

El valor de la Política de Desarrollo Local

Oscar Madoery

Director Ejecutivo Maestría en Desarrollo Local

Universidad Nacional de San Martín – Universidad Autónoma de Madrid

Índice:

1. Introducción
2. Los procesos de revalorización de lo local
 - a. La perspectiva del territorio: nueva geografía de responsabilidades
 - b. La perspectiva del desarrollo: la importancia de las capacidades relacionales
3. La aproximación desde la complejidad
4. Algunas consideraciones sobre las experiencias locales de desarrollo en Argentina
 - a. La apuesta a los complejos institucionales
 - b. La creación de nuevas herramientas para el desarrollo
5. Aprendizaje colectivo y política de desarrollo local
6. Consideraciones finales

1. Introducción

Dos impactos derivados del escenario de transformaciones globales son abordados en este trabajo:

- Primero: que las interacciones sociales y entre ellas, las que atañen al desarrollo, se despliegan hoy en nuevas geografías, en otros territorios, permitiendo que ciudades y regiones adquieran responsabilidades tradicionalmente concentradas en el Estado–Nación.

Así cobra fuerza el proceso de **reinención de lo local**, que marca que el cambio estructural en los países latinoamericanos y particularmente en Argentina depende, entre otros factores, de la estimulación de la innovación y la capacidad emprendedora local y regional, al tiempo que las políticas de los gobiernos centrales descansan cada vez más sobre la dinámica de las comunidades locales donde las autoridades públicas, las empresas y la sociedad civil pueden establecer nuevos compromisos y seguir políticas de adaptación flexibles a entornos cambiantes.

- Segundo, que el desarrollo territorial se convierte en algo crecientemente endógeno que depende de las capacidades de los actores locales.

Estamos transitando el paso de una concepción del desarrollo *asistido* de manera exógena al territorio, por políticas de los gobiernos centrales e influjos externos, hacia otra visión del desarrollo *generado* endógenamente; del desarrollo como algo adquirido, al desarrollo como algo construido a partir de capacidades relacionales de los actores personales e institucionales locales, de la proximidad no sólo geográfica, sino fundamentalmente, organizativa e institucional.

En el emergente Enfoque del Desarrollo Local, la cercanía, la interacción y la asociatividad son elementos cruciales que están estructuralmente ligados al territorio, están “anclados” a lugares, al decir de Sergio Boisier. Lo local es el punto de encuentro de esa fuerte y particular relación entre Territorio y Desarrollo: el ámbito donde los actores dejan de ser espectadores y pasan a ser protagonistas de su destino común, si cuentan con proyectos políticos aglutinadores.

Las ciudades argentinas organizan, planifican y gestionan políticas de desarrollo local, con resultados diversos. En este trabajo se hace una lectura de esas experiencias desde la perspectiva relacional, interrogándonos acerca de la

manera de generar dinámicas relacionales de naturaleza productiva e incentivos a la acción colectiva.

La idea central es ofrecer una *reivindicación* del valor de la Política de Desarrollo Local, como condición de posibilidad de los procesos relacionales, entendiendo que, desde el punto de vista de los actores, el territorio no sólo es un lugar de conflicto de intereses diversos (como una primera mirada politológica podría reflejar), sino también de sinergias, estrategias conjuntas y poder compartido y que el desarrollo no sólo representa una movilización acumulativa de factores productivos, sino un proceso de aprendizaje colectivo, cambio cultural y construcción política generado por los actores locales a partir de sus propias capacidades.

2. Los procesos de revalorización de lo local

a. La perspectiva del territorio: nueva geografía de responsabilidades

Es sabido que la globalización reconstituye los aspectos productivos, geográficos, políticos y socio-culturales en una dimensión que transforma la geografía y las cartografías vigentes, provocando un **cambio de territorialidad generalizada** (Boisier, 1998), donde integración y parcelación, globalización y territorialización devienen procesos recíprocamente complementarios (Ianni, 1998). Una primera idea es que, si bien el espacio mundial se convierte en un espacio de relación único, cada territorio deviene en un ámbito de variada significación para los múltiples circuitos a través de los cuales la globalización se constituye.

Pero la nueva geografía de poder, lejos de generar una redistribución armónica de actividades, población y riqueza, tienen efectos desiguales provocando una profundización de desequilibrios territoriales, con disparidades entre grandes regiones, en el interior de un mismo espacio regional y hasta en un mismo espacio urbano. La noción de desequilibrio (tanto en su faz social, económica, como territorial), define apropiadamente la nueva configuración del espacio y la sociedad contemporáneos.

Las organizaciones económicas, políticas, culturales y sociales tejen el mundo en varios planos, en diferentes diseños, afirmando la coexistencia de muchas lógicas contradictorias: homogeneización de pautas culturales-afirmación de identidades locales, inclusión /exclusión geopolítica de territorios, integración económica o aislamiento de economías regionales, unificación y/o fragmentación de espacios nacionales, globalización económica y

diferenciación cultural. (Levy, 1994). De este modo, el análisis socioespacial reconoce conjuntos espaciales identificables a diferentes escalas geográficas, que permiten pensar en diferentes escalas de desarrollo.

Es que asistimos a un proceso inacabado de reestructuración del modelo de acumulación capitalista (Castells, 1996), inducido por la adopción y difusión de nuevas tecnologías que en el campo de la producción posibilitan el aumento de las capacidades de flexibilización, productividad y competitividad de la actividad productiva. Pero la paradoja es que la eliminación progresiva de las barreras espaciales provoca una rejerarquización territorial. Juntamente con las dimensiones planetarias emergentes de los negocios, las finanzas, el comercio y el flujo de información, se pone en marcha un proceso "localizador", de fijación territorial, en una especie de afinidad íntima, mutuo condicionamiento y fortalecimiento recíproco entre la orientación global de aspectos clave de la economía y el renovado énfasis puesto en el principio territorial (Baumann, 1998).

De la globalización emerge una nueva cartografía de espacio único y múltiples territorios, que reintroduce lo local como factor de identidad socio-cultural, escenario de compromisos y escala de desarrollo, dando lugar a la posibilidad de dotar de diversos sentidos a los procesos de interrelación local/global (García Canclini, 1998) evitando pregonar el predominio de lo global y reproducir acríticamente a nivel local los principios dominantes de la globalización, y con ellos su ideología ¹ que contempla un único modo de desarrollo posible.

Se comienza a configurar así una **nueva geografía de responsabilidades** institucionales para el desarrollo. Las regulaciones se configuran en diferentes escalas geográficas. Los marcos mentales de referencia fuertemente arraigados en la figura del Estado-Nación, como ideal territorial de la modernidad, adquieren otras posibilidades de expresión.

El Estado –Nación está sometido a fuertes tensiones “desde arriba”, por la consolidación de ámbitos institucionales supranacionales y “desde abajo”, por la afirmación de territorios subnacionales más visibles y protagónicos (Anderson, 1994), y sus dimensiones aparecen a veces como insuficientes para desempeñarse como unidad de comercio y excesivas como unidad de

¹ Ideología “de la programación hegemónica que instala una representación única de la realidad, que anula la posibilidad de construir nuevas representaciones, diferentes, a partir de otras alianzas de fuerzas, de otros procesos de integración, de otras formas de vivir en sociedad”. Poggiesso: Héctor: Redes de gestión asociada y medio ambiente urbano: nuevos actores para un desarrollo local sustentable, FLACSO, Guatemala, 1998.

administración ². El Estado-Nación ya no es el único vertebrador de los sistemas económicos porque su comportamiento se encuentra atravesado por la lógica transnacional de funcionamiento de las grandes empresas, la lógica territorial de desarrollo de los diferentes sistemas económicos locales y la lógica supranacional de los procesos de integración económica. (Alburquerque, 1999).

Pero este proceso no debe ser leído como el fin del Estado-Nación, sino como la consolidación de otros ámbitos de interacción y de espacio políticos originales, con los que necesariamente las políticas nacionales deberán articularse. La reforma del Estado, como eje de las políticas de adaptación al cambio estructural en nuestra sociedad, no debe implicar su reducción a su mínima expresión posible, sino su reconstrucción en sus diferentes niveles, del central al local, para que pueda desempeñar completamente sus funciones en relación a la sociedad y el mercado. La nueva geografía de responsabilidades representa, entonces, una invitación a redefinir los roles del Estado-Nación que tiene, recreado, un papel fundamental en el fortalecimiento de los ámbitos locales.

El Estado-Nación es un actor del desarrollo local, porque es fundamental para promover y estimular el funcionamiento de los sistemas productivos locales.³ Si el cambio estructural depende para su éxito de la estimulación de la innovación y capacidad emprendedora local y regional, como lo reconoce por ejemplo la OCDE (1998), las políticas del gobierno central descansan sobre la dinámica de las comunidades donde las empresas, las autoridades públicas y la sociedad civil pueden establecer nuevos compromisos articulando en el territorio los diversos planos de lo económico, urbano, social, medioambiental, cultural e institucional, como componentes de la política de desarrollo.

También es un actor del desarrollo local porque es el principal responsable de la solidaridad territorial, resguardando su papel indelegable de sujeto compensador de asimetrías, sean estas económicas, sociales, culturales o territoriales, con el impulso de políticas redistributivas fiscales, financieras, etc. En estos roles también participan los gobiernos provinciales, como sujetos relevantes en la dinámica económica de ciudades y microregiones.

² “Se ha hecho demasiado pequeño para ocuparse de los grandes problemas que se han convertido en planetarios, mientras se ha hecho demasiado grande para ocuparse de los problemas singulares, concretos, de los ciudadanos”, Morin, Edgar y Kern, Anne Brigitte: *Tierra Patria*, ed. Kairós, Barcelona, 1993, pág. 143.

³ Cabe rescatar la insistencia de Alburquerque en superar la tradicional visión sectorial de la economía para entenderla, además, como un conjunto de sistemas productivos locales, con sus rasgos específicos y articulados y vinculados internamente (Alburquerque, 2000).

Pero la nueva geografía de responsabilidades es una invitación para redefinir fundamentalmente los roles locales. Lo local ocupa un lugar protagónico con respecto al nuevo orden internacional y se constituye en el nuevo actor del desarrollo. Numerosas experiencias demuestran que las ciudades medias, las microregiones y áreas metropolitanas, constituyen espacios donde se manifiestan y difunden, entre otros, los fenómenos de innovación y cambio tecnológico y cultural. A la vez, lugares donde se ejercitan con mayor vigor las demandas y presiones sociales, las experiencias de organización y profundización democrática y construcción socio-política y donde surgen esfuerzos singulares de gobernabilidad y reivindicación ciudadana.⁴

Considerar a lo local como unidad de análisis, como lo hace el Enfoque del Desarrollo Local, significa adoptar una categoría que permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, ambientales y culturales, con las prácticas políticas y las estrategias, para asegurar “la emergencia de capacidades endógenas de desarrollo” (Grosjean y Maillat, 1998). Así, las ciudades tienen la posibilidad de promover una dinámica local fundada en la acumulación territorial de los recursos colectivos específicos necesarios para el desarrollo de su sistema económico productivo y de su entorno institucional.

b. La perspectiva del desarrollo: La importancia de las capacidades relacionales

La noción de desarrollo está cambiando y esto también representa un nuevo desafío para los ámbitos locales. Estamos transitando el paso desde una concepción del desarrollo como algo adquirido, a través de la dotación de capital físico, conocimiento, recursos, hacia una concepción del desarrollo como algo generado a partir de las capacidades de los actores locales. El desarrollo fue visto tradicionalmente como un conjunto de atributos adquiridos, tales como el crecimiento del PBI per cápita, la industrialización de la estructura económica, la democratización y modernización de la sociedad, en general a partir de impulsos provenientes de fuera de fronteras nacionales (vía la ayuda al desarrollo de los organismos internacionales),

⁴ "La reacción de las personas que viven en los ámbitos urbanos, locales o comunitarios de sociedades muy complejas, frente a la desprotección e inequidades que genera el desequilibrado predominio del mercado y de la competitividad ante las legítimas demandas generadas por la sociedad, así como también frente a la crisis del Estado paternalista heredado del pasado, se traduce en la búsqueda de un locus, de nichos, de raíces, redes y asociaciones cercanos en los que apoyarse y construir proyectos, seguridades e identidades colectivos" Tomassini, Luciano: El giro cultural de nuestro tiempo, en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano: "Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo"., Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000, pág. 93

como exógenos a las regiones subnacionales (vía la planificación centralizada o la reasignación territorial de recursos).

Este tipo de enfoque reduccionista, de raíz economicista, que prioriza la direccionalidad “arriba-abajo” y los condicionantes macroeconómicos para analizar las potencialidades de desarrollo, se mantiene en propuestas académicas y experiencias prácticas recostadas sobre los impactos de los procesos globales y de cambio estructural sobre el territorio, pero no incorpora apropiadamente la perspectiva de los actores en los procesos locales de desarrollo, desconociendo la capacidad constructiva y movilizadora de la política local. Tales déficit epistemológicos, luego se traducen en fallas metodológicos, con consecuentes limitaciones a la hora de diagnosticar la realidad local y diseñar políticas específicas.

Hoy se va constituyendo **un nuevo enfoque de desarrollo local** que supera las limitaciones conceptuales del racionalismo constructivista, que consideraba que las construcciones sociales sólo son racionales en la medida que respondan a un diseño intelectual previo y que convertía al desarrollo en un tema “principalmente técnico, que podía y debía abstraerse del contexto político, institucional y cultural”⁵, ganando lugar aproximaciones teóricas y experiencias prácticas que promueven el control endógeno, el conocimiento local, la vinculación entre empresas, entre sistema productivo y sistema tecnológico y científico, la participación e interrelación entre los actores y la ampliación de aquellas capacidades locales. Es decir que las dinámicas orientadas al desarrollo se ligan a capacidades relacionales, en una visión no mecanicista que incluye los procesos de constitución y reconstitución relacional de los actores como parte del desarrollo mismo (Coraggio, 1999).

Si hablamos de **capacidades locales relacionales**, entonces avanzamos conceptualmente en la subjetivización del desarrollo, colocando este concepto en el plano de lo intangible⁶. El desarrollo debe ser considerado como más y más endógeno debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores, actitudes y comportamientos que ella incluye. Por lo tanto, representa un proceso de construcción y maduración sumamente complejo, que involucra además de los necesarios niveles constantes y crecientes de crecimiento económico, interacciones sociales, instituciones acordes, pautas culturales y relaciones de poder favorables al mismo. También es un **proceso**

⁵ Para este pensamiento las técnicas de construcción, planificación, administración de las organizaciones se concebían como racionales y universales, por lo que podían aplicarse sin tomar en “consideración las diversidades culturales e institucionales históricamente producidas” en cada lugar. Prats, Joan: La dimensión institucional del desarrollo humano, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1999, documento de trabajo N° 4.

⁶ Boisier (2000 b) ofrece un listado de capitales intangibles donde sustentar un proceso de desarrollo.

de aprendizaje donde el tiempo, la historia y el espacio condicionan las actividades que llevan a cabo los agentes políticos, económicos y sociales. Por ello, el desarrollo está vinculado a un conjunto de capacidades locales como la innovación, creatividad y capacidad emprendedora de los agentes locales, la solvencia técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relacionamiento de las personas y organizaciones públicas y privadas, la capacidad de articulación con el entorno institucional y mercadológico, la capacidad de liderazgo y de generación de diálogos.

Una serie de conceptos como los de *distritos industriales* (Marshall, Becattini, Amin), *clusters* (Porter), *medio innovador* (Groupe de Recherche Europeen sur le Milieux Innovateurs - GREMI), *sistemas productivos locales* (Vázquez Barquero), han surgido para expresar que la actividad empresarial se realiza en el marco de redes formales e informales, relaciones y determinados eslabonamientos productivos con proveedores, clientes y mercados, reflejando experiencias de endogeneización del desarrollo donde sobresalen algunos aspectos centrales:

- El territorio es concebido como un conjunto organizado de agentes y de instituciones (tanto públicas como privadas, del sector científico-tecnológico, organizaciones gremiales, etc.) y recursos que interactúan dialécticamente con el entorno.
- Se remarca la importancia de la calidad, dotación y orientación de las infraestructuras básicas y los servicios avanzados de apoyo a la producción existentes en el entorno territorial.
- Se rescata la importancia de los factores históricos, sociales, institucionales y ambientales sobre el proceso de transformación socioeconómica de un territorio.
- Se adoptan de nuevos modelos de organización y gestión en las organizaciones competitivas, donde se impulsa la flexibilidad y la descentralización operativa, favoreciendo la constitución de "unidades estratégicas" de actuación y negocios.
- Se priorizan acciones colectivas sobre las individuales y la importancia del establecimiento de redes horizontales, alternativas a las redes jerárquicas públicas y de mercado, que permitan y favorezcan la acumulación e interrelación más rápida de activos y destrezas especializados, faciliten una mejor información y percepción permanente de las señales del mercado, reduzcan los niveles de incertidumbre y los coste de transacción, presionen a las empresas para innovar e invertir y estimulan la dinámica empresarial (Vázquez Barquero, 1999 a y Albuquerque, 2000).

Amin (1996) cuando analiza el citadísimo caso italiano de los distritos industriales, remarca en ellos las interdependencias sociales e institucionales,

las conexiones entre firmas e instituciones locales, que marcan la existencia de algo más que una simple aglomeración de empresas en una determinada industria o sector ⁷. Lo determinante allí, es la capacidad organizativa y la capacidad de innovación empresarial, que se convierten en las variables críticas sobre las que se asienta la fortaleza de los sistemas productivos locales, recordando aquella ya clásica explicación del desarrollo territorial de Giorgio Fua (1985) a partir de la “visión alargada” de la empresa (la empresa vinculada al medio) y del “factor organizativo-empresarial”, esto es, los incentivos territoriales a la organización del medio económico y a las iniciativas de los agentes económicos públicos y privados.

Al colocarse el eje sobre la importancia de los aspectos históricos, culturales, institucionales en los casos reconocidos de endogeneización del desarrollo, necesariamente se impone una restricción ineludible para pensar su replicabilidad; sin embargo, diferentes aspectos de su funcionamiento, resultan orientaciones de actuación sugerentes al momento de pensar políticas locales de desarrollo. ⁸

De este modo, numerosas variables cualitativas que explican el desarrollo sobre la base de las capacidades locales, como la cultura de la innovación y el compromiso, las diversas formas de cooperación y aprendizaje, la capacidad tecnológica y emprendedora de las empresas, la flexibilidad de las organizaciones empresariales e instituciones, la capacidad institucional y el liderazgo decisional público y privado, se convierten en aspectos clave a tener en cuenta, que deciden sobre la capacidad de reestructuración productiva y de crecimiento territorial.

3. La aproximación desde la complejidad

Claro que esta visión ampliada, holística y sistémica del desarrollo (Boisier, 1998 b), sólo puede ser abordable desde una mirada compleja que se aproxime a la realidad admitiendo la unidad en la diversidad, la universalidad en la singularidad y permita replantear los temas y valores a partir de intereses

⁷ Ferraro y Costamagna nos recuerdan cómo a partir de trabajos como los de Amin (1996), en la literatura contemporánea sobre los distritos industriales, el término de Marshall de **atmósfera industrial** adquiere un significado de características sistémicas: una detallada división de tareas a lo largo de la cadena de valor y de los servicios relacionados, la consolidación del distrito como centro de creación de conocimiento, inventiva, capacidad empresarial y aprendizaje dentro de un determinado sector industrial, y la densidad institucional (institutional thickness).

⁸ Como lo reconocen Quintar y Gatto (1992), al analizar en profundidad la experiencia de los distritos industriales italianos, que niegan la posibilidad de replicar ese tipo de experiencias en otras latitudes, aunque sí de considerar determinadas orientaciones de actuación.

propios, locales, sectoriales ⁹. Como se ha perdido la fe en la capacidad de los grandes modelos para dar respuestas adecuadas a las necesidades sociales, el acontecimiento indeterminado y singular hace su reaparición y sugiere **un desplazamiento de la política hacia el territorio**, reconociendo que los procesos sociales de desarrollo se producen en matrices espacio-temporales dinámicas, que los hacen únicos e irrepetibles, que responden tanto a lógicas generales (globales), como particulares (locales).

Arocena (1998) sostiene que en esta nueva mirada hacia la problemática del desarrollo, las tendencias a la valoración de la iniciativa local cobraron fuerza especial, permitiendo superar las visiones reduccionistas sobre la capacidad innovadora de lo local que solían predominar en el pensamiento y las prácticas latinoamericanas: lo local visto como "freno" al desarrollo para las corrientes evolucionistas; como "isla" sin capacidad para generar innovaciones para la corriente historicista y lo local entendido como mero "recipiente" pasivo para el enfoque estructuralista que privilegiaba las macro racionalidades estructurales.

El rechazo a los modelos racionales y uniformes de la modernidad da lugar, en primer lugar, a la variedad de caminos, abre la posibilidad para la **diversidad de modelos de desarrollo**, como un impacto territorial elocuente del cambio de época. Las trayectorias divergentes que las sociedades pueden tomar, implica 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.¹⁰

A su vez, la diversidad de modelos de desarrollo trae aparejado el reconocimiento de la incertidumbre como elemento central en la evolución de los sistemas económicos y sociales locales. Hoy, los territorios atraviesan procesos de final abierto¹¹, que permiten la recuperación de categorías analíticas propias de la realidad latinoamericana y argentina que habían sido

9) El paradigma de la complejidad diseña una reflexión epistemológica donde los niveles físico, viviente y social se articulan y se integran. A partir del pensamiento de autores como Morín y Prigogine, localistas y regionalistas como Arocena y Boisier, aplican esta mirada a los procesos de desarrollo territorial.

¹⁰ Para la Teoría de la modernización, sustentada en criterios de equilibrio y orden, el subdesarrollo era una etapa dentro de un proceso evolutivo que correctamente planteado conduciría al desarrollo. Para la Teoría de la Dependencia, el subdesarrollo era una condición histórico estructural de sociedades dependientes, que a partir de la modificación revolucionaria o gradual de esas condiciones, permitiría alcanzar los beneficios del desarrollo. Para el pensamiento neoclásico, el subdesarrollo es producto de una equivocación de la sociedad, que a partir de la aplicación de recetas uniformes impuestas por los organismos de financiamiento internacional, se iniciaría un proceso de crecimiento sostenido y "derrame" hacia el conjunto de la sociedad de los beneficios del modelo.

¹¹ Esta interesante idea aparece en el libro de Zárate, R. y otros (2000), quienes se valen de un texto de Costa Filho (1990), donde se sugiere pensar los procesos económicos y sociales como de final abierto donde los criterios de equilibrio y orden clásicos dan lugar a la divergencia y la complejidad.

olvidadas, incluso rechazadas (como las de heterogeneidad estructural (Lechner, 1985, Evers, 1987) o diversidad cultural (García Canclini, 1999), y contribuyen a alejar el fantasma del evolucionismo ahistórico que ha predominado en las políticas de reformas macroeconómicas (como en el Consenso de Washington), amparadas en posturas hegemónicas propias de un pensamiento único, así como a superar la mirada restrictiva del modelo económico de equilibrio competitivo, que reconoce al mercado como única dimensión relevante en los procesos de crecimiento ¹²

Por lo tanto, la aproximación al desarrollo desde la complejidad plantea, en segundo lugar, la necesidad de **resignificar el papel de los actores individuales y colectivos y los rasgos de la organización social donde éstos se desenvuelven**. Como la matriz decisional del desarrollo ya no puede ser controlada por mecanismos estatales (la planificación tradicional), ni por mecanismos de mercado (asignación de recursos económicos sin consideraciones dinámicas y sociales), 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 en la toma de decisiones y que, por lo tanto, busquen adecuar el interés de los actores individuales al interés colectivo del territorio.

La transmisión de conocimientos en el entorno regional, la cooperación entre empresas y agentes relacionados con el proceso informativo y tecnológico (la “economía del aprendizaje” de Lundvall & Johnson, 1994), representan datos clave para la innovación y el desarrollo. En el fondo de esta cuestión aparece la distinción entre conocimiento explícito o formal (el necesario para el funcionamiento de las tecnologías) que puede ser intercambiado como una mercancía ¹³ y conocimiento tácito (el “saber hacer”, las habilidades específicas) que es difícil de intercambiar, menos accesible y para el cual el aspecto territorial resulta fundamental.

Pero como los agentes territoriales necesitan más que sus propias habilidades se reconoce, así mismo, la necesidad de incorporar el papel de las instituciones y organizaciones y la cultura. Los actores locales necesitan un ambiente institucional y organizacional que respalde y oriente sus esfuerzos, energías y

¹² Katz y Kosacoff (1998) sostienen que la interpretación del crecimiento económico como un fenómeno cuantitativo, ligado a la acumulación de factores productivos tradicionales y servicios básicos, es una visión restrictiva que otorga sólo importancia a las cuestiones relacionadas con la asignación estática de recursos, sin pensar en aspectos de la dinámica social y es propia del modelo de equilibrio competitivo.

¹³ ...y que forma parte del stock general de conocimiento tecnológico que el pensamiento neoclásico ve como algo “libremente accesible, fácilmente aplicable y fácil de reproducir y reutilizar” Berroeta, Belén, Del Castillo, Jaime, Uyarra, Elvira: “Nuevas pautas de intervención en materia de Innovación y Empleo: Las Estrategias territoriales de Empleo e Innovación”, Rev. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, vol. XXXI, Tercera época, N° 122, invierno 1999, Ministerio de Fomento, Madrid, pág. 760.

encuadre sus actuaciones. Las racionalidades económicas y sociales, se encuentran arraigadas en contextos culturales, valóricos e institucionales y las opciones estratégicas que adoptan los actores y las sociedades locales dependen de la orientación de ese contexto (Tomassini, 2000).

Se avanza de este modo en la idea de enmarcar el funcionamiento de un sistema económico en un entorno cultural e institucional que favorece o limita su desempeño. Aquí es donde resultan relevantes por un lado, los aportes de la escuela neoinstitucionalista (Williamson, 1985 y North 1993), que reconocen el importante papel de las instituciones en el desarrollo económico. Instituciones entendidas en una doble perspectiva: como normas que regulan el comportamiento de los individuos y organizaciones y los hábitos de conducta de los mismos. Las “reglas del juego” formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones¹⁴; y en segundo lugar, como entidades o agencias, los “jugadores” públicos y privados que intervienen en la vida colectiva de la comunidad.

Pero además, la presencia de una sociedad civil articulada, con "densidad institucional" (Amin & Thrift, 1995) suele ser entendido como un símbolo de mayor capacidad territorial para el desarrollo. La densidad institucional habla de una serie de instituciones de distinto tipo (multiplicidad y complementariedad), y marcan la existencia y desarrollo de una cultura del compromiso y la colaboración y de un conjunto de creencias que permiten llevar adelante un determinado destino común. Por ende, este concepto hace referencia no sólo a una fuerte presencia de organizaciones e instituciones de apoyo a la actividad económica en un territorio, sino también a los elevados niveles de interacción que propicien la cooperación y el intercambio (Ferraro y Costamagna, 2000). La confianza en las relaciones interpersonales e interinstitucionales, es ahora un factor reconocido como de crucial importancia para el desarrollo.

Se asume que la diferencia en el desarrollo de los pueblos está dado por su capacidad de acción colectiva, como ha quedado demostrado con la investigación medular de Putnam (1993) sobre la importancia de las tradiciones cívicas en el desempeño económico y político diverso de las regiones italianas. De allí la resignificación del “capital social”, como elemento central para repensar políticas de desarrollo en América Latina. El capital

14 “El marco de constricciones e incentivos en el que se produce la interacción social. Se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder, pertenecen a una determinada cultura organizacional, política, productiva y tecnológica viven y se apoyan en nuestros modelos mentales, valorativos y actitudinales. Por ello mismo no tienen nada de social o políticamente neutral”. Prats, Joan: La dimensión institucional del desarrollo humano, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1999, documento de trabajo N° 4.

social, concepto comúnmente adoptado por los organismos internacionales y presente en la literatura de las ciencias sociales, suele ser entendido como: "la confianza, las normas que regulan la convivencia, las redes de asociacionismo cívico, elementos que mejoran la eficiencia de la organización social promoviendo iniciativas sobre la base del común acuerdo"¹⁵

El capital social es un proceso de la sociedad civil, un bien público sumamente arraigado a una cultura, a un sistema de valores, a pautas de comportamiento colectivo, que determina la manera como los actores económicos interactúan entre sí y se organizan para generar crecimiento y desarrollo (Zumbado, 1997). Es un tipo de capital que no se intercambia, propiedad emergente de un sistema social que no opera bajo las reglas de mercado, sino que está ligado a un contexto histórico e institucional particular.

Por último, la situación de crisis y reemplazo de viejos paradigmas de desarrollo, provoca lógicamente un **cambio significativo en la conceptualización y en la aplicación de estrategias de desarrollo local.**

La política de desarrollo local parte de la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados con incidencia en el territorio. El desarrollo es resultado del esfuerzo organizativo e institucional del conjunto de la sociedad y no sólo del correcto desempeño de los mercados y la estrategia local debe promover la dinamización empresarial, el estímulo a las innovaciones, la generación de externalidades derivadas de la asociatividad y la proximidad y la utilización más eficaz posible de todo el potencial de desarrollo disponible o incorporable al territorio. Esta orientación sistémica (Esser y otros, 1996), complementa la perspectiva macroeconómica y microeconómica del desarrollo, con la revalorización del nivel territorial (el medio local como "master" de su propio desarrollo (Maillat, 1997) y de las prácticas políticas y las estrategias que permitan enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales.

Incluso Vázquez Barquero (2000) demuestra que para estimular los procesos de acumulación de capital (condición básica para impulsar el desarrollo económico), bajo las condiciones de aumento continuo de la competencia entre empresas y territorios que caracteriza al escenario de la globalización, la **política de desarrollo local** es la que representa el factor sinérgico y aglutinador, porque permite mejorar el comportamiento de cada uno de los factores determinantes de la acumulación de capital (la difusión de las innovaciones y el conocimiento entre las empresas y organizaciones, la

15 Putnam, Robert: La Tradizione Cívica nelle Regioni Italiane, Oscar Saggi Mondadori, Milano, 1993, pág. 196

adopción de formas más flexibles de organización de la producción, el desarrollo de las economías de urbanización y la densidad del tejido institucional). Existen rendimientos crecientes cuando todos estos factores actúan conjuntamente y refuerzan su impacto individual sobre la acumulación de capital. Así, las ciudades y regiones tienen la posibilidad de promover una dinámica local fundada en la acumulación territorial de los recursos colectivos específicos necesarios para el desarrollo de su sistema económico productivo y de su entorno institucional y esto es un tema de política de desarrollo.

El desarrollo local es también una clara oportunidad para la innovación política ya que permite una relación más directa con la población, donde pueden experimentarse nuevas formas de participación y nuevas relaciones entre administración y ciudadanos. También es una oportunidad para fortalecer la vida asociativa local que, a menudo, es la forma que adopta la comunidad para acceder a servicios o a la solución de necesidades. Asimismo, es una oportunidad para la creación espontánea y original de nuevos instrumentos de desarrollo, a través de la concertación público/privada, la planificación estratégica y la generación de redes de confianza alternativas a los mercados aleatorios y a las jerarquías e integraciones verticales.

Sobre las visiones obsoletas, sesgadas y simplistas para las que el desarrollo es sólo responsabilidad del Estado-Nación (enfoque de la planificación centralizada), o sólo del mercado (enfoque del neoliberalismo dominante), la política local trata, básicamente, de la construcción de un poder local, que se nutre a partir de la capacidad decisional, la capacidad organizativa y la capacidad creativa de los agentes territoriales. Poder local construido sobre la base de la capacidad convocante, aglutinadora y movilizadora de la política. Por la cercanía de los decisores y actores y la inevitabilidad de la participación, “el desarrollo local es el tipo más político y societal de desarrollo socioeconómico”¹⁶.

En síntesis, el territorio es *un sujeto* y el desarrollo *un proceso* de construcción política. Lo local representa su punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo, de “construir” desarrollo. El Desarrollo Local es, por tanto, un proceso *territorializado* de *maduración social* (aprendizaje colectivo para el cambio cultural) y *construcción política* que se despliega en múltiples dimensiones.

16 Ahumada Pacheco, Jaime. Introducción a la planificación descentralizada. Serie estudios municipales CPU. (Santiago, Chile). No.2, 1993, p.161-197.

4. Algunas consideraciones sobre las experiencias locales de desarrollo en Argentina.

Los municipios argentinos han tenido tradicionalmente un rol marginal en cuanto a incumbencias para el desarrollo, producto de un esquema institucional centralista que concentraba en las esferas administrativas nacional y provinciales esa responsabilidad y otorgaba a las ciudades un funcionamiento acotado a la obra pública y la provisión de servicios urbanos. Pero el cambio estructural en los últimos años ha tenido (y tiene) un fuerte impacto sobre las ciudades argentinas, que han asumido nuevos roles de gestión de políticas sociales, ambientales y de promoción económica y del empleo; proceso en marcha que implica un fuerte replanteo de los modelos tradicionales de gestión y una reorientación de la intervención municipal hacia el desarrollo local.

No obstante, este tránsito hacia nuevos roles no se presenta sin dificultades ni sobresaltos. Las transferencias de competencias y funciones desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales adquirió características de “municipalización de la crisis” (Arroyo, 1997). La aplicación de un programa de reforma del Estado concebido sobre una lógica fiscalista, se tradujo primariamente en la búsqueda de respuestas al problema de "cómo timonear la crisis", provocando no sólo un aumento de las intervenciones en materia económica, social y laboral por parte de las autoridades públicas territoriales, sino también una sobrecarga de las agendas de los gobiernos locales y la consecuente y lógica ampliación de las demandas y expectativas que la ciudadanía dirige hacia el gobierno municipal.

De este modo, las iniciativas surgidas desde los municipios aparecieron en un principio como conductas defensivas, reactivas y sólo gradualmente fueron avanzando en plantearse la necesidad de redefinir el papel y el valor de las instancias locales de gobierno. Hoy, la ciudad pasa a ser un laboratorio privilegiado para poner en escena un nuevo modelo que ya no se satisface con una visión político- administrativa limitada, como el tradicional modelo ABL (alumbrado, barrido y limpieza) de gestión municipal. Por ello, los gobiernos locales buscan ampliar su esfera de actuación, agregando a sus funciones tradicionales (obra pública, provisión de servicios básicos, regulación de la vida comunitaria), el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local tendientes a la generación de ventajas competitivas territoriales y de fortalecimiento de lazos solidarios en la comunidad local y regional.

Para afrontar estos desafíos, los municipios presentan como fortaleza una fluida relación con la sociedad local, hecho que les permite conocer con mayor certeza la realidad económico-social, cultural y político-institucional

sobre la que tienen que actuar. Sin embargo, las ciudades argentinas presentan aún una débil capacidad legal-institucional para el desarrollo, derivada de la brecha existente entre las competencias que se le asignan y las posibilidades reales con que cuentan para llevarlas a la práctica, ya que existe una tensión fundamental, como lo reconocen Resse y Catenazzi (2000), entre la necesidad de los agentes del desarrollo local de una mayor autonomía para decidir y gestionar localmente los procesos de desarrollo y, por otro, la escasa autonomía municipal existente, sobre todo de carácter político y financiero, derivada de la estructura político-institucional argentina.

Son diversas las *tomas de posición* municipales frente a los retos del desarrollo y notables los esfuerzos y experiencias que se pueden contabilizar en Argentina por modificar el perfil de gestión local. Desde una perspectiva relacional y asumiendo que toda generalización comete errores e injusticias, analizaremos algunos aspectos medulares de las políticas locales de desarrollo.

a. La apuesta a los “complejos institucionales”

Se ha instalado en las ciudades argentinas la idea que el gobierno de las mismas no se realiza exclusivamente a través del municipio, sino a través de un conjunto de agentes locales que, con su articulación, van produciendo el gobierno de lo local. Como lo reconoce el diseño institucional de las políticas públicas emergentes de la nueva visión del gobierno y la gerencia pública (Barzelay, 2000), el “gobierno local” se constituye a partir de un complejo institucional que privilegia la participación y la representación y resulta más abarcadora que la idea tradicional de gobierno municipal, que alude exclusivamente al poder público local ¹⁷.

Esto resulta importante, ya que la consolidación de un nuevo patrón de gestión local necesita no sólo de una articulación eficaz entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, local), sino del intercambio creciente y del compromiso de un vasto número de actores representativos, públicos y privados ¹⁸. De este modo, se contabilizan numerosos recorridos originales, basados en la concertación público - privada y la participación de la sociedad local en el diseño e implementación de políticas, como lo demuestran los

¹⁷ Es nutrida la bibliografía que abona esta idea. Ver entre otros: Programa de Desarrollo Local (1998), García Delgado (1997).

¹⁸ Por ejemplo, Ferraro – Costamagna (2000) señalan que la característica distintiva del modelo de desarrollo productivo de Rafaela, radica en un vasto tejido institucional de apoyo al sector productivo con marcados liderazgos compartidos por instituciones públicas y privadas que buscan trabajar en forma articulada. Por su parte, la experiencia de Sunchales merece ser destacada como un ejemplo de esfuerzo de participación y constitución de redes asociativas como fundamento de la gobernabilidad local.

ejemplos de planificación estratégica urbana y regional y los comités de gestión.

Dado que el desarrollo es un proceso crecientemente endógeno, que depende de las capacidades de los agentes locales para generar iniciativas y compatibilizar esfuerzos, la planificación estratégica aplicada al ámbito de la ciudad resulta una metodología adecuada para identificar tanto las potencialidades propias como los valores que la sociedad local priorizará para impulsar un proceso de desarrollo factible y sostenible en el tiempo (Madoery y Caminotti, 2000). Se trata de una práctica muy difundida en nuestro país, con numerosos casos en diversos tipos de ciudades: pequeñas, medias, metropolitanas. Incluso muchos municipios incorporan en sus agendas perspectivas microregionales donde avanzar en propuestas conjuntas bajo fórmulas de participación sectorial y coordinaciones intermunicipales ¹⁹

No obstante, los resultados alcanzados hasta el momento suelen ser muy dispares y no siempre se ha logrado modificar comportamientos e introducir innovaciones organizativas a nivel local. En muchos de estos casos se evidencia una debilidad en el sistema de actores territoriales producto, en principio, de una *limitación conceptual* que ha condicionado, en mayor o menor medida, el accionar de los actores locales.

Predomina una visión estática del desarrollo que considera, por ejemplo, la propia ubicación geográfica como razón suficiente para garantizar un futuro más próspero ²⁰. O visiones preocupadas casi exclusivamente en aquellos aspectos en los que existen marcados déficit aún en nuestro país, como la provisión de suelo, infraestructura, servicios básicos y obra pública, como argumento para (re)lanzar un proceso de crecimiento regional sostenido ²¹. El problema aquí es que al otorgarse importancia sólo a las cuestiones relacionadas con la asignación estática de recursos, sin pensar en términos de los aspectos dinámicos relacionados con la maduración de las fuerzas productivas, se restringe la valoración acerca de las capacidades propias de una sociedad y sus protagonistas. Ello ha permitido la supervivencia en otros casos de la visión de la "responsabilidad nacional" para el desarrollo, que ha

¹⁹ Como algunos casos en la Provincia de Córdoba o el de Tandil, Olavarría y Azul en provincia de Buenos Aires. Un ejemplo entre municipios de distintas provincias se da entre las ciudades de Villa Constitución, San Nicolás, Ramallo y San Pedro que, a partir de la coincidencia política de los respectivos gobiernos municipales, intentan crear un nuevo espacio de articulación de políticas denominada Región Litoral.

²⁰ Es notable observar como en el material promocional que emiten los municipios en Argentina aparece destacado, como elemento central y clave supuestamente competitiva, la ubicación geográfica privilegiada de esa localidad.

²¹ El típico ejemplo de algunos actores institucionales de Rosario con su recurrente alusión a las obras de infraestructura y en particular a las tres fortalezas (Puerto, Aeropuerto y Puente) como razón suficiente para convertir a la ciudad en "eje del Mercosur".

mantenido el impulso de conductas "demandantes" hacia esferas centrales, antes que conductas "proactivas" locales ²². Otras veces las respuestas locales se han dado a partir de conductas imitativas, reconociendo experiencias valiosas llevadas a cabo en otras ciudades y en otros países e implementando acciones similares, aunque descontextualizadas y desprovistas de los aspectos propios de la cultura local, hecho que ha limitado, cuando no impedido, un correcto desempeño en tales iniciativas ²³.

En esta apuesta a los complejos institucionales, resultan alentadores algunos equilibrios y contrapesos intersectoriales e interinstitucionales que se generan a nivel local, por ejemplo a través de la conformación de consejos económico - sociales, que permiten un lento pero estimulante juego de suma positiva de generación de iniciativas e incentivos para el cambio ²⁴. Pero también existen ejemplos de evidentes limitaciones en los procesos de maduración y construcción política, reflejado en posiciones entusiastas hacia el desarrollo local, aunque carentes de compromisos explícitos, de representatividad real, de liderazgos asumidos, de "formalización" de consensos ²⁵. El aumento verificable en la cantidad de instituciones vinculadas al desarrollo local en muchas experiencias locales (como ocurre con las organizaciones empresariales, sindicales, profesionales, no gubernamentales, educativas, etc.) destaca el aspecto "cuantitativo" de la densidad institucional a la que hacíamos referencia, pero la *debilidad de los compromisos asumidos* (el valor de los contratos) marca aún un déficit tanto en el aspecto relacional, interactivo del desarrollo local (el aspecto "cualitativo" de la densidad institucional), como en la

²² En ciudades que atravesaron una experiencia de industrialización fuerte durante el modelo sustitutivo, a partir de la radicación de una gran empresa pública o privada o de inversiones fundamentalmente exógenas, el riesgo es que perdure una expectativa de solución de problemas locales a partir de iniciativas exógenas y no de esfuerzos locales significativos. Por ello, construir un nuevo modelo de desarrollo, requiere en estos casos introducir un cambio cultural profundo a nivel de la sociedad y sus instituciones donde incentivos a actividades emprendedoras locales, recalificación de las personas y mejoras en el sistema de relaciones humanas e institucionales resultan fundamentales.

²³ Incluso a veces se presenta una multiplicidad de iniciativas inconexas para acompañar la reconversión productiva de un territorio, aumentando los riesgos de la dispersión de esfuerzos. Fue el caso de muchas ciudades que a mediados de los noventa comenzaron a recibir programas nacionales e internacionales de apoyo a la reconversión productiva, a los que sumaron iniciativas locales pero que perdieron su fuerza, entre otras razones, por la falta de articulaciones institucionales y organizativas.

²⁴ Villa Constitución es una ciudad media de acentuado carácter industrial, que todavía sigue ligada a un modelo de desarrollo económico fuertemente dependiente de factores exógenos y sustentado en actividades poco competitivas o con evidentes signos de declive. Hasta el momento no ha logrado poner en marcha un nuevo proceso de desarrollo ligado a nuevas actividades industriales y de servicios que permitan competir con mejores perspectivas en el nuevo escenario. Sin embargo, la experiencia de su Consejo Económico Social, merece ser destacada como una respuesta proactiva y tesonera de algunas de sus instituciones a los retos que enfrenta la ciudad.

²⁵ No son pocos, por ejemplo, los casos de firma de actas institucionales de apoyo al lanzamiento de un plan estratégico en una ciudad, que representa un momento que aglutina fugazmente a la gran mayoría de los sectores de la ciudad, pero que al poco tiempo pasan a ser documentos olvidados en los despachos y los escritorios.

formulación de proyectos políticos de transformación local que sustenten y orienten las iniciativas públicas y privadas.

b. La creación de nuevas herramientas para el desarrollo.

Desde la perspectiva del impulso al crecimiento económico y la generación de empleo, las iniciativas locales en Argentina se han orientado primeramente a aumentar el atractivo locacional mediante la creación de infraestructuras y al estímulo a la radicación de empresas externas, vía gestión de inversiones y esfuerzos promocionales, algo que Vázquez Barquero (1999, b), al analizar otras experiencias internacionales, liga a la primera generación de políticas de desarrollo local. Del mismo modo, en esta primera aproximación, los actores locales también se movilizan en torno al direccionamiento de esfuerzos públicos y privados hacia emprendimientos de fuerte impacto en el territorio²⁶.

De manera más reciente e incipiente, las políticas de desarrollo local se han orientado a aumentar la capacidad emprendedora en sus sistemas económicos de referencia, mediante la creación de nuevas herramientas para el desarrollo como las incubadoras de micro y pequeñas empresas, centros de empresas, agencias de desarrollo, polos tecnológicos o centros de formación²⁷, aspectos vinculados a la denominada segunda generación de políticas de desarrollo local que pone el acento en los recursos inmateriales del desarrollo.

A través de esas experiencias, el principal aspecto positivo que se va evidenciando radica en el aumento de las capacidades técnicas y de gestión locales. Si bien es cierto que los municipios en general y las ciudades medias en particular no han contado, comúnmente, con las habilidades requeridas para impulsar procesos endógenos de desarrollo, ni con los recursos humanos preparados en habilidades técnicas específicas, no son pocos ni mucho menos irrelevantes los casos donde se van supliendo estas falencias con instancias de formación, capacitación, intercambio de experiencias, consultoría, etc., dando muestras de iniciativas originales de gestión del desarrollo.

Así mismo, estas nuevas herramientas intentan responder a condiciones particulares de la especialización productiva regional, a los recursos naturales y humanos existentes, a la vinculación a mercados nacionales e internacionales,

²⁶ Como el caso del lobby institucional en la región Rosario para garantizar las inversiones previstas en los proyectos de Hidrovía y Puente Rosario-Victoria, o los ejemplos de numerosas ciudades intermedias gestionando por obtener el mejoramiento, ampliación o trazado de nuevas carreteras.

²⁷ Como los Centros de Desarrollo Empresarial de Rafaela y Mar del Plata, las Agencias de desarrollo de Córdoba y la Región Rosario, el Programa Emprender de Las Heras o el Parque Empresarial Comirsa.

como reconoce Alburquerque (2000) que ha ocurrido en otras experiencias internacionales de desarrollo económico local. Los servicios que se ofrecen a través de estos instrumentos suelen estar focalizados en los problemas endógenos de las empresas, el llamado micronivel de la competitividad empresarial: asistencia financiera, reestructuración y gestión empresarial, modernización tecnológica, inserción externa e información. Este perfil es el que también han asumido la gran mayoría de programas nacionales y provinciales de apoyo a las pequeñas y medianas empresas implementados en los últimos años. (Ferraro, 2000).

Todos estos aspectos son básicos y necesarios en el camino de aumentar la competitividad empresarial, aunque en sí mismos resultan insuficientes desde la perspectiva del fortalecimiento de los sistemas productivos territoriales. El tema que permanece ausente o relativamente desatendido en los instrumentos de apoyo es el referido al *aspecto territorial de la competitividad*, a los problemas del entorno de negocios de las empresas, al fortalecimiento de la interacción entre agentes e instituciones radicadas en el propio territorio y en otros con los que existe cierta complementariedad estratégica, a iniciativas que favorezcan el surgimiento y desarrollo de redes entre empresas y vínculos interempresariales, al fortalecimiento institucional de las entidades intermedias²⁸, al desarrollo de mercados de capital de riesgo, aspectos propios de una tercera y más compleja generación de políticas de desarrollo. En otras palabras, faltan acciones sobre los sistemas de actores locales que permitan mejorar el desempeño de las empresas y del territorio en su conjunto, construyendo lazos de confianza, fomentando procesos evolutivos de especialización individual y de búsqueda de complementariedades entre diferentes especializaciones, generando iniciativas sustanciales y no sólo formales de apoyo a empresas y aumentando la capacidad de las instituciones de crear un ambiente (la “atmósfera industrial” marshalliana) en el que se desarrolle el sistema territorial en su conjunto.

Es desde un enfoque territorial y sistémico donde el nivel local/regional aparece como un ámbito adecuado para configurar estrategias de cooperación que coordinen a los sistemas productivo, educativo y tecnológico e institucional de gobierno, que permitan desarrollar el “saber hacer”, las habilidades específicas, aquellas que no se intercambian en el mercado, sino que se generan, a través de los procesos de aprendizaje interactivo. Pero,

²⁸ Algunos de estos aspectos parecieran comenzar a ser reconocidos en determinadas políticas nacionales de apoyo al desarrollo local, como en la ley PyME 25300, con la creación de las Agencias de desarrollo y en algunos nuevos programas, como el Proyecto de Cooperación entre la Unión Europea y la República Argentina: Desarrollo Regional y reforzamiento de las estructuras provinciales de apoyo a las Pymes, ARG/B7-3000/95/172, recientemente lanzado.

¿cómo crear esos incentivos a la acción colectiva? ¿Cómo generar dinámicas relacionales de naturaleza productiva en el territorio?

5. Aprendizaje colectivo y política de desarrollo local.

Si bien la revalorización local en Argentina es un proceso abierto e irreversible en cierto sentido, resulta aún incongruente y débil, ya que los condicionantes estructurales, los marcos institucionales de actuación local y el diseño de las políticas públicas nacionales y provinciales de alcance territorial, no contribuyen apropiadamente a favorecer el desempeño de los ámbitos locales como sujetos de desarrollo. Las recurrentes crisis que ha atravesado la economía argentina restringen fuertemente el desempeño de los gobiernos locales en tareas vinculadas a la creación de riqueza y empleo y la dinamización de sus tejidos productivos territoriales. A su vez, los marcos institucionales en los que se desenvuelven los gobiernos locales, condicionan las articulaciones entre las diferentes instancias de gobierno y el accionar de éstos, con superposición de iniciativas, debilitamiento de su alcance y fragmentación de sus objetivos. Como consecuencia de ello, en el diseño en las políticas públicas de desarrollo, predomina una visión economicista y funcional, que descuida la importancia del componente territorial como factor de desarrollo.

La creación de entornos innovadores territoriales en nuestro país, requiere sin dudas de la superación de estos “frenos” con los que operan los municipios, como de su fortalecimiento institucional, a fin de que puedan junto a los restantes agentes socioeconómicos privados y el conjunto de la sociedad civil, desempeñar un papel activo como animadores de iniciativas de desarrollo económico local. Este es un proceso abierto, de permanente búsqueda de *reasignación de responsabilidades públicas* para el desarrollo, que remite a la tan mentada cuestión de cómo hacer desarrollo local en un marco de fuertes condicionantes macroeconómicos; proceso sobre el que los gobiernos locales pueden incidir aunque no controlar las decisiones centrales, pero que comporta una disputa a la que no pueden renunciar.

Pero también hay una necesidad de *complejizar* tanto la visión, como la gestión de las políticas locales de desarrollo, ampliando la mirada y los compromisos hacia aquellos factores intangibles que construyan sinergias intersectoriales en el ámbito territorial donde se expresa el sistema económico y productivo local. Y este es un proceso al que los actores locales sí pueden dirigir, orientar y controlar.

El aprendizaje colectivo al ser un proceso de avance constante y continuo, es endógeno, subjetivo, axiológico, participativo y comprometido y demanda una "inversión en relaciones humanas" (Crozier, 1994); significa transformar las regulaciones de un sistema social, innovar, aumentar las capacidades de relacionamiento de las personas y organizaciones. Esto supone necesariamente un cambio cultural, de encuentro de saberes particulares, de intereses sectoriales y de lógicas contrapuestas. Obviamente, en todo proceso de cambio hay contradicción de intereses y conflicto, pero siempre se pueden encontrar las bases para el desarrollo de *capital relacional*, como resultados de cambios estructurales y el diseño de políticas y estrategias deliberadas de los actores. Esta posición vuelve la mirada hacia aquellas construcciones políticas que otorguen mayor racionalidad a las pautas de comportamiento y encaucen los comportamientos sociales, organizacionales e institucionales de los actores locales.

En una perspectiva integral, que involucre los aspectos económicos, pero también culturales y políticos del desarrollo, los sistemas productivos territoriales, con base en una ciudad o una micro región, requieren ser entendidos:

- En primer lugar, como una base productiva con perfil específico y dinámicas propias, con un conjunto de organizaciones económicas que se desenvuelven en un entorno económico-social e institucional determinado;
- En segundo lugar, como un complejo jerarquizado de relaciones entre organizaciones y entre individuos (jerarquizado porque se sustenta en una relación de fuerzas sociales que concretizan en un momento dado, dentro de un cuadro institucional global) (Dupuy y Gilly, 1997), porque el territorio es un lugar de expresión de intereses diversos, de conflicto y de poder compartido.
- Pero además: actores *comprometidos* en una dinámica colectiva de desarrollo. Sobre el complejo de relaciones es posible impulsar un proceso de aprendizaje colectivo, guiado por acciones comunes orientadas a alcanzar una dinámica productiva común, y acuerdos específicos explícitos o implícitos de gobernabilidad territorial (dinámica de conjunto), que necesariamente estará guiado por decisiones políticas, "construido" por los actores organizados territorialmente.

Se trata de un proceso de la sociedad civil al que la política puede favorecer y fortalecer: con un sistema institucionalizado de premios y castigos, con normas de reciprocidad, mediante redes horizontales, trabajando en el "sistema de flujos" (sinérgicos, de información, de cooperación, de solidaridad, etc) del territorio, que son los que vinculan, refuerzan, fortalecen y

permiten las articulaciones sectoriales e intergubernamentales. Ahí es donde adquiere sentido el desarrollo entendido como aprendizaje colectivo, como un proceso que se da en la sociedad civil, pero que puede ser fomentado por la política de desarrollo local.

El desarrollo local suele ser muy rico en la "construcción de diálogos", en la "canalización" de las expresiones sectoriales que evite la dispersión de recursos y esfuerzos. Entre la mirada mecanicista, que entiende al desarrollo desde la lógica del equilibrio competitivo, donde el mercado es el espacio único de interacción social y la mirada del desarrollo como proceso de aprendizaje colectivo guiado por decisiones políticas, existen claras diferencias de interpretación sobre las capacidades propias de una sociedad y el rol de los actores personales e institucionales, ya que se piensa en términos de los aspectos dinámicos relacionados con la maduración y organización de las fuerzas productivas y sociales.

La visión relacional del desarrollo entiende a éste como 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 factibles de ser integrados en un **proyecto político local**. Por lo tanto, el gran desafío del gobierno local es ver cómo se expresan, regulan y resuelven los conflictos. Y esto es, en última instancia, una cuestión política. 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.

La cooperación para el desarrollo local no es una simple declamación, ni una enunciación de moda. Tiene un **sentido práctico, no ideológico**, y los actores involucrados deben percibir en ella una manera más adecuada para desarrollar su propia estrategia y alcanzar sus propios objetivos sectoriales. A su vez, el proceso de maduración y aprendizaje de los actores es un requisito para pasar de una respuesta local reactiva (defensiva) frente a las amenazas externas y el impacto del cambio estructural, a una acción proactiva (Barreiro, 2001). La cooperación y el asociacionismo, frecuentemente suele tener un carácter ocasional y esto comporta un problema en las estrategias de desarrollo local. La permanencia en los lazos de confianza y en la densidad institucional (el incremento en el stock de capital social), ocurre cuando induce a la inversión en las otras formas de capital no relacionales (humano, físico, financiero), porque los actores perciben los efectos positivos a largo plazo de la interacción.

La actividad política, entendida como la generación de compromisos explícitos, de liderazgos asumidos y estrategias claras, es la base para el éxito de iniciativas que apunten a dinamizar los factores que determinan los procesos de crecimiento económico y, a partir de allí, de desarrollo integral y equilibrado. Un proceso local transformador que requiere de la combinación de *liderazgo decisional* por parte de los agentes locales más relevantes, la Alta Dirección de la ciudad en términos de Cotorruelo Menta (1995), que debe asumir responsabilidades “indelegables” y pasar de espectadores a protagonistas de los procesos locales; *consenso organizativo*, expresado en la voluntad explícita de cooperación entre gobierno, empresariado y sociedad civil local²⁹, que permita generar no sólo nuevos ámbitos de discusión sino también de resolución; y *conocimiento pertinente*, esto es, información y habilidades adecuadas a la realidad particular local. Este es el trípode fundamental y sinérgico sobre el que se asientan los procesos locales de desarrollo, como lo viene anticipando Boisier (1998 a).

Si esto se logra, se estará más cerca de iniciar un proceso de cambio que permita obtener productos locales originales: con liderazgo y con consenso explícito habrá más posibilidades de *regular* el conflicto social, a través de nuevos cauces que fijen un horizonte y permitan contener los intereses sectoriales detrás de un interés abarcador de conjunto; y de acuerdos sustanciales, traducidos en “productos” concretos: un pacto, un programa, un presupuesto, un plazo. De establecer contratos preocupados no sólo por el número de intervinientes (la cantidad), sino por el tipo de compromisos asumidos (la calidad), donde su aportación y valor sean convenientemente percibidos por los participantes³⁰. Con liderazgo y saberes, habrá posibilidad de establecer una clara *visión* de lo que se tiene que hacer, porqué hacerlo y hacia dónde se quiere que conduzca ese camino (y de ese modo definir estrategias, programas, acciones concretas); de alcanzar la *inteligencia estratégica* necesaria para generar políticas “a la carta”, rompiendo con las conductas imitativas, más accesibles pero más ineficaces. Con consenso y con saberes, se establecerán las bases para la generación de *aprendizajes colectivos*, que permitan fortalecer prácticas y establecer sistemas de premios y castigos, que fomenten la participación de la sociedad local en el proceso de desarrollo, que involucren a los grupos locales en la toma de decisiones y que, por lo tanto, busquen adecuar el interés de los actores individuales al interés colectivo del territorio.

²⁹ “La cooperación se funda sobre un sentido vivísimo del valor que la participación en estas formas de colaboración tiene para cada participante, no sobre un vago sentido ético de la fuerza de la unión de todos los hombres, ni sobre una visión orgánica de la sociedad” (Robert Putnam, op. cit, pág.197)

³⁰ Por ello es imprescindible que los compromisos asumidos generen valor, ofrezcan un beneficio a los involucrados, establezcan claramente los beneficios colectivos de emprender ese camino.

La gestión adecuada del desarrollo local requiere de respuestas originales y arriesgadas. Es un esfuerzo político envolvente: el asociacionismo y la colaboración para el desarrollo (visión de tercera generación) debe impregnar aquellas acciones orientadas a aumentar el atractivo locacional (visión de primera generación) para movilizar recursos exógenos y endógenos hacia la generación de riqueza y empleo y aquellas acciones vinculadas al aumento de la capacidad emprendedora (visión de segunda generación), desde una perspectiva social y no individualista, que expresen una vocación de construcción política colectiva.

6. Consideraciones finales

Las numerosas experiencias de políticas de desarrollo surgidas localmente en nuestro país, son muestra elocuente de los grandes esfuerzos que los dirigentes institucionales de las ciudades argentinas realizan para afrontar la diversidad de desafíos y problemas actuales, aún sin contar con las condiciones legales e institucionales apropiadas para tal fin, pero dando claras muestras que es a nivel local donde se dan los más originales procesos de innovación política, económica y social. Pero esas mismas experiencias evidencian su debilidad intrínseca: se puede fracasar si no encuentran las bases colectivas sobre las que apoyarse y desarrollarse. Las “proximidades” no sólo geográfica, sino también política, institucional y organizacional, son las que dan lugar a las dinámicas específicas determinantes en la capacidad de las regiones y localidades para dirigir su propio desarrollo. El desarrollo local es, desde el punto de vista económico-productivo, una lógica territorial diferenciada, desde el punto de vista socio-cultural, una lógica relacional construida y desde el punto de vista político-institucional, una lógica de gobernabilidad pautada.

La política de desarrollo local permite colocar el énfasis en la democratización en la toma de decisiones, en una lucha cultural por la emergencia de otras creaciones económicas, de otras visiones de lo que es posible construir y representa una renovación del contrato social en un sentido fundamental: como potenciador de actores del desarrollo comprometidos por el aumento del capital relacional. Sobre esta base es posible “gobernar” el desarrollo local, con políticas activas territoriales, con marcos institucionales apropiados, con eslabonamientos productivos recreados y fortalecidos y nuevas formas de organización local.

La visión de lo local como sistema complejo, sustentado en equilibrios de fuerzas inestables, que amplía la mirada a los aspectos dinámicos relacionados

con la maduración de las fuerzas productivas, la organización de la sociedad local, la vida como proyecto y la confianza en las capacidades de interacción de los actores personales e institucionales como responsables en la construcción de su propio modelo de desarrollo, son los pilares de una visión relacional y política del desarrollo. El cambio cultural, es el sentido del desarrollo local y la política la que impulsa ese aprendizaje.

Bibliografía

- Ahumada Pacheco, Jaime: Introducción a la planificación descentralizada. Serie estudios municipales CPU. (Santiago, Chile). No.2, 1993, p.161-197
- Albuquerque, Francisco: Cambio Tecnológico, Globalización y Desarrollo Económico Local, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Economía y Geografía, Madrid, 1998.
- Albuquerque, Francisco: Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999.
- Albuquerque, Francisco: La importancia del enfoque del desarrollo económico local, Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: un análisis comparativo, próximo a publicarse por CEPAL y GTZ, Santiago de Chile, 2000.
- Amin, Ash and Thrift, Nigel: “Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association”, *Economy and Society*, Volume 24, Number 1, February 1995.
- Anderson, J., The exaggerated death of the nation-state, en J. Anderson, et al, *A Global World?*, 1994, s/d.
- Arocena, José: El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- Arocena, José: Políticas Locales, Innovación y Desarrollo, III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, 1998.
- Arroyo, Daniel: Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina, en *Políticas Públicas y Desarrollo Local*, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 1997.
- Barreiro Cavestany, Fernando: Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local), Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas, Colección de documentos, Barcelona, 2001.
- Barzelay, Michael: *The New Public Management, Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press Ltd, Oxford, England, 2000.
- Bauman, Zygmunt: *La globalización: consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- Berroeta, Belén, Del Castillo, Jaime, Uyarra, Elvira: “Nuevas pautas de intervención en materia de Innovación y Empleo: Las Estrategias

- territoriales de Empleo e Innovación”, Rev. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, vol. XXXI, Tercera época, N° 122, invierno 1999, Ministerio de Fomento, Madrid.
- Boisier, Sergio: Conocimiento y Gestión Territorial en la globalización, III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 1998 a.
 - Boisier, Sergio: Conversaciones Sociales y Desarrollo Regional, Editorial Universidad de Talca, Chile, 2000 b.
 - Boisier, Sergio: Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?, Santiago de Chile, Cuadernos Regionales N°1, Universidad de Talca, 2000 a.
 - Boisier, Sergio: Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales, Anales de Geografía de la Universidad Complutense, Madrid, 1998 b.
 - Boscherini, Fabio y Poma, Lucio: Mas allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global, en Boscherini, Fabio y Poma, Lucio (comp.): Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global, Miño y Dávila editores, Madrid, 2000.
 - Coraggio, José Luis: Perspectivas de la Planificación Urbana en el contexto de la Globalización, ponencia al Curso Internacional Nuevas modalidades de Planificación y Gestión, Rosario, mayo de 1999.
 - Crozier, M. (1984), No se Cambia la Sociedad por Decreto, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
 - Cotorruelo Menta, Romeo: Planificación y Gestión estratégica del Desarrollo Local, Cuadernos de Aguilar, texto N° 5, Aguilar de Campoo, 1995.
 - Dupuy, Jean Claude y Gilly, Jean Pierre: “Aprendizaje colectivo y dinámicas territoriales”, en Vázquez Barquero, Antonio, Garófoli, Gioachino y Gilly, Jean Pierre: Gran Empresa y Desarrollo Económico, Editorial Síntesis, Fundación Duques de Soria, Madrid, 1997.
 - Evers, Tilman: “El Estado en la periferia capitalista, ed. Siglo XXI, México, 1987.
 - Ferraro, Carlo: ponencia Seminario Internacional sobre Agencias de Desarrollo, Rosario, Abril de 2000.
 - Ferraro, Carlo y Costamagna, Pablo: Entorno institucional y Desarrollo Productivo Local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, LC/BUE/R:246, Buenos Aires, Agosto de 2000.
 - Fua, Giorgio: Problemi dello sviluppo tardivo in Europa, Societa Editrice Il Mulino, Bologna, 1985.

- García Canclini, Néstor: La Globalización Imaginada, Paidós Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1999.
- García Delgado, Daniel (compilador): “Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local”, FLACSO, Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires, 1997.
- Grosjean, Nicolas y Maillat, Denis: Territorial production systems and endogeneous development, Institute for Regional and Economical Research, University de Neuchâtel, Suiza, 1998.
- Ianni, Octavio: La sociedad global, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 1998.
- Johnson, B. y Lundvall, B.A. “Sistemas nacionales de innovación y aprendizaje institucional”. Revista de Comercio Exterior, Agosto 1994.
- Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo: Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y microeconomía de la sustitución de importaciones, en Revista Desarrollo Económico, vol. 37, n° 148, Instituto de Desarrollo Económico y Social (enero-marzo de 1998)
- Lechner, Norbert: Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social, en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano: “Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo”., Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000
- Lechner, Norbert: La crisis del Estado en América Latina. FLACSO, Santiago de Chile, mimeo, 1985.
- Madoery, Oscar: El Proyecto Local como alternativa de Desarrollo, en Fernández, A. y Gaveglio, S.: “Globalización, Integración, Mercosur y Desarrollo Local”, Ed. Homo Sapiens, Rosario, 2000.
- Madoery, Oscar y Caminotti, Mariana: El Plan Estratégico Rosario: logros, dificultades y desafíos, Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2000, Honorable Senado de la Nación, Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2000, pág. 99-102.
- Maillat, Denis: Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional, en en Vazquez Barquero y Garófoli: “Desarrollo Económico Local en Europa, Economistas Libros, Madrid, 1995.
- Esser, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk y Meyer-Stamer, Jörg: Competitividad sistémica: nuevo desafío a las empresas y la política, Revista de la CEPAL N° 59, Santiago, 1996.
- Morin, Edgar y Kern, Anne Brigitte: Tierra Patria, ed. Kairós, Barcelona, 1993.
- North, Douglass: Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

- OECD: Why territorial developments patterns, Donald Johnston, Secretary General, en The OECD Observer, N° 210, 1998.
- Pecqueur, Bernard y Colletis, Gabriel: Dinámica territorial y factores de la competencia espacial, en Vazquez Barquero y Garófoli: “Desarrollo Económico Local en Europa, Economistas Libros, Madrid, 1995.
- Poggiessse: Héctor: Redes de gestión asociada y medio ambiente urbano: nuevos actores para un desarrollo local sustentable, FLACSO, Guatemala, 1998
- Porter, Michel: Los clusters y la competencia, disertación en el Seminario Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas, Instituto Provincial de Acción Cooperativa, Buenos Aires, 2000
- Prats, Joan: La dimensión institucional del desarrollo humano, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1999, documento de trabajo N° 4.
- Programa de Desarrollo Local, Memorias de Encuentros 1: El Buen Gobierno Local. Experiencias en América Latina, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, 1998.
- Putnam, Robert: La Tradizione Cívica nelle Regioni Italiane, Oscar Saggi Mondadori, Milano, 1993.
- Quintar, Aída y Gatto, Francisco: Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales. Comisión Económica para América Latina, Documento de Trabajo PRIDRE N° 29, CEPAL LC/BUE/R.173, Buenos Aires, Julio de 1992.
- Resse, Eduardo y Catenazzi, Andrea: La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas, en Catenazzi, A. y Reese, E. (1998). “Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina)”. En El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana. Proyecto MSP - Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DG1A) - Mancomunitat de Municipis del Area Metropolitana de Barcelona (España).
- Tomassini, Luciano: El giro cultural de nuestro tiempo, en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano: “Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo”, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.
- Vazquez Barquero: Antonio: Desarrollo, Redes e Innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno, Ed. Pirámide, Madrid, 1999 a.
- Vazquez Barquero, Antonio: El desarrollo local en los tiempos de globalización, Rev. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, vol.

XXXI, Tercera época, N° 122, invierno 1999, Ministerio de Fomento, Madrid, 1999 b.

- Vázquez Barquero, Antonio: Desarrollo Endógeno y Globalización, Revista Eure, Revista Latinoamericana de estudios Urbano regionales, Vol.XXVI, Diciembre 2000, N° 79, Santiago de Chile.
- Williamson, O.E. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting, Free Press, New York, 1985.
- Zárate, Rubén, Artesi, Liliana, Martínez Llaneza, Daniel, Buzzi, Martín, Salazar, Alberto: “Patagonia Austral: Integración inconclusa y subdesarrollo inducido”, Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2000.
- Zumbado, Carla: Comentario al texto del Banco Mundial: Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development, Washington D.C., The World Bank Publications, 1997