la segregación territorial, ya arraigados, han configurado nuevos territorios de hecho que los moradores más antiguos perciben y vivencian como lesión a su propio ser colectivo, reaccionando muchas veces con fuerte resistencia a *lo nuevo*. La consecuente pérdida del sentido de pertenencia que antes fundaba la identidad de esos barrios, la necesidad de integrar a los nuevos habitantes, en general desplazados de otros barrios que cargan sus propias rupturas y vulnerabilidades, son algunos de los problemas presentes.

Las nuevas realidades, en las que conviven antiguos barrios más consolidados, complejos de viviendas, cooperativas y asentamientos de diverso tipo, separados a veces por calles o muros, constituyen un territorio diverso y en conflicto en el que intervienen equipos técnicos públicos y privados en el marco de programas y políticas sociales.

Los técnicos y referentes de instituciones activas en lo local, así como la población organizada en comisiones barriales o de asentamientos, lidian

³² Arocena: *El desarrollo local...*, o. cit., p. 29.

cotidianamente con esas fracturas y complejidades. La acción a escala local se ve condicionada y hasta jaqueada por nuevos fenómenos ya instalados, como el consumo abusivo de drogas (la realidad acuciante de la pasta base), la inseguridad cotidiana en los barrios y en las propias sedes de los servicios que se gestionan. Pero también otros fenómenos pueden ser considerados en su potencialidad para el desarrollo integral de las comunidades barriales y de la sociedad en su conjunto. Un ejemplo de ello son algunas formas establecidas de nucleación e intercambio que se han potenciado tanto desde el Estado como de la propia sociedad, como los espacios de expresión cultural y rescate de identidades barriales presentes en toda la ciudad, vinculados al Carnaval o a otras manifestaciones (música, teatro, escritura).³³

c. Lo central y lo descentralizado: optimizar las políticas nacionales con mirada territorial

La articulación central-descentralizado parece ser otro de los ejes de análisis pertinentes en el actual contexto de las políticas sociales y de la realidad sociourbana de Montevideo, ligado a la necesidad de combinar, reconocer competencias específicas y admitir la diversidad de escalas y de lógicas de intervención en clave territorial en la ciudad. El conjunto de políticas sociales desplegado desde los organismos centrales y su efecto en la ciudad configuran un mapa de acciones complejo y múltiple, que viene a sumarse en las distintas zonas de Montevideo a los proyectos y acciones que ya se estaban implementando en ellas. La discusión sobre la descentralización y el necesario ajuste entre lo central y lo local —tema relevante para la promoción de procesos de desarrollo local— está en el tapete en este momento en el país y la experiencia montevideana pasa a ser vista como un referente.

A partir del *proceso descentralizador impulsado en Montevideo en 1990*, la ciudad está organizada en 18 zonas político-administrativas que configuran el gobierno local. En estas zonas, que comprenden barrios del área urbana, suburbana y rural, interactúan un organismo social de participación (concejo vecinal), un organismo de representación política (junta local) y un servicio descentralizado municipal (CCZ). A lo largo de estos años de gestión municipal descentralizada se ha promovido la participación de los vecinos y organizaciones de las zonas en la definición del presupuesto municipal, quienes

³³ Un ejemplo lo constituye el programa Esquinas de la Cultura (Dirección de Cultura de la Intendencia de Montevideo), que promueve y articula con diversos actores y organizaciones vinculados a lo cultural en los barrios de la ciudad, el cual ha mostrado resultados muy positivos en algunos barrios en términos de participación y de sentido de pertenencia barrial.

establecen sus prioridades respecto a los problemas y a las inversiones necesarias. Un número variable de vecinos, según las zonas, se han involucrado en los procesos de planeamiento estratégico y en los proyectos de desarrollo zonales.

En el marco de la descentralización,³⁴ la IMM apostó a un acercamiento entre el gobierno y la sociedad civil impulsando el protagonismo y la participación activa de la sociedad. Ello se ha implementado a través de una gestión descentralizada que ha tenido, según es posible observar en las zonas, fortalezas y debilidades. Una de las grandes dificultades de los últimos años fue la necesidad de responder en la primera línea de fuego, desde el contacto más directo con los ciudadanos, a la profunda crisis que vivió el país a partir del 2002. La Intendencia tuvo que hacer frente a esa crisis con recursos escasos, ya que con relación a las políticas se le transfirieron responsabilidades pero no recursos.

Se están implementando en Montevideo desde el ámbito municipal diversos programas y políticas sociales vinculados a la infancia, a la salud, a las mujeres, a los jóvenes, los discapacitados, los adultos mayores, de educación ambiental y vial, para el desarrollo de la pequeña empresa, políticas culturales, políticas de tierras, viviendas y asentamientos. Los equipos técnicos involucrados identifican algunas dificultades e incertidumbres relacionadas con la gestión de las políticas sociales; por ejemplo, el hecho de que «la IMM hasta ahora no ha logrado hacer un cuerpo metodológico sustentable integral de los programas que implementa; también se ha caído en la focalización, en la fragmentación, en correr detrás de lo urgente [...] La IMM destinó por lo menos un 27% del presupuesto total a políticas sociales, pero hay que revisar cómo se hace esa inversión [...]».³⁵

En el actual escenario de políticas, a escala nacional y departamental, los órganos de gobierno local y la propia IMM están llamados a cumplir un rol destacado como articuladores en el territorio de los diversos programas sociales, lo cual todavía en algunas zonas no se ha logrado concretar. Pero para cumplir ese rol deberían fortalecerse. Las dificultades que se observan para la efectiva asunción de estos roles no son solo de los órganos de gobierno locales; también faltan comprensión y acuerdos con los organismos

³⁴ Para introducir algunas reflexiones sobre el punto, tomamos como referencia un balance realizado por técnicos de uno de los centros comunales zonales sobre el proceso de descentralización y sus desafíos: C. Fynn, A. Martirena y G. Sarachu: «¿Municipalización de la pobreza o camino a la equidad social? Reflexiones desde la práctica en la descentralización con participación de Montevideo», en *Políticas sociales. De la emergencia a la transformación social*, Montevideo: Casa Bertolt Brecht, 2005.

³⁵ *Ibidem*, p. 42.

nacionales sobre la legitimidad y oportunidad de ese rol, que cree o mejore los mecanismos necesarios para hacerlo efectivo. Está también en la sociedad civil a escala local la responsabilidad de apuntar hacia esa articulación, demandarla, coordinar con los ámbitos de gobierno local con mayor fluidez y sugerir nuevas formas de participación y seguimiento de las políticas desde lo local.

En esos territorios habitados por una variedad de actores, de problemáticas y realidades de partida que son las zonas, el municipio tiene, y seguirá teniendo, que asumir un papel fundamental en la orientación, articulación y relectura en clave territorial de las prioridades en el marco de programas y políticas sociales implementadas por el Estado con la participación de la sociedad civil.

Si bien existen en las zonas instancias y experiencias de articulación público-privada, expresadas en diversos acuerdos, proyectos y acciones en el territorio, se observan tensiones en la relación Estado-sociedad civil, ya analizadas. La articulación entre los actores públicos y las organizaciones de la sociedad civil sigue siendo una realidad en la que profundizar en pro de la mejora en la calidad de vida de los habitantes de los territorios.

La relación Estado-Estado por momentos también muestra sus desencuentros; por ejemplo, en el manejo de tiempos e instrumentos distintos entre programas nacionales de fuerte impacto territorial, como los PIAI, y los CCZ y las juntas locales como órganos del gobierno local con su propio mapa de prioridades y recursos para las zonas. La articulación entre referentes institucionales de alcance nacional, equipos técnicos y responsables del CCZ, y equipos técnicos privados que implementan los programas de desarrollo barrial y de infraestructura y obras en los barrios, es también una realidad a construir y reconstruir cotidianamente.

En el caso de los PIAI, concretamente, valen algunas reflexiones desde la observación de experiencias de implementación de proyectos. Este programa supone la articulación de diferentes actores político-institucionales (MVOTMA, IMM-CCZ,), los equipos técnicos multidisciplinarios en el marco de consultoras privadas y las organizaciones sociales y los vecinos involucrados en los proyectos de regularización. El programa procura dar respuestas a situaciones de ocupación del suelo producidas de hecho, que han generado un crecimiento de la ciudad en condiciones complejas (fragmentación).

Si miramos el conjunto de la ciudad, los proyectos de regularización de asentamientos están desarrollando acciones de transformación y construcción del hábitat urbano en estrecho contacto con la población e impulsando procesos diversos de organización social en los territorios. Es por tanto un programa que, más allá de las dificultades de gestión, de articulación y de participación que es común observar, tiene potencialidad como marco para

promover nuevas formas de gestión del territorio con participación directa de la población local. Es una participación que no está libre de complejidades, dado el perfil de la población a que se dirige, acuciada por múltiples problemas derivados de su situación de exclusión.

Es por otro lado un programa que ofrece oportunidades para pensar acciones de integración con el entorno ante realidades sociales ya generadas de hecho en las periferias. La articulación con otras acciones e iniciativas que sumen recursos desde realidades cercanas (complejos, cooperativas, barrios antiguos) incrementa las posibilidades de que estos barrios tengan interacción con la ciudad, pero para ello los programas de regularización deberían concebirse en estrecha articulación con otras políticas urbanas que manejen la globalidad de la ciudad, el conjunto de las *periferias* de Montevideo, evitando la fragmentación o la atomización de acciones y programas, tal como veíamos en la primera parte de este trabajo.

En muchos casos la regularización de asentamientos es el escenario donde se ponen de manifiesto los fuertes fenómenos de conflictividad entre vecinos (antiguos, recientes) en un marco de incremento en la inseguridad pública y de cambios en los sentidos de pertenencia, donde emergen sentimientos muy fuertes de rechazo a las nuevas realidades. Es común entonces ver cómo estos procesos quedan teñidos de esa visión más negativa, de desintegración social, de pérdida de valores apreciados (el barrio, la convivencia armónica), y se pierde de vista que estos programas están construyendo territorio hoy en el país, movilizándolo y generando nuevas formas de articulación entre los diversos agentes que sería muy positivo sistematizar. No solo desde una perspectiva de aprendizajes para la intervención en políticas de gestión y desarrollo del hábitat urbano en una ciudad en transformación, sino también porque a partir de estos procesos se han generado experiencias interesantes de fomento al trabajo en red en los territorios, así como también experiencias de gestión innovadora de servicios en los barrios que vale la pena acompañar y evaluar.

En cuanto al PANES, implementado desde el MIDES, al menos en algunas zonas las acciones no se han vinculado a las articulaciones ya existentes en el territorio, aprovechando esa acumulación, sino que partieron de sus propios diagnósticos y configuraron su propia inserción territorial. Ello parece haber tenido como efecto una cierta dinámica de *ensayo y error*, propia de una acción nueva, pero que se habría mitigado con una mayor articulación territorial. A su vez, una mejor inserción territorial permitiría capitalizar competencias ya instaladas en otros actores y reclamadas a estos organismos, relativas a la gestión y el seguimiento de las contrapartidas y la evaluación, por ejemplo. Estas valoraciones críticas observadas en distintos actores son significativas, pues contrastan con la realidad positiva planteada en términos

de cobertura a los sectores en situación social más extrema. La doble percepción, positiva y negativa, está presente en los barrios y no solo en los periféricos. Entendemos que este hecho está indicando la necesidad de reflexionar más acerca de la estrategia y los mecanismos de comunicación que ha tenido el Plan, sus logros, y ponerlos en común en forma más amplia en la sociedad. Si bien hubo comunicación de los propósitos, de las acciones del Plan y de los primeros resultados, no parece haber sido suficiente. Hacer visibles los mecanismos de seguimiento y apoyo a los beneficiarios y del cumplimiento de las contrapartidas podría contribuir a hacer visibles los aspectos positivos de estos instrumentos y a comprenderlos desde nuestra realidad e idiosincrasia.

Son valoraciones o percepciones que valdría la pena considerar en la evaluación y en la implementación de las acciones que continúan en el marco del Plan de Equidad.

d. La participación para la construcción de ciudadanía: reconociendo viejas y nuevas modalidades

La participación social es considerada un eje fundamental de las políticas municipales en el marco de la descentralización, y lo es también en las políticas sociales a escala nacional. Pero la realidad de la participación observada en las zonas hace pensar que este concepto requiere ser redimensionado. Algunos técnicos de los CCZ y también otros actores desde la intervención en barrios y zonas visualizan que la sociedad montevideana no está permeada aún por el proceso de descentralización.³⁷ Aunque el número de personas que participan en las elecciones locales y en las instancias de consulta (por ejemplo, en torno al presupuesto participativo) se ha incrementado,³⁸ en varias zonas los que están participando más directamente muestran frustración ante la ausencia de logros o por el desgaste de las instancias. A la vez, es posible notar cierta indiferencia o prescindencia del grueso de los vecinos y en ocasiones malestar por la falta de respuestas a situaciones que no pueden ser resueltas en el ámbito local.

Varias preguntas y reflexiones sobre la participación, que se están planteando equipos técnicos en las zonas, parecen pertinentes. Por ejemplo, las vinculadas a la necesidad de considerar otras formas de participar, más allá

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Vale señalar al respecto que en la última convocatoria para el Presupuesto participativo, realizada en octubre del 2007, participaron cerca de 75 000 personas, lo cual, si bien marca un incremento de un 25%, es un porcentaje muy bajo respecto al total de población que habita en la ciudad.

de las instancias formalizadas hechas a medida de los programas y políticas que se están implementando. ¿Cuál es el papel de la participación en la vida local? ¿De qué forma participa la gente en sus barrios y con qué nivel de involucramiento? ¿Cómo se participa hoy de la vida social en la ciudad y qué espacios existen para canalizar inquietudes, expectativas, deseos, realizaciones? Las formas, modalidades y expectativas acerca de la participación parecen estar en crisis.

Se requiere entonces dar cabida a otras expresiones de participación (grupos no formalizados, grupos temáticos, entre otros posibles), modalidades que se observan en los territorios pero que por su lógica diferente a la institucionalizada no son reconocidas en el marco de la descentralización. Esto hace pensar en la necesidad de resignificar, releer estas realidades para comprenderlas y potenciarlas como modalidades válidas de participación ciudadana y de integración social.

Vale la pena detenerse un poco aquí y plantear algunas reflexiones sobre la construcción de ciudadanía desde lo local. La modalidad de participación entendida como compromiso sostenido con espacios formalizados se mantiene y es la base de la cogestión y de la construcción de ciudadanía en el marco de servicios y proyectos que se están implementando. Pero los niveles de participación de los vecinos en las zonas —como veíamos, menores que los esperados— generan un desajuste entre expectativa y realidad muy frustrante para los llamados *participantes activos*. Los mecanismos de recambio de representantes de organizaciones barriales (comisiones vecinales o de asentamientos) son difíciles de generar por falta de liderazgos. Las funciones de liderazgo se siguen concentrando en vecinos más cercanos al esquema institucional generado por los órganos descentralizados o a la participación político-partidaria. Las realidades sociales a las que hacíamos referencia, de fragmentación social y exclusión, con el enrarecimiento del *clima* en muchos barrios (inseguridad, robos, consumo de pasta base), han mermado las capacidades de vínculo y de motivación en amplios sectores de la población.

La realidad sigue mostrando que en muchos sectores, aun en condiciones sociales extremas, la necesidad de participación y nucleamiento está presente, pero es imperioso reconocer e impulsar nuevas formas y dinámicas de integración social dentro del propio barrio y con otros barrios. Las tradicionales asambleas, reuniones periódicas de comisión vecinal, siguen operando y son válidas para algunos sectores de población, pero los grupos temáticos (de jóvenes, de mujeres, producción para el autoconsumo, culturales), las redes interinstitucionales en torno a intereses y necesidades específicas han ido cobrando protagonismo, aunque no siempre visibilidad. No parecen tener legitimidad ante las formas más tradicionales de participación, como analizábamos antes.

De las consultas a los vecinos sobre las actividades en las que le interesaría participar (realizadas, por ejemplo, para los diagnósticos del PIAI o de otros programas) aparecen claramente necesidades más vinculadas a la recreación, al uso del tiempo libre, aun en contextos de carencias sociales muy profundas, así como la formación en habilidades específicas (Internet, por ejemplo, con la referencia cotidiana de los ciber en casi todos los barrios de Montevideo). Promover la participación social desde las necesidades, motivaciones y posibilidades reales de los sujetos es un desafío a los marcos metodológicos e ideológicos de los actores que hoy están interactuando en los territorios.

4. El reto de una intervención proactiva y articuladora en el territorio.

Apuntes finales

- La problemática social existente hoy en Montevideo no admite acciones compartimentadas y negadoras de otros actores y aportes. Detener la pérdida de capital social que estamos viviendo en la sociedad montevideana es ante todo un imperativo moral como ciudadanos. Los datos arrojan algunas señales alentadoras en cuanto a la disminución del nivel de pobreza e indigencia, comparados con el año 2002, pero no lo son si los comparamos con la tradición integradora de la sociedad uruguaya.
- La construcción y el fortalecimiento de capital social a escala departamental y local es clave para la cohesión social y para el desarrollo integrado en el actual contexto del país. Tiene sentido impulsar acciones que apunten a la reconstrucción o el fortalecimiento del tejido social y de las interacciones entre los diversos actores y que puedan acercar a sectores diversos (no solo a los más pobres). Así también el apoyo a actividades sociales, culturales, estratégicas que sean generadoras de *nuevas modalidades* de participación e integración (entre vecinos, entre zonas) y contribuyan a la construcción de ciudadanía desde nuevos lugares. En algunos contextos barriales estas acciones pasan por la animación sociocultural, la recuperación de iniciativas y la recomposición del tejido social en una tarea que será de mediano y largo plazo; tarea en la cual las organizaciones de la sociedad civil tienen mucho que aportar y que requerirá de indicadores de desempeño adecuados a este tipo de acciones, con un énfasis en los aspectos cualitativos e intangibles.

- El territorio como concepto y como categoría de análisis es pertinente para pensar las acciones y las políticas en lo local, pues permite valorar el punto de partida en su dimensión de marco específico de restricciones y potencialidades, de oportunidades y amenazas. Pero también es importante considerarlo en tanto espacio de referencia y de relaciones a construir en complementariedad con otros, desde el reconocimiento de perfiles e intereses diversos.
- La gestión en lo local de los temas sociales en el marco de políticas es hoy una oportunidad para construir ciudadanía, para promover derechos y para abordar las realidades de desigualdad y de exclusión en el territorio.
- Considerar la identidad, la cultura organizativa y la historia de las realidades barriales y zonales como estructuras de oportunidades diversas parece ser también una necesidad. Es posible pensar que las políticas sociales que se planteen objetivos de integración social deberían ser geográficamente diferenciadas, reconociendo en los barrios, en tanto formaciones sociales concretas, límites y potencialidades para la acción. Al parecer les cabe aún el desafío de ubicar en el territorio e integrar a otros actores presentes en el ámbito local que pueden aportar a sus objetivos. Supone reconocer y optimizar la presencia del Estado en sus diversos niveles, organismos y programas, de las organizaciones de la sociedad civil (comisiones barriales, asociaciones civiles, voluntarios, iglesias, ONG de promoción y desarrollo) y las empresas como generadoras de valor y de actividad económica con impacto directo o indirecto en el territorio y como oportunidades de afirmación de la identidad local.

5. Algunas conclusiones

Una conclusión que debemos sacar a la luz de las experiencias observadas es que, luego de tantos años de gestión de proyectos y procesos de desarrollo que asumen como premisa la importancia crucial de la articulación, y de los legítimos intentos de ponerla en práctica, parece que seguimos sin encontrar las claves de una articulación efectiva, realista, respetuosa de los otros, en planes y programas de mayor envergadura, aun cuando hay intereses comunes.

Encontrar las claves para la articulación, como un paso previo a la cooperación más sostenida, es un aspecto fundamental, que merece ser profundizado para avanzar en instancias de trabajo conjunto en el marco de las nuevas políticas que se están impulsando.

Se hace necesaria una relectura a partir de la sistematización de las experiencias de articulación y gestión concertada —que las hay— y también una profundización teórica y metodológica en los conceptos vinculados a ella, como forma de alimentar en el futuro las prácticas concretas.

Evitar la dispersión, así como las acciones referidas únicamente a sectores en situación de exclusión, el reconocimiento a los roles y aportes diversos de los llamados *activos* sociales e institucionales de la sociedad, presenta a los agentes desafíos que podrían resumirse en:

- *Desafíos de comprensión de la problemática social y territorial* a escala global en la ciudad (manejar información, conocimiento actualizado, disponer de categorías de análisis apropiadas para una acción integrada e integradora).
- *Desafíos de articulación y acuerdos en la gestión conjunta* (entre actores públicos, entre lo público y lo privado, entre programas centrales y descentralizados).
- *Desafíos de intervención con perspectiva integral*, en el marco de programas y proyectos de atención directa que consideren el aporte de los otros para promover una intervención local apoyada en los activos del propio territorio inmediato, de referencia, pero con una estrategia que considere las dinámicas globales del territorio urbano.

Para las organizaciones que están desarrollando proyectos de intervención en clave territorial en Montevideo asumir estos desafíos implica hoy:

- Profesionalizar sus acciones, mejorando su comprensión de los territorios, de lo que está pasando en ellos, captar las claves y lógicas de articulación a partir de la experiencia propia, de la sistematización, pero también de la investigación y del conocimiento disponible.
- Ser conscientes de que no todo será definido en políticas globales y que por lo tanto existe lugar para el juego de actores y el ensayo de experiencias concretas en territorios locales, libre de preconcepciones, pero con comprensión cabal de la legitimidad de los intereses diversos y de la necesidad de encontrar zonas de intersección.
- Abordar una gestión sobrecargada por la avasallante realidad de problemas sociales críticos, como el consumo de pasta base y la cotidianidad de actividades generadoras de ingreso en conflicto con la ley, que constituyen en los barrios una realidad fuerte que afecta directamente los procesos educativos con los sujetos (niños, adolescentes y jóvenes). La problemática social, crecientemente compleja, supera la acción acotada de las organizaciones y requiere acciones más integrales y con fuerte compromiso desde las políticas públicas. Requiere alianzas a escala territorial que superen las fragmentaciones, con visión integral de esos procesos de desintegración social en los territorios.

- Capacidad para identificar y contactar a otros actores; por ejemplo, a las empresas. Estos actores están empezando a ser tenidos en cuenta en la intervención en las zonas. Por presencia o por ausencia, el actor económico productivo (gran empresa, pymes, artesanos, pequeños y grandes centros comerciales) es relevante para el desarrollo de los barrios. Aunque se mueva con lógicas que trasciendan los territorios acotados, tiene su presencia y su implicación en lo zonal.
- Articular lo social con otras dimensiones —por ejemplo, la cultural— en muchas realidades ha sido la llave para potenciar formas de participación nuevas que propician la integración de diversos sectores de población. Experiencias de participación y nucleamiento en torno a la recuperación, el rescate y la puesta en valor de la cultura de los barrios y zonas de Montevideo, impulsadas por diversos actores, han generado instancias de movilización y formación en temas culturales. En ellas participaron activamente grupos y sectores sociales en torno a diversas manifestaciones de la cultura como bien y patrimonio común en construcción teniendo como referente directo el territorio (barrios, zonas).

Los equipos técnicos insertos en el territorio que trabajan en intervención social parecen estar llamados, a partir de los desafíos que analizamos, a *desarrollar en la acción perfiles y sobre todo actitudes* como estas:

- Disposición a manejarse en la intervención desde un marco de complejidad (multidimensionalidad de los fenómenos y de las respuestas);
- Flexibilidad en los marcos de referencia sin que ello implique perder rigurosidad.
- Disposición a trabajar con la diferencia (de perfiles, de lógicas, de tiempos, de espacios, de metodologías).
- Destinar tiempos a reflexionar, a sistematizar, a construir y reconstruir las visiones de la realidad ya aprendidas, en el entendido de que disponer de una visión global del escenario es ganar en calidad y sostenibilidad de la intervención.
- Desarrollar una postura ética en la intervención, trabajando en forma cercana desde lo metodológico a la realidad de los sujetos, grupos, familias, personas en situación de exclusión y desafiliación social, reconociendo sus potencialidades, construyendo condiciones para operar, tendiendo puentes hacia realidades muy difíciles, desde marcos de análisis vinculados a la restitución de derechos, pero con capacidad de propuesta negociada con estos actores. Los derechos vulnerados entendidos como responsabilidad de todos y que requerirán el aporte de todos.

- Actitud de búsqueda responsable de nuevas herramientas adaptadas a la realidad, sin perder de vista el proceso organizativo y el desarrollo de ciudadanía más allá del cumplimiento de los objetivos de cada proyecto o programa.
- Disposición y formación específica para articular y trabajar en red. Implicará releer algunas claves a partir del análisis de experiencias que están funcionando en esa línea, hacer visibles aquellas que puedan tener valor demostrativo e indicar posibles caminos nuevos (aprendizajes, difusión).
- Actualización y reflexión sobre los marcos teórico-metodológicos vinculados a procesos como la participación y la negociación a escala local. Valorar qué participación es posible, los tiempos de los procesos, los tiempos de las políticas, la construcción de ciudadanía como una meta, los recursos internos de los sujetos y lo colectivo como un valor vigente.

Tal vez estos lineamientos vinculados a los perfiles y actitudes que se requieren para los equipos técnicos profesionales que están comprometidos en lo local de diversas formas puedan ser de utilidad también para pensar qué políticas sociales pueden tener mayor impacto y legitimidad en los territorios.

Encuestas recientes parecen demostrar también que se requiere una toma de conciencia acerca de cómo está mirando el conjunto de la sociedad estos temas. Los datos de la Encuesta de Percepción de Exclusión Social y de Discriminación en Montevideo y el Área Metropolitana³⁸ son preocupantes, ya que muestran realidades y percepciones nuevas de la sociedad montevideana sobre las problemáticas que la afectan y algunas reacciones que parecían ajenas a nuestra idiosincrasia. La problemática social, en la que se reconocen la fragmentación, la segregación espacial y residencial, está instalada, y superarla llevará esfuerzo, tiempo y una toma de conciencia colectiva de los procesos.

Pero hay lugar para otro tipo de manifestaciones presentes en el ámbito local que deberían superar esas barreras, articularse y hacerse más visibles. Hay construcción y recuperación de tejido social y redes que están operando, aunque muchas en situación de extrema fragilidad y requieren apoyos en beneficio del conjunto de la sociedad.

³⁸ Encuesta ya citada, realizada por el Observatorio Montevideo de Inclusión Social en el área Metropolitana.

Bibliografía

- AROCENA, José: *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Montevideo: Taurus-UCU, 2002.
- *Propuestas metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*, Montevideo: CLAEH, serie Desarrollo Local en América Latina, 1998.
- AINTABLIAN, Paula: «Mañanas complejas», ciclo de foros sobre políticas públicas, en <www.anong.org.uy>.
- AMARANTE, Verónica, y Andrea VIGORITO: *Evolución de la pobreza y la desigualdad social en el Uruguay. Período 2001-2006*, Montevideo: INE, 2007.
- BERVEJILLO, Federico: Panel de Segregación espacial y territorio, en <www.anong.org.uy>, Publicaciones.
- «Reinvención del territorio, los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo», en Javier MARSIGLIA (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMÍA HUMANA e INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO: *Relevamiento de Programas y políticas sociales del Uruguay*, Montevideo: CLAEH-IIN, 2005.
- CHIARA, Magdalena: «La gestión local. Eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local», en *Civitas. Revista de Ciencias Sociais*, vol. 4, n.º 2, jul.-dic. 2004.
- FYNN, C., A. MARTIRENA y G. SARACHU: «¿Municipalización de la pobreza o camino a la equidad social? Reflexiones desde la práctica en la descentralización con participación de Montevideo», en *Políticas sociales. De la emergencia a la transformación social.*, Montevideo: Casa Bertolt Brecht, 2005.
- KAZTMAN, Ruben: *La dimensión espacial de las políticas de superación de la pobreza urbana*, Montevideo: IPES (UCU), Serie Documentos de Trabajo n.º 3, 2005.
- KAZTMAN, Ruben, y equipo: *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y el territorio en Montevideo*, Montevideo: IPES, 2004.
- LEAL, Gustavo, y equipo: *Percepción de exclusión social y discriminación en Montevideo y el Área Metropolitana*, Montevideo: Observatorio Montevideo de Inclusión Social, 2006.
- LEAL, G., y ESPÍNDOLA, F.: *Reseña sobre la evolución de la pobreza y la indigencia en los barrios de Montevideo 1999-2006*, Montevideo: Observatorio Montevideo de Inclusión Social, 2007.
- LASIDA, Javier: «Las políticas sociales de última generación y el Plan de Emergencia en Uruguay: la asistencia como recurso para la integralidad», en *Cuadernos del CLAEH*, n.º 92 Montevideo, 2006.
- MARSIGLIA, J., y G. PINTOS: «La construcción del desarrollo local como desafío metodológico», en Javier MARSIGLIA (comp.): *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- MÉNDEZ, C., y G. PINTOS: *Fortalecimiento y articulación de actores, un desafío para la intervención en procesos de desarrollo local*, Montevideo: CLAEH, serie Desarrollo Local en América Latina, 1999.

- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: *Memoria anual 2005*, en <www.mides.gub.uy>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL e INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA: *Repertorio de políticas sociales*, Montevideo: MIDES-ICP (UdelaR), 2006-2007.
- MORIN, Edgar: *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa, 1995.
- PROGRAMA INFAMILIA: *Memoria anual 2005*, en <www.infamilia.gub.uy>.
- REBORATTI, Carlos: *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo: CLAEH, 1999.
- RIVOIR, A. L., y D. VEIGA: *Desigualdades sociales y segregación urbana en Montevideo*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR), 2001.
- RAWLINGS, Laura, y Gloria RUBIO: «Evaluación del impacto de los programas de transferencia condicionada en efectivo. Lecciones desde América Latina», en *Cuadernos de Desarrollo Humano*, n.º 10, México: Secretaría de Desarrollo Social, 2003.
- ZICCARDI, Alicia: «Las ciudades y la cuestión social», en Alicia ZICCARDI (coord.): *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, FLACSO México e IISUNAM, 2001.

Páginas web consultadas

- <www.presidencia.gub.uy>
<www.ine.gub.uy>
<www.anong.org.uy>
<www.infamilia.gub.uy>
<www.mides.gub.uy>

Resumen

El artículo propone una mirada a la intervención en el marco de políticas sociales en la ciudad de Montevideo, enfocando su relación con el territorio urbano. Tomando al desarrollo local como perspectiva de análisis, procura ubicar a los actores presentes con acciones diversas de impacto zonal y local en un *global* que es la ciudad atravesada por transformaciones y dinámicas nuevas que hacen más complejos los contextos territoriales donde se está interviniendo. Desde esta mirada que sitúa al territorio como una variable relevante para las políticas, se plantea observar los factores que están incidiendo en la gestión a nivel local de las políticas sociales llevadas adelante por actores de la sociedad civil y del Estado, con sus lógicas diversas, en los territorios de una ciudad en proceso de transformación. Integrando algunas categorías de análisis de la perspectiva del desarrollo local, y a partir de la experiencia de seguimiento o asesoría a equipos técnicos insertos en programas sociales en la ciudad, se identifican algunos ejes de problemas y se proponen pistas para pensar y orientar procesos de intervención que incorporen la integralidad del territorio en este contexto de ciudad, de políticas y de actores.

Palabras clave: desarrollo local, políticas sociales, planificación urbana, gestión, descentralización, Uruguay, Montevideo, MIDES, organizaciones no gubernamentales, intervención social, actores.

Abstract

The article proposes a consideration of the intervention in the context of social policies in Montevideo city, focusing on its relation to the urban area. Taking local development as a perspective of analysis, he tries to locate the actors with their varied local and zonal impact actions in a *global* aspect that is the city crossed by changes and new dynamics that make territorial contexts contexts in which they are working. From this point of view that puts the territory as a relevant variable for policies, he proposes the observation of factors that are affecting the management of local social policies carried out by civil society actors and the State, with its variable logical, in the territories of a city involved in transformation process. Integrating some categories of analysis from the perspective of local development, and from the experience of monitoring or advising teams inserted in cities' social programs, he identifies some axial problems and suggests ways forward to thinking and direct intervention processes that incorporate the integrity of the territory in the context of city policies and actors.

Keywords: local development, social policies, urban planning, social policies, management, decentralization, Uruguay, Montevideo, MIDES; NGOs.
