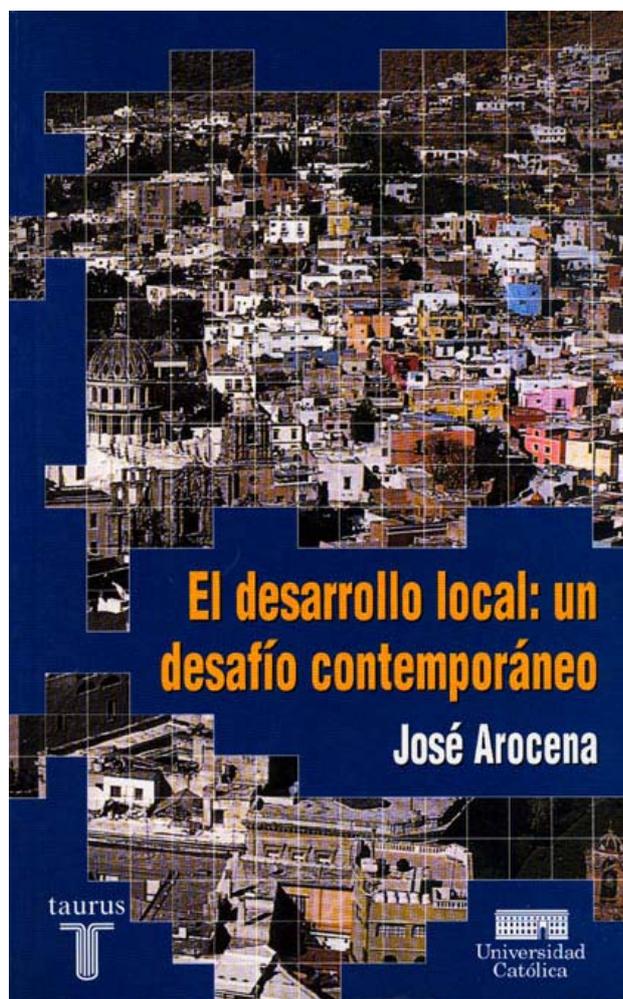


El desarrollo local: un desafío contemporáneo

José Arocena



Taurus -Universidad Católica

Segunda Edición

Uruguay, 2002

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

ÍNDICE

Presentación de la segunda edición	9
Marco institucional y agradecimientos	11
Introducción	13
Capítulo I. ¿Cómo definir desarrollo local?	15
1. La noción de desarrollo	15
La génesis de la noción de desarrollo	15
La extensión de la noción de desarrollo	17
La búsqueda de alternativa y la dimensión local	18
2. Lo local: definiciones básicas	22
Lo local y lo global	22
¿Cómo definir una sociedad local?	23
¿Qué es iniciativa local?	24
¿Qué es identidad local?	28
Conclusiones	31
Capítulo II. El actor y el sistema	33
1. Lo universal y lo singular	33
Tensión entre la diferencia y la uniformidad	35
Diferencia y desarrollo local	37
2. La racionalidad relativa	39
3. El actor local y el modelo de acumulación	43
¿Qué es actor local?	44
El modelo de acumulación	45
4. El actor local capaz de acción estratégica	46
Conclusiones	48
Capítulo III. Lo local frente a la crisis de modelo	49
1. La crisis de modelo: diversidad y globalización	49
Un modelo de desarrollo	49
Diversidad y globalización	52
Dos percepciones de la globalización	55
2. La crisis del modelo de integración	57
Una forma de proximidad generada por la industrialización	57
Logros y fracasos del modelo industrial	59
La crisis del trabajo como factor de integración	60
La búsqueda de proximidades alternativas	61
Conclusiones	66
Capítulo IV. Una lectura crítica de los paradigmas del desarrollo desde la perspectiva local	67
1. La necesidad de explicitación de los teóricos	67
2. De lo tradicional a lo moderno	69
El enfoque evolucionista	69
Un autor evolucionista	70
Crítica del evolucionismo	72
3. Un proceso que es siempre específico	74
El enfoque historicista	74
Un autor historicista	76
Crítica del historicismo	77
4. La reproducción de las relaciones de dominación	80
El enfoque estructuralista	80
Un autor estructuralista	81
Crítica del estructuralismo dependentista	82
5. Otras perspectivas	85
Alain Touraine: una distinción básica	85

Edgar Morin: la crisis del modelo	87
Una propuesta de categorías de análisis	88
Conclusiones	91
Capítulo V. Centralización y descentralización institucional	93
1. La centralización institucional	93
La tradición centralista	94
La debilidad de los municipios	96
Crisis de la mecánica institucional centralista	98
Crisis de la identidad local	99
2. La descentralización	101
Temas cruzados en el debate sobre descentralización	102
Los cuatro grandes debates	103
¿Orden contra iniciativa como referentes globales?	108
Descentralización, desarrollo local y privatización	109
Descentralización, democratización y participación	113
Descentralización e integración supranacional	114
Conclusiones	116
Capítulo VI. Las lógicas de acción local y la emergencia de nuevas formas de regulación	117
1. El sistema de acción político-administrativo	117
La lógica sectorial y la lógica territorial	118
La concertación institucional público-privada	122
2. El sistema de acción empresarial	123
Crisis de un modo de acumulación	124
¿Hacia otro modo de acumulación?	127
La empresa como sistema de acción local	130
La pequeña empresa como actor local	133
3. El sistema de acción socioterritorial	136
La lógica militante	137
La lógica del voluntariado	139
La lógica profesional	140
La lógica política	144
Conclusiones	146
Capítulo VII. El análisis de lo social desde la perspectiva del desarrollo local	147
1. Algunas referencias teóricas	148
Las grandes corrientes del pensamiento	148
Las dos matrices doctrinales	150
2. Cuatro análisis de lo social	151
Una teoría de la justicia: John Rawls	152
Una nueva forma de sociedad solidaria: Pierre Rosanvallon	155
El sector solidario de la economía: Luis Razeto	158
Hacia una definición de economía solidaria	160
3. Las políticas sociales interpeladas por el desarrollo local	163
Eficiencia y equidad desde una perspectiva local integral	163
Las políticas sociales en procesos de descentralización	166
Las políticas sociales geográficamente diferenciadas	167
Generación local de actores y de redes solidarias	169
Conclusiones	171
Capítulo VIII. La formación permanente de adultos, instrumento del desarrollo local	173
1. Un sistema paralelo	173
2. La formación permanente en diferentes contextos de desarrollo	175
La formación permanente en un contexto de crecimiento	175
La formación permanente en un contexto de crisis	179
3. Formación permanente y transferencia de tecnología	187

El debate sobre la noción de transferencia	188
La práctica de la formación en situación de transferencia	193
Conclusiones	198
Capítulo IX. Una investigación de procesos de desarrollo local	201
1. Introducción	201
Necesidad de estudios específicos	201
Metodología para un análisis exploratorio de procesos de desarrollo local	202
2. Los modos de desarrollo local	207
Modos de desarrollo según el grado de integración del proceso	208
Modos de desarrollo según la capacidad de respuesta diferenciada al entorno	211
3. Sistema de actores	214
Las elites dirigentes	214
El actor político-administrativo	216
Formas de interacción con actores extralocales	218
4. Identidad local y desarrollo	219
Identidad, palanca del desarrollo	221
Identidad nostálgica	221
Extrema debilidad de la identidad local	222
5. Hacia una tipología del desarrollo local en Uruguay	223
Rasgos característicos del desarrollo local	223
Ensayo de una tipología del desarrollo local	227
Conclusiones	229
Conclusiones generales	231
Actor y sistema	231
Desarrollo y diferencia	232
Una reflexión alternativa	233
La crisis institucional	233
Concertación y diferentes lógicas de acción	234
Otra manera de concebir lo social	235
La formación permanente es una condición del desarrollo local	236
¿Una tipología del desarrollo local?	236
Bibliografía	239

CAPÍTULO I. ¿CÓMO DEFINIR DESARROLLO LOCAL?

1. La noción de desarrollo

La noción de desarrollo, nacida como un subproducto del nuevo orden establecido después de la Segunda Guerra Mundial, está cambiando. Su contenido mítico ha comenzado a debilitarse desde hace al menos dos décadas. Una nueva conciencia de fracaso se generaliza y ocupa un lugar tan importante como el del triunfalismo técnico. Los principios racionalizadores, las lógicas estructurales, las elites eficaces no son ya tan creíbles como lo eran en la posguerra. ¿Estamos asistiendo a una apertura de la noción de desarrollo para transformarla en herramienta más pertinente de análisis? ¿O se trata de una noción fatalmente ligada a su origen etnocéntrico? Nuestros actuales esfuerzos de investigación intentan comenzar a responder a estas preguntas.

La génesis de la noción de desarrollo

Después de la Segunda Guerra Mundial, la recomposición del «orden» mundial sienta las bases de una nueva división internacional del trabajo. Las naciones beligerantes, las que protagonizaron la Guerra, inician un proceso de reconstrucción y se dividen en dos mundos: el occidental o capitalista y el oriental o socialista. Hoy sabemos que de estos dos modos de reconstrucción, uno de ellos -el llamado socialista- se agotó y comenzó a adoptar los principios básicos del otro. De todas maneras, lo que interesa subrayar es que en estos dos mundos se habló de construcción o de reconstrucción de la sociedad maltrecha por la Guerra. Las economías occidentales conocieron los «30 gloriosos años del crecimiento», como se acostumbra a calificar el período que va de 1945 a 1975. En cuanto a las economías socialistas, vivieron también una forma de crecimiento, llegando a competir con el Occidente en las industrias bélica y espacial.

En este “orden” mundial, una buena parte de la humanidad quedó excluida. Georges Balandier tuvo la genialidad de recordar el famoso Tercer Estado francés, protagonista de la Revolución, y llamar Tercer Mundo a esa zona marginal del sistema mundial. Hoy, ante la desaparición del presunto Segundo Mundo, ya no se sabe si se puede seguir hablando de un tercero. Pero lo que importa subrayar es que, para este Tercer Mundo, nunca se empleó la palabra *construcción* o *reconstrucción*, sino que se utilizó la palabra *desarrollo*, *development* en inglés o *développement* en francés. En castellano tendríamos que hablar de desenvolvimiento.¹ No se está ante una sociedad cuyos miembros intentan reconstruirla, sino ante un conjunto humano que debe desenvolverse, como una larva se desenvuelve y da lugar a la mariposa.

Después de la Segunda Guerra Mundial, una parte del mundo debía reconstruirse y la otra debía desarrollarse. En la *Enciclopedia Universal*, Balandier es el autor del artículo sobre el desarrollo, en el cual únicamente se mencionan las sociedades del llamado Tercer Mundo; parecería que la noción de desarrollo no abarca los procesos que se dan en el resto del planeta.² Esta génesis de la noción de desarrollo marcó sus contenidos y orientó las acciones llevadas adelante por organismos internacionales y por los países «centrales».

Desenvolverse o desarrollarse significó 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 tradiciones locales. No es un proceso *construido*, en el que se supone que existen constructores, sino un proceso *natural* sometido a determinadas leyes metasociales que están referidas a procesos *construidos* por otros. 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.

Para hablar hoy de desarrollo y de sus ambiguas connotaciones es necesario recordar este proceso de génesis de la noción. Sin duda, en estos 45 años que han seguido a la Guerra, la noción de desarrollo ha sido objeto de innumerables precisiones a la luz de diferentes concepciones teóricas. Pero, aunque tengamos en cuenta esos aportes, la noción misma sigue marcada por su origen.

¹ Joseph A. Schumpeter: *Teoría de la evolución económica*, 1912. El autor desarrolla una concepción dinámica de la economía en desenvolvimiento, señalando al empresario como factor principal de esa dinámica. De alguna manera, puede considerarse esta teoría como un antecedente del concepto de desarrollo.

² Georges Balandier: «Développement économique et social», *Encyclopédie Universalis*, vol. 5 pp. 505-510, París, 1980.

La extensión de la noción de desarrollo

Los países que ya habían alcanzado la «madurez», los que ya sabían cómo dominar la naturaleza, cómo producir, cómo progresar, habían sufrido un traspíe: la Segunda Guerra Mundial. Era necesario recuperar lo destruido por la Guerra. Pero no se trataba de países subdesarrollados que intentaban desarrollarse, sino de países desarrollados que intentaban reconstruirse. El horizonte se había nublado por la Guerra, pero una vez desaparecidas las nubes volvía a abrirse en todas sus ilimitadas posibilidades. La noción de desarrollo no era entonces aplicable a esos países.

Cuando Alain Touraine extiende la noción de desarrollo, utilizándola como categoría de análisis válida para todos los procesos de industrialización, caracteriza los *modos de desarrollo* según el *agente de desarrollo*.³ Se refiere entonces a varios casos diferentes de industrialización: la Inglaterra del siglo XVIII y su burguesía nacional, la Alemania del siglo XIX conducida por el Estado bismarckiano, la Unión Soviética del siglo XX desarrollada por el partido-Estado. En cuanto a las sociedades del Tercer Mundo, llamadas a veces sociedades dependientes, el agente de desarrollo se caracteriza por ser externo, es decir, los países colonizadores o las empresas multinacionales.

Estos planteos histórico-analíticos contribuyeron a un cuestionamiento más profundo sobre los modos de desarrollo. A mediados de los años setenta, particularmente en Europa, se empieza a hablar del desarrollo de los países industrializados. La crisis vivida en esa década apareció como el fin del crecimiento ininterrumpido. Las poblaciones del Primer Mundo, habituadas a una capacidad de consumo siempre en aumento, debieron aceptar una disminución de su poder adquisitivo. Las inversiones bajaron de manera importante, los grandes aparatos industriales protagonistas del crecimiento perdieron sus márgenes de beneficio y procedieron a despidos masivos. Los intercambios internacionales disminuyeron y las tasas de crecimiento se aproximaron a cero o incluso mostraron índices negativos.

Durante las décadas del setenta y del ochenta se ensayaron diferentes fórmulas para salir de la crisis: desde las políticas monetaristas y antiinflacionarias, hasta los ensayos más o menos keynesianos, desde la aplicación de políticas de austeridad, hasta intentos de reactivación por el consumo. Estas orientaciones fueron ejecutadas por gobiernos de distinto signo en momentos diferentes, sin que se lograran resultados duraderos. Los grandes indicadores siguieron mostrando realidades encaminadas a lo que se ha llamado *sociedad a dos velocidades*. El crecimiento que produjo integración social en los «30 gloriosos años» hoy produce una progresiva exclusión de sectores cada vez más amplios de la población. En algunos países, como Francia, el problema de la exclusión es tan importante que se ha instrumentado el *ingreso mínimo de inserción* para los sectores expulsados del sistema.

La crisis tuvo consecuencias considerables sobre el cuerpo social. Se produjo la ruptura de un cierto consenso alimentado por el crecimiento y volvieron a escena los debates sobre la evolución del capitalismo. La izquierda se planteó la cuestión de la alternativa a un sistema que mostraba sus fallas. La derecha buscó formas de aplicación de lo que se llamó *neoliberalismo*, como un intento de dar un poco de oxígeno al viejo capitalismo.

Pero lo que importa señalar es que, cuando la *construcción* o la *reconstrucción* conoció sus límites, se comenzó a hablar de desarrollo. Los países industrializados se volvían de alguna manera países en vías de desarrollo. Las apuestas a la industria siderúrgica, a los astilleros navales, a la industria minera, a la industria automotriz parecían cuestionadas. Grandes trozos del aparato industrial sobre el que se había construido el período de los «30 gloriosos años» caían en pedazos. La desocupación superaba en algunos países el 10% de la población activa.

Todo esto ha llevado a apelar a la noción de desarrollo y a cuestionarse sobre los modos⁴ de desarrollo. Ya no se acepta fácilmente la idea de un camino único y progresivo en el marco de un horizonte sin límites. Hoy están planteadas importantes preguntas sobre la pertinencia de las formas que hasta hace poco tiempo se habían considerado las únicas. 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.

La búsqueda de alternativas y la dimensión local

La crisis obligó a una búsqueda de nuevas formas de movilización del potencial humano. Progresivamente se ha ido instalando la convicción de la irreversibilidad del proceso. Todo parece indicar que es inútil mirar

³ Alain Touraine: *Production de la société*, Éd. du Seuil, París, 1973.

⁴ La noción de modo fue utilizada por Daniel Bell desde sus primeros trabajos. Cf. Daniel Bell: *Vers la société post-industrielle*, Robert Laffont, París, 1976.

para atrás e intentar recomponer lo que está obsoleto. Es necesario imaginar otras formas de desarrollo que superen cualitativamente las formas anteriores. Ese esfuerzo por plantear un desarrollo alternativo ha desembocado en múltiples propuestas que hablan de *desarrollo a escala humana*, *desarrollo de base*, *ecodesarrollo*, *desarrollo autosostenido*, *desarrollo autocentrado*, etcétera. Estas diferentes propuestas tienen en común el intento de superación de las formas que tomó el desarrollo en esta segunda mitad del siglo XX.

Es en el contexto de esta crisis que sufrieron los países industrializados en los años setenta, particularmente hacia fines de esa década, que comenzó a hablarse de *desarrollo local*. Un discurso cada vez más generalizado se centraba en el concepto de *iniciativa local*. En 1979, un primer ministro francés lanzó la consigna: «que cada uno cree su empleo».

La noción de desarrollo aplicada a los países industrializado se orientó fuertemente a movilizar el potencial humano que la crisis dejaba al borde del camino. Sin duda, hoy son visibles algunos resultados positivos de este esfuerzo. Ha habido una considerable multiplicación de las acciones locales en áreas como la experimentación de nuevas fuentes de energía, la renovación de actividades tradicionales, los nuevos procedimientos de explotación de materias primas, la introducción de nuevas tecnologías, la apertura de nuevos canales comerciales, la revitalización de la pequeña empresa. Muy ligadas al desarrollo de iniciativas locales, la formación profesional, la capacitación y el acceso a nuevas destrezas han sido instrumentos importantes en los esfuerzos por movilizar los recursos humanos.

La problemática local llevó a los países industrializados a incorporar la noción de desarrollo y a revisar la cosmovisión *prometeica* de la que hablaba Abdel-Malek.⁵ Dentro del país que se habían autoproclamado «maduros», la coexistencia de regiones hiperindustrializadas con otras en franca regresión ponía en cuestión la lógica uniforme y creciente hacia el progreso. Más aun, la decadencia de las tradicionales palancas industriales de crecimiento, como la siderurgia, obligaban a reflexionar sobre los «modos» de desarrollo, interrogándose sobre la pertinencia de los grandes aparatos industriales concentrados. Surgieron así planteos como el famoso *Small is beautiful* de Schumacher,⁶ que revalorizó la pequeña dimensión como respuesta más adaptada a la aceleración del cambio tecnológico. Una cierta ideología de lo pequeño y lo local sustituyó las viejas creencias en las macrodinámicas, en los grandes proyectos, en los gigantes polos industriales.

Una pregunta ha sido insistentemente formulada en los países industrializados: ¿cuál es el *efecto desarrollo* de las iniciativas locales? Una forma de responderla es recordar que, así como la noción de desarrollo tuvo un contenido mítico que permitió dinamizar las sociedades del Tercer Mundo,⁷ el desarrollo local sirvió para movilizar las poblaciones marginadas por la crisis en los países industrializados. En ambos casos se inventó una fórmula prometedora y atractiva para dinamizar el sistema y paliar los efectos más nocivos del crecimiento capitalista.

El fomento de la pequeña empresa, las acciones de capacitación de potenciales creadores de empresa, las políticas de formación para el empleo, las iniciativas de las instituciones locales en materia socioeconómica, los llamados polos de reconversión, etcétera. son expresiones de estos esfuerzos por movilizar los recursos humanos en período de crisis.

¿Pueden pensarse de otra manera las iniciativas de desarrollo local? Ciertamente lo local cobra un sentido particular en viejas naciones que se construyeron sobre la base de fuertes identidades locales previas a los fenómenos de gigantismo y concentración propios de la sociedad industrial. En ese caso, las actuales iniciativas locales se inscriben en una tradición fuertemente arraigada en sistemas de normas y valores que les otorgan plena validez. En este sentido, existe una vía que ha sido explorada en las viejas naciones industrializadas y que puede ser sintetizada en la frase: «de lo cultural a lo económico».⁸ La dinámica se inicia por una negativa a aceptar la desaparición o la muerte de una comunidad local determinada. La identidad local se rebela y descubre que la única posibilidad de supervivencia es impulsar procesos de desarrollo localmente controlados. De la capacidad para concretar esta dinámica en acciones que aporten resultados socioeconómicos dependerá el éxito o el fracaso de estas iniciativas de raíz cultural.

Más generalmente, habría que preguntarse: ¿hacia qué sociedad se encaminan los países industrializados? ¿Dependerá el crecimiento de la capacidad para diversificar el tejido industrial, de la creatividad de sus miembros, de la articulación de los tejidos sociales, de la relación armónica con la

⁵ Anouar Abdel-Malek: «Spécificité et endogénéité», en *Clés pour une stratégie nouvelle développement*, Les Éditions Ouvrières-Unesco, París, 1984, p. 84.

⁶ Ernst F. Schumacher: *Small is beautiful*, Éd. do Seuil, París, 1978.

⁷ Celso Furtado: *Le mythe du développement économique*, Anthropos, París, 1976.

⁸ José Arocena: *Le développement par l'initiative locale. Le cas français*. L'Harmattan, París, 1986

naturaleza? Si es así, probablemente la pequeña iniciativa local se constituya en un instrumento importante en la construcción de las nuevas formas sociales. Tiene más ventajas que otras formas de acción para construir en la diferencia, para establecer tejidos complejos regidos por mecanismos de negociación, para integrar lugar de trabajo y lugar de vida, para reconocer las especificidades de los recursos naturales.

Pero frente a este conjunto de hipótesis, otra forma de comprender el presente puede llevar a considerar la casi total inutilidad de la iniciativa local. En efecto, la humanidad puede también encaminarse hacia la concentración del aparato productivo en pocas zonas del planeta, en pocos centros de alta tecnología, dejando al resto de los hombres la condición de asistidos. En este caso, el desarrollo local servirá como simple entretenimiento, como un juguete para divertir a desocupados endémicos.

Más allá de especulaciones sobre la continuidad o no del fenómeno, es indiscutible la revalorización actual de la iniciativa individual y colectiva. Se multiplican las iniciativas bajo la forma de creación de pequeñas empresas, de impulso a los proyectos innovadores, de dinamización de los tejidos socioeconómicos locales. En los últimos años, este fenómeno ha alcanzado una dimensión muy importante con la introducción de técnicas basadas en la electrónica y en las biotecnologías, la revitalización de ciertos oficios, el desarrollo de nuevas competencias, la innovación en la comercialización y en la prestación de servicios.

Esta capacidad de iniciativa emerge en un contexto de crisis y necesita de una amplia movilización de actores. El efecto sobre las sociedades es múltiple. Hay sin duda efectos económicos importantes que pueden ser medidos gracias a indicadores como la creación de empleos o el aumento del volumen de la actividad económica. Pero existe sobre todo un efecto de puesta en movimiento, porque estas acciones involucran en general un sector considerable de una población. El signo más importante de esta puesta en movimiento es la entrada en la escena de nuevos actores.

Existe un lugar, una dimensión, una escala en la que la búsqueda de superación de las formas tradicionales de desarrollo se articula con esta nueva valorización de la iniciativa: la escena local. Allí convergen la necesidad de crear riqueza con la necesidad de salvaguardar los recursos naturales, la urgencia por generar empleos con la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población. En la escena local se expresa como en ningún otro nivel la articulación entre lo singular y lo universal.

2. Lo local: definiciones básicas

Referirse a *lo local* no está exento de ambigüedad, de imprecisiones, de dificultades de definición. Frecuentemente la pregunta que surge y que no logra respuestas convincentes es: ¿qué es lo local? ¿Se trata de una escala que habría que precisar en número de habitantes o en kilómetros cuadrados? ¿Lo local supone un sistema de interacciones con una cierta autonomía? ¿Nos estamos refiriendo a una unidad político-administrativa? En esta parte del capítulo se intentará responder a estas preguntas.

Lo local y lo global

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 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 aun, lo global no es la simple adición de realidades locales, sino una dimensión específica de lo social.

⁹ José Arocena: «Discutiendo lo local: las coordenadas del debate», *Cuadernos del CLAEH*, n°45-46, Montevideo, 1988, p. 8.

¿Cómo definir una sociedad local?¹⁰

Definir lo local como una noción relativa permite evitar la trampa del localismo y, en consecuencia, ubicar conceptualmente el tema en su justo término. Pero para avanzar en esta problemática es necesario ir más allá y precisar los caracteres de una sociedad local. No pretendemos plantear aquí las distintas definiciones de sociedad que se han formulado. No es ese el objeto de este trabajo. Nos limitaremos a señalar los elementos que confluyen para constituir ese «mínimo necesario» que permita hablar de *sociedad local*.

No toda subdivisión de un territorio nacional es una sociedad local. Puede haber fragmentaciones físicas, políticas, administrativas de una gran ciudad o de una nación que no correspondan a sociedades locales. Una sección judicial, un departamento, una provincia son subdivisiones territoriales que no coinciden forzosamente con sociedades locales. Para que este término pueda aplicarse a una realidad local, debe darse un cierto número de condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: socioeconómico y cultural.

En el nivel *socioeconómico*, toda sociedad conforma un sistema de relaciones constituido por grupos interdependientes. Este sistema puede ser llamado *sociedad local* cuando lo que está en juego en las relaciones entre los grupos es principalmente de naturaleza local. Dicho de otro modo, la producción de riqueza (por mínima que sea) generada en el territorio es objeto de negociaciones entre los grupos socioeconómicos y se convierte así en el estructurante principal del sistema local de relaciones de poder.

En este primer nivel, para que exista sociedad local debe haber riqueza generada localmente sobre la cual los actores locales ejerzan un control decisivo, tanto en los aspectos técnico-productivos como en los referidos a la comercialización. En estos casos, los grupos locales definen sus diferentes posiciones en el sistema en función de su influencia sobre la utilización del excedente. Se constituirá así una jerarquía social regulada por la mayor o menor capacidad de cada uno de sus miembros de influir en la toma de decisiones sobre la utilización del excedente.

Pero esta dimensión socioeconómica no alcanza para definir una sociedad local. Toda sociedad se nutre de su propia historia y así constituye un sistema de valores interiorizado por cada uno de sus miembros. Cada individuo se reconoce a sí mismo formando parte de un conjunto bien determinado que puede identificarse con una ciudad, con un barrio de una metrópoli, con una región de un país, con una microrregión, etcétera. La expresión «yo soy de...» expresa pertenencia a una comunidad determinada.

En este nivel cultural, la pertenencia se expresa en términos de identidad colectiva. Para que exista sociedad local es necesario que el conjunto humano que habita un territorio comparta rasgos identitarios comunes. Esto quiere decir que los individuos y los grupos constituyen una sociedad local cuando muestran una «manera de ser» determinada que los distingue de otros individuos y de otros grupos. Este componente identitario encuentra su máxima expresión colectiva cuando se plasma en un *proyecto* común.

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

No se ha incluido en esta definición la cuestión del tamaño del territorio, y esta omisión no es casual. Para definir una sociedad como *local*, su dimensión en términos de número de habitantes o de kilómetros cuadrados de superficie no es una variable significativa. Estos aspectos cuantitativos pueden variar en forma muy importante de una sociedad local a otra.

¿Qué es iniciativa local?

La definición de sociedad local como un sistema de acción lleva a plantearse la pregunta sobre la capacidad real de iniciativa de los individuos y grupos que actúan en la esfera local. Frecuentemente se oyen opiniones escépticas acerca de las posibilidades que tienen las sociedades locales de desarrollar iniciativas propias. Se considera que en ese nivel no existen los medios ni los recursos necesarios para llevar adelante proyectos propios. Particularmente, las dudas se expresan en relación con la incorporación de tecnologías que por su costo parecen inaccesibles a los niveles locales.

Sin duda, las formas centralistas de organización del territorio han debilitado considerablemente la capacidad de iniciativa de las sociedades locales. Frecuentemente se observan realidades locales que

¹⁰ *Ibíd.*, p. 11.

difícilmente pueden ser consideradas sociedades debido a la ausencia total de iniciativa propia. En estos casos, se trata más bien de *agregados sociales* enteramente dependientes de lo que el *centro* del sistema les transfiera.

Es necesario también reconocer que en las últimas décadas predominó un ideal de sociedad planificada que suponía -aunque no lo explicitara- la eliminación de toda iniciativa que no proviniera del Estado central. La iniciativa local era considerada disgregante por planificadores amantes de la coherencia y la uniformidad. El término mismo *iniciativa* fue asimilado a intereses privados más o menos oscuros, más o menos expoliadores de recursos naturales y de esfuerzos humanos.

La crisis de los Estados benefactores ha provocado un cierto retorno a la valorización del *libre juego de las iniciativas*. Las corrientes llamadas *neoliberales* postulan una reducción del Estado en favor del desarrollo de la *iniciativa privada*. Frecuentemente, estos planteos llegan hasta la valorización de la iniciativa local, como forma de debilitamiento del Estado central. En estos discursos antiestadistas, la iniciativa y la creatividad ocupan un lugar relevante como palancas del desarrollo, contrapuestas a la inercia y a la ineficiencia de las burocracias estatales y de las planificaciones centralizadas.

La iniciativa no es necesariamente algo sospechoso de explotación, no es un factor fatalmente disgregante, pero tampoco es el remedio milagroso a todos los males generados por la planificación estatal centralizada. Oponer iniciativa a planificación como si fueran irreconciliables es olvidar la irreductibilidad del factor humano a todo esfuerzo racionalizador. Así como no hay ninguna organización que funcione únicamente por la aplicación del reglamento (se necesita siempre una dosis de *buena voluntad* de sus miembros), no hay ninguna sociedad que funcione únicamente por la aplicación de un plan. Siempre será necesaria esa dosis de iniciativa imprevisible que constituirá, en última instancia, el factor clave del éxito. Cuando la iniciativa no existe, el sistema se vuelve reproductivo y estéril.

La iniciativa individual o de grupo es el signo inequívoco de la existencia del actor local. Las actividades experimentales e innovadoras, la creación de empresas, la correcta explotación de los recursos locales, el desarrollo de nuevos sistemas de ahorro y crédito, la organización de los servicios básicos (luz, agua, saneamiento) o la construcción de viviendas suponen una dosis muy importante de iniciativa, es decir, de movilización del conjunto de los actores locales.

La planificación local supone la existencia de actores locales capaces de iniciativa. La gran diferencia entre las tendencias imperantes hasta una década atrás en materia de planificación y las actuales orientaciones en la materia radica en el lugar adjudicado a la dimensión local. Dice Sergio Galilea:

La revitalización de la escala o dimensión local en la planificación y en las acciones de desarrollo se ha consagrado en la última década en la Región. Factores diversos explican esta reorientación en la escala de planificación: el fracaso de las propuestas macro y largoplacistas de esfuerzos institucionales de planificación; la recuperación de lo «cotidiano» en las nuevas orientaciones por el desarrollo, lo que ha orientado las dimensiones esenciales de la calidad de vida deseada; la réplica de experiencias principalmente europeas, inscriptas en un marco regionalista y localista bastante acentuado; la persistencia de fenómenos localistas particulares (la tradición municipalista) que permanentemente les da sentido a estas formas de planificación.¹¹

El problema no debe ser formulado en términos de planificación o iniciativa sino de planificación e iniciativa. Pretender decretar la muerte de toda planificación es renunciar a la capacidad que tiene el hombre de actuar según una representación mental del desarrollo futuro de su acción. Sergio Boisier formula con claridad el estado del tema:

Sin duda que está a la moda hablar de la crisis de la planificación, pero prepararse para asistir a su funeral podría ser algo prematuro... Lo que sí está en crisis terminal es la planificación como proyecto colectivo de ingeniería social de la racionalidad iluminista, siendo ello propio de la más amplia crisis de la modernidad... La cuestión no se remite en consecuencia a un «sí o no» con relación a la planificación, sino a una cuestión más compleja que tiene ver con el tipo o la modalidad o las características de la planificación pertinente a las actuales condiciones políticas y económicas.¹²

Todo el texto de Boisier está consagrado a exponer una metodología de *planificación regional*. En su método, reserva un lugar clave a «la incorporación de propuestas que surgen de personas que conocen -mejor

¹¹ Sergio Galilea: «La planificación local: nuevas corrientes metodológicas», *Cuadernos del cinta*, n° 45-46, Montevideo, 1988, p. 123.

¹² Sergio Boisier: «La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-Estados y cuasi-empresas», ILPES, Santiago de Chile, 1992, p. 13.

que el planificador- la situación de los diversos sectores y ámbitos regionales».¹³

Hay dos razones principales para hablar de planificación local. La primera se refiere a la pertinencia de la escala local o regional. En esta escala, importan la construcción social cotidiana, el hombre concreto y su entorno inmediato, así como la permanente transformación de la naturaleza. Cada proceso se estudia en su perfil específico, en su forma particular de crear y de destruir, en su manera de hacer fructificar un territorio cargado de historia, en sus mecanismos de convivencia y de organización.

La segunda razón tiene que ver con la participación de los actores locales. Una de las más importantes debilidades de la planificación global y centralizada fue el divorcio entre planificadores y protagonistas. Los fracasos de todos los esfuerzos por planificar desde el centro del sistema se debieron a los permanentes desfases entre los planes y la porfiada realidad local o regional. La planificación exige un conocimiento de las distintas realidades que difícilmente se encuentra en oficinas técnicas centrales. Este argumento de eficacia técnica no excluye otras motivaciones:

La participación social, en sus distintas vertientes y/o discursos validadores, está siendo muy reivindicada en América Latina, desde el compromiso social hasta el diseño de políticas y proyectos. Las motivaciones participacionistas son de variado espectro: hay quienes sostienen el protagonismo social como base de una propuesta democratizadora del desarrollo, de naturaleza cualitativamente distinta a las formas tradicionales; otros sostienen la participación como integración social de sectores sociales marginados a las gestiones gubernamentales; también existe un discurso participativo que sostiene la eficacia técnica que la planificación implica en la confección de diagnósticos de situación cuando existe una escasa información formal y/o confiable, en el análisis de jerarquías de necesidades sociales que son extremadamente difíciles de discernir y en el control de proyectos de inversión. En todos los casos señalados, sin embargo, queda bien establecido para todos estos enfoques que la escala local es una dimensión privilegiada para afianzar los procesos participativos.¹⁴

La planificación local es entonces pertinente por la escala en la que se generan y se tratan los datos y porque se estructura a partir de un sistema de actores capaz de integrar sus iniciativas en estrategias comunes al conjunto de la sociedad local, sin perder el potencial creativo de individuos y grupos.

La iniciativa capaz de producir efectos de desarrollo local no es una acción aislada llevada adelante por un individuo o por un grupo. Se trata más bien de iniciativas generadas y procesadas dentro de un sistema de negociación permanente entre los diversos actores que forman una sociedad local. Esta tendencia a articular las distintas iniciativas deberá desembocar en la creación de instituciones adecuadas que sirvan de marco a la situación de negociación entre diferentes racionalidades. El tema será objeto de otro capítulo, pero se puede afirmar desde ya que la puesta en práctica de procesos de planificación local necesita de formas institucionales nuevas capaces de estimular e integrar el potencial de iniciativas existente en la sociedad local.

¿Qué es identidad local?

Nuestros estudios sobre procesos de desarrollo local han mostrado la importancia de la dimensión identitaria¹⁵. No es posible la existencia de procesos exitosos de desarrollo local sin un componente identitario fuerte que estimule y vertebré el potencial de iniciativas de un grupo humano.

La historia

Es frecuente encontrar en el discurso de actores del desarrollo local referencias relevantes al pasado. Cuando se explica un proceso, aparecen nombres de personas, de asociaciones, de instituciones, que ya no existen, pero que son consideradas piezas clave de toda tentativa explicativa. No se trata de recordar hechos para archivarlos en la memoria de algún fichero, no se buscan vestigios del pasado como lo haría un historiador, tampoco es un retorno nostálgico a las raíces. En estas referencias, el pasado aparece estrechamente ligado al presente. Las personas, las instituciones que se mencionan están vivas hoy en el mismo proceso que contribuyeron a generar. El pasado, el presente y el proyecto no forman más que una sola realidad de

¹³ *Ibíd.*, p. 28.

¹⁴ Galilea.- art cit., p. 127

¹⁵ En el marco del Programa de Desarrollo Local del CLAEH se realizaron varios estudios de caso. En ellos, la dimensión identitaria aparece como un factor determinante de los procesos de desarrollo local.

desarrollo.

Esta continuidad vivida conscientemente por un grupo humano, generadora de una acumulación cultural en términos de sistemas de normas y valores, es la base de la constitución de la identidad colectiva. El término *continuidad* no se refiere sin embargo a un proceso lineal y sin rupturas. Por el contrario, la identidad es por un lado continuidad y por otro ruptura.

Un corte absoluto en un proceso de construcción identitaria puede convertirse en pérdida de identidad y, por consiguiente, en trastornos serios en la vida del individuo o del grupo. Esto ha sucedido y sucede en forma dramática en los procesos migratorios, en las invasiones, las conquistas, etcétera. Pero la ausencia total de rupturas tampoco contribuye a fortalecer la construcción de la identidad. La acumulación a lo largo del tiempo se consolida cuando el grupo tiene que superar rupturas. La identidad de un grupo humano será mucho más fuerte, mucho más capaz de generar dinámicas colectivas si el grupo ha debido superar dificultades, si ha sido capaz de transformar amenazas en cartas de triunfo, si ha obtenido victorias sobre factores adversos. En sentido contrario, la historia muestra casos de decadencia colectiva cuando los desafíos desaparecen, cuando todo se vuelve demasiado fácil y demasiado seguro.

La identidad de un grupo humano se afirma entonces en la continuidad y en la ruptura o, si se quiere, en la continuidad y en el cambio. El actor humano forma parte de una historia, pero si es realmente actor es también portador de alternativa.

El territorio

Cuando estos procesos se producen en un territorio limitado y preciso, la identidad no se alimenta solo por la transmisión de generación en generación, sino también por la pertenencia al territorio. Si bien ha habido importantes casos históricos de identidad sin territorio, lo normal es que los grupos humanos se identifiquen con una tierra.

El hombre se relaciona con espacios físicos bien delimitados en los que desarrolla sus actividades. Estos espacios se vuelven significativos para el grupo que los habita, se cargan de sentido porque por él transitaban generaciones que fueron dejando sus huellas, las trazas de su trabajo, los efectos de su acción de transformación de la naturaleza. En esos territorios emergen las inequívocas señales de destrucción y de construcción propias de la especie humana. Son espacios penetrados por las formas de vida de los hombres que los habitan, por sus ritos, sus costumbres, sus valores, sus creencias.

La relación del hombre con su territorio se desarrolla en un nivel profundo de la conciencia, en ese nivel en el que quedan registrados los aspectos más permanentes de la personalidad individual y colectiva. Esta relación generadora de identidad está nuevamente compuesta de permanencias y ausencias, de continuidades y rupturas. Es ya clásico definir la pobreza identitaria de un grupo humano aislado en un territorio, lejos de toda influencia de otros grupos, lejos de toda posibilidad de salir y de volver al territorio. La identificación de un grupo humano con un trozo de tierra se consolida si hay intercambio con otros grupos; el arraigo a un territorio se hace más fuerte si es posible la comparación, la defensa y la proposición de cambios.

En los procesos de constitución de identidad de las sociedades locales, el componente territorial es un ingrediente básico. Los casos más interesantes de desarrollo local están frecuentemente ligados a una resistencia activa a abandonar un territorio, extremando por lo tanto la búsqueda de formas de desarrollo que hagan posible la permanencia. En casos estudiados tanto en América Latina como en Europa,¹⁶ este arraigo ha actuado como una verdadera palanca de procesos de conversión productiva y de renovación social en un territorio determinado. El deseo de permanecer ha llevado a numerosos grupos a importantes transformaciones; estos cambios han sido posibles gracias a esa doble dinámica presente en los procesos identitarios: continuidad en un territorio y rupturas necesarias para permanecer.

La identificación de un grupo humano con un trozo de tierra se vuelve un factor de desarrollo en la medida en que potencie sus mejores capacidades y lo proyecte hacia el futuro, superando inercias y creando nuevas formas de movilización de los actores humanos y de los recursos materiales.

¹⁶ Tanto en estudios realizados en Francia (Arocena: *Le développement...*, o. cit.) como en estudios realizados en contexto latinoamericano en el Programa de Desarrollo Local del CLAEH, algunos de los casos analizados presentan este arraigo a la tierra como estímulo para vencer difíciles situaciones desde el punto de vista del desarrollo.

Conclusiones

En este capítulo se han planteado, por un lado, la génesis y la evolución de la noción de desarrollo y, por otro lado, las definiciones básicas que permiten precisar la dimensión local. Antes de ingresar claramente en la problemática del desarrollo local, parece necesario descomponer esta fórmula en sus dos componentes y definirlos con la mayor precisión posible.

En las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, la forma de concebir el desarrollo fue cambiando. Desde su origen, marcado por las divisiones del mundo de la posguerra, hasta la crisis de mediados de la década del setenta, la noción de desarrollo se ha ido adaptando a los vaivenes socioeconómicos de la segunda mitad del siglo XX. Desde el punto de vista de este trabajo, son dos las transformaciones más importantes. En primer lugar la crisis del «Primer Mundo» obligó a extender la noción a las sociedades que se consideraban desarrolladas, introduciendo el concepto de modo de desarrollo. Esto significó aceptar la idea de una posible variedad de modos, superando así la concepción original según la cual todas las sociedades del planeta debían seguir los pasos de un pretendido modelo universal. En segundo lugar, la crisis fue mostrando su carácter de irreversible y la necesidad de buscar alternativas a las viejas recetas. En esta búsqueda, fue ocupando un lugar cada vez más importante la iniciativa local capaz de movilizar de otra manera los recursos humanos, apelando a la potencialidad de las identidades específicas como palanca de desarrollo.

En la segunda parte del capítulo, se definen conceptos básicos como: lo local, la sociedad local, la iniciativa local, la identidad local. Esas definiciones intentan precisar estos términos que frecuentemente se usan con contornos algo difusos. En primer lugar, se afirma el carácter relativo de la noción misma de local, siempre en función de un global determinado. En segundo lugar, se señalan los dos componentes elementales de un agregado humano localizado para que pueda ser llamado sociedad local. En tercer lugar, se desarrolla el concepto de iniciativa y su correlato necesario: la planificación local y regional. En cuarto lugar, se destaca la relevancia de la dimensión identitaria expresada en una historia particular y en un territorio limitado.

Sin perjuicio de otras aproximaciones que se considerarán posteriormente, la exploración de la noción de desarrollo y las cuatro definiciones básicas mencionadas permiten una primera ubicación de la problemática.