

**Seminario
Gobierno Local y Desarrollo.
Barcelona, 28 y 29 de enero de 2004**

**EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN AMÉRICA LATINA.
¿ESTRATEGIA ECONÓMICA O DE CONSTRUCCIÓN DE CAPITAL SOCIAL?**

Enrique Gallicchio
Programa de Desarrollo Local - CLAEH
Uruguay

Introducción

El desarrollo local está “de moda” en América Latina. Diversas personas, instituciones y gobiernos con muy diferentes características lo nombran como uno de los principales temas de sus agendas. Sin embargo, da la impresión de que al desarrollo local y a la descentralización se les usa con diferentes objetivos y contenidos. Estas líneas pretenden avanzar en dirección a establecer qué deberíamos entender por desarrollo local, desde una agenda construida por las sociedades latinoamericanas.

En cualquier caso, la situación social y política en América Latina pide nuevas alternativas de desarrollo. La nueva panacea parece ser, en varios discursos, el desarrollo local y la descentralización. Sin embargo, bajo estos nombres se nuclea numerosas experiencias de muy diverso carácter, desde las instrumentales hasta las de construcción de capital social. Existe, con razón, cierta disconformidad con el uso y la práctica de estas categorías y formas de hacer. Desde nuestro punto de vista el desarrollo local y la descentralización son factores de desarrollo. No son ni una moda, ni un paradigma ni una panacea. Su gran potencialidad está en que representan una estrategia diferente para el desarrollo.

América Latina está fuertemente impactada por la globalización, con importantes crisis sociales, económicas y políticas, golpeada por experimentos de reformas estructurales de corte neoliberal inspiradas en el consenso de Washington, que no han reducido la pobreza ni la desigualdad, ni tampoco se ha mejorado la calidad de vida de la mayoría de la población. América Latina tiene hoy el mayor número de pobres de su historia. El acceso a la educación y al empleo se restringe. Como señala Enríquez (2003)¹: Si bien no somos los más pobres, somos el continente con la mayor brecha entre ricos y pobres, el Continente líder en desigualdades sociales y desequilibrios territoriales, y con increíbles inequidades de género, edad y etnia. Esta situación da sentido a la rediscusión de los modelos de desarrollo, al desarrollo local y la descentralización como alternativas.

Por otro lado hay aspectos positivos, tenemos procesos democráticos en marcha, nuevos movimientos sociales nacionales y regionales (Foro Social, mujeres, sin tierra, involucramiento en foros) y una riqueza de experiencias de carácter social y de base local de una gran envergadura.

¹ Enríquez, Alberto: “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”. *Alternativas para el Desarrollo* No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2003. Enríquez, Alberto y Gallicchio, Enrique: “Gobernanza y Desarrollo Local”. Documento presentado en la Escuela de Verano MOST-UNESCO, organizado por CLAEH . Punta del Este, Uruguay, octubre de 2003.

Se trata de un dilema para todos los actores, desde los partidos políticos, los actores sociales, el sector privado, las agencias multilaterales, que se plantean diversas soluciones. Aparecen alternativas muy diversas, en las cuales el desarrollo local, la descentralización y la participación de los actores son un común denominador.

El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de cosas anterior, como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional y regional.

En relación al tema del desarrollo, América Latina vive horas dramáticas en relación a los temas que hacen a la generación de empleo y su necesario correlato, la mejora de la calidad de vida. El desempleo no es un fenómeno nuevo en nuestra sociedad. Lo que hace de él un hecho singular en los últimos tiempos, y de manera creciente, son sus dimensiones y características. Estos aspectos lo vuelven una asignatura ineludible para la formulación de políticas que den cuenta de los mismos.

Al volumen tan importante de desempleados, hay que sumar otro tan importante contingente de trabajadores que tienen serios problemas en la calidad de sus empleos, y otros deben optar por la emigración como vía para mejorar sus ingresos y vivir dignamente. El desempleo no se distribuye de manera uniforme entre las diferentes categorías de activos, sino que afecta de modo muy desigual a los diferentes grupos y territorios. Siendo un fenómeno de toda la sociedad, el desempleo es un hecho antiigualitario que tiende a concentrarse en ciertos colectivos.

El desempleo, al decir de Cachón², “se nos impone como un hecho social básico para comprender nuestras sociedades, porque, aunque no toda la sociedad **esté** desempleada, el desempleo **está** en toda la estructura social”.

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

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

² Lorenzo Cachón. El estudio del mercado de trabajo local en el marco de una política de desarrollo endógeno. En Economía y Sociedad, 1992.

procesos de desarrollo. Este discurso frecuentemente se ancla en lo social y no desarrolla líneas tendientes a mejorar la economía local. Ninguna de las dos líneas de trabajo ha sido eficaz en resolver los problemas. La principal hipótesis de este trabajo es que se debe trabajar simultáneamente en los procesos de desarrollo económico local y los de construcción de capital social, en el entendido de que los primeros son una variable dependiente de los segundos. No habrá desarrollo económico si no se generan previamente las condiciones mínimas de desarrollo social a nivel local.

A través de las páginas que siguen intentaré plantear algunos de las principales factores que hacen a la teoría y la práctica del desarrollo económico local. No se relatarán las experiencias en marcha, sino que se intenta avanzar en algunas conclusiones, aprendizajes y también cuestionamientos a nuestras prácticas, en particular a cuatro puntos: los principales elementos conceptuales del desarrollo local; la dimensión económica de los procesos locales de desarrollo; las nuevas modalidades y desafíos a la gobernabilidad local y global; y los desafíos para la cooperación para el desarrollo local tal como la conocemos hoy.

Desarrollo local: algunos elementos conceptuales

Describiremos brevemente algunas de las principales características de “lo local” en la visión del CLAEH.³

Desde nuestra óptica, el desarrollo local no dispone de un cuerpo teórico propio o autónomo de las “teorías del desarrollo”. Por el contrario, existen diversas teorías del desarrollo que tienen diferentes implicancias en su forma de ver lo local.⁴

En ese sentido, y en nuestro análisis, el desarrollo local debe considerar y ser considerado en relación a los contextos en los que se maneja, fundamentalmente los ámbitos regionales y nacionales pero sobre todo la globalización.

En los últimos años los procesos de globalización de la economía, la política y la cultura tienen una creciente incidencia en los territorios y sociedades concretas (lo local). Como consecuencia, aumentan los factores a tener en cuenta para el desarrollo de los territorios y crece la incertidumbre acerca de su futuro.

Bervejillo apunta que *“las transformaciones contemporáneas pueden ser pensadas como una simultaneidad de desterritorialización y reterritorialización. Por la primera, se reconoce la emergencia de sistemas globales que escapan a las determinaciones específicas de este o aquel territorio. Por la segunda, se confirma la territorialidad, en sentido fuerte, de los factores decisivos para el desarrollo de países y regiones. Los territorios aparecen, así, a un tiempo cuestionados y reafirmados como ámbitos y sujetos del desarrollo”*.⁵

Estos condicionantes globales no afectan de la misma manera a los territorios. Los que han alcanzado cierto nivel de desarrollo y cuentan con una masa crítica de

³ La visión del desarrollo local que aquí se presenta se basa en la acumulación académica y práctica del Programa Desarrollo Local de CLAEH, entre 1987 y la actualidad. Algunos de los textos consultados para este trabajo son: José Arocena (1995), Federico Bervejillo (1999), Javier Marsiglia y Graciela Pintos (1999), Enrique Gallicchio (2002).

⁴ Arocena, José: *El Desarrollo Local como desafío contemporáneo*. CLAEH-Nueva Sociedad, 1995.

⁵ Federico Bervejillo: “Reinvención del territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo”. Artículo en el libro: *Desarrollo Local en la Globalización*. Javier Marsiglia (comp.). CLAEH. Montevideo, 1999.

capacidades estratégicas estarán en mejores condiciones de utilizar las oportunidades para su beneficio.

Esta mirada implica una lectura compleja, sistémica, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto con las determinantes globales. Estas tendrán un impacto diferencial en función de las capacidades endógenas para insertarse competitivamente en el escenario globalizado y para generar adecuados niveles de integración de los ciudadanos o, a la inversa, fragmentación social y exclusión.

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local en este nuevo contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de **insertarse en lo global de manera competitiva**, capitalizando al máximo posible sus capacidades por medio de las estrategias de los diferentes actores en juego.

Es, sobre todas las cosas, una nueva manera de comprender y construir cada país. Por una parte, se hace visible el territorio completo, todas sus regiones, municipios y comunidades, no sólo como “problemas” o como “fuentes de diversas demandas”, sino también y principalmente como sujetos y generadores de democracia y desarrollo. Es necesario entonces romper con los enfoques que ven al desarrollo local como parte de la reforma del estado, o asociado a procesos de descentralización que, en definitiva, promueven el empobrecimiento de lo nacional y también de lo local. No entendemos el desarrollo local como compensación ante un “mal desarrollo” nacional, sino como una nueva forma de mirar y hacer.

Algunos de los aspectos que consideramos claves a la hora de hablar de desarrollo local:

- a. se trata de un enfoque multidimensional e integrador;
- b. se trata de un enfoque que se define por las capacidades de articular lo local con lo global;
- c. se trata de un proceso que requiere actores de desarrollo, que se orienta a la cooperación y negociación entre esos actores.

Esto significa que el desarrollo local es un proceso orientado. La cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público y el privado son aspectos centrales del proceso. Para que éste sea viable, los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores extra locales.

La metodología empleada para el estudio de las realidades locales considera una matriz de análisis que cruza los modos de desarrollo históricos de la localidad (en el período de los últimos 30 años aproximadamente), el sistema de relaciones sociales y la identidad cultural, con los tipos de actores y sus roles específicos en los procesos de desarrollo local. Como uno de sus productos más relevantes la investigación permite disponer, en cada una de esas áreas locales, de un conjunto de elementos idóneos para evaluar el punto de partida (condiciones, limitaciones y potencialidades) para la implementación de proyectos de desarrollo local. Con estos insumos, se elabora el diagnóstico estratégico, base y sustento para iniciativas y proyectos de desarrollo.

El desarrollo local, para cumplir con sus objetivos de desarrollo, debe resolver, desde el territorio, algunos ejes que hacen al devenir del mismo. En particular, el desafío pasa por tres tipos de temas:

- la potenciación de lo existente (personas, recursos, empresas, gobiernos);
- la obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos, empresas);
- la gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usamos los recursos generados en él).

En ese sentido, el desarrollo local es un proceso mucho más socio-político que económico en sentido estricto. Los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local.

En términos más generales:⁶

- es un proceso de concertación entre los agentes –sectores y fuerzas– que interactúan en un territorio determinado, para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas,
- un proyecto común de desarrollo,
- que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial.
- con el fin de:
 - elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio,
 - contribuir al desarrollo del país,
 - y enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional.

Esto implica:

- Una visión de mediano y largo plazo, que establezca el punto de llegada y el horizonte que determina y da sentido a las acciones del corto plazo y que permita avanzar de manera gradual.
- La concertación de los agentes locales con agentes regionales, nacionales e internacionales.
- La construcción de un nuevo Estado democrático y descentralizado.
- El reconocimiento de que la realidad es diversa. Se recupera el valor de las particularidades, potencialidades e identidades territoriales. El desarrollo local se vuelve un instrumento necesario en la gestión de la diferencia. Los procesos regionales y locales, con sus diferencias, pueden y deben ser motor del desarrollo nacional.
- Los municipios se ven como fuente de procesos y recursos que, si se generan las condiciones apropiadas, pueden contribuir al desarrollo nacional.

En la misma línea, para el CLAEH el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este contexto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego (Arocena, 1999, Gallicchio, 2002).

Los procesos de desarrollo local, y también las experiencias de gobernabilidad, se dan sobre territorios determinados. Lo local no está nunca definido a priori, sino que es, básicamente, una construcción social. La búsqueda de espacios y escalas pertinentes

⁶ Enriquez, Alberto: “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”. *Alternativas para el Desarrollo* No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2003.

es clave para el trabajo que realizan varias de nuestras instituciones. Así, cuando se habla de desarrollo de un territorio, se lo concibe en relación a cuatro dimensiones básicas (Gallicchio, op.cit.):

- *Económica*: vinculada a la creación, acumulación y distribución de riqueza.
- *Social y cultural*: referida a la calidad de vida, a la equidad y a la integración social.
- *Ambiental*: referida a los recursos naturales y a la sustentabilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.
- *Política*: vinculada a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales.

Así como el desarrollo en general y el desarrollo local en particular reconocen diferentes dimensiones, la gobernanza también lo hace. Los cuatro factores anteriormente descriptos: economía, sociedad, ambiente, política, refieren a dimensiones insoslayables de cualquier proyecto de gobernabilidad local.

Por otra parte, la propia definición de desarrollo local que llevan adelante organizaciones como CLAEH, escapan de visiones “localistas”, y por el contrario vinculan fuertemente los procesos de desarrollo local a las dinámicas nacionales y globales del desarrollo, tal como se señaló en las definiciones más arriba indicadas.

En ese sentido, hay diversos abordajes posibles para analizar esta relación, que han sido recopilados por Arocena:⁷

- A. Unos afirman el carácter determinante de lo global sobre lo local y los procesos de “desterritorialización”. En esta óptica, lo local es subordinado a las dinámicas globales. Desde este punto de vista, el trabajo a nivel local no tiene sentido ya que la globalización impide pensar en “clave” local.
- B. Otros postulan lo local como alternativa a los “males” de la globalización. Lo local es visto así como la única alternativa frente a un análisis de la globalización que muestra exclusión, pobreza e injusticia. El desarrollo local es visto como una política compensatoria, como una respuesta a las dinámicas globales. En esta propuesta lo local adquiere sentido, pero en un marco en el cual no tiene destino propositivo, sino por el contrario, es una respuesta, una reacción a un estado de cosas.
- C. Finalmente, un tercer abordaje, todavía minoritario, destaca la articulación local-global, dentro de una comprensión compleja de la sociedad contemporánea.

Las dos primeras visiones tienen la virtud de que son coherentes y claras. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, son profundamente equivocadas.

La tercera es más difícil, contradictoria, de difícil comprensión, buscando articular categorías que aparecen como incompatibles. Sin embargo, creo que es la única que da cuenta plenamente del significado del desarrollo local. Se trata de la articulación entre lo local y lo global, que hace a la propia definición del desarrollo local. Busca

⁷ Arocena, José: “Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización”. En *Desarrollo Local en la Globalización*. Montevideo, CLAEH, 1999.

romper, asimismo, con las visiones compensatorias del desarrollo local tan propias de los procesos de reforma del estado en América Latina.⁸

El desarrollo local consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos externos, exógenos (inversiones, recursos humanos, recursos económicos), así como mejorar la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local. El desafío pasa entonces por qué tanto son los actores capaces de utilizar los recursos que pasan, y quedan, en su ámbito territorial, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Es importante discutir los vínculos entre la descentralización y el desarrollo local, sus similitudes y diferencias en el contexto latinoamericano. La descentralización (proceso político para repartir mejor los recursos estatales existentes) es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo local. Si bien son un par inseparable para el desarrollo, uno es más mediado por la política, mientras que el otro, siendo un proceso político, permite avanzar en mayor integralidad, participación y mejor uso de los recursos. Sin desarrollo local la descentralización tiene riesgos muy fuertes de ser un instrumento de achicamiento del Estado, sin contenidos de cambio social.

Desarrollo Económico Local: algunos elementos conceptuales

Desde esta perspectiva, hablar de desarrollo económico local implica trabajar sobre una dimensión del desarrollo local, inseparable de las demás.

Se puede decir que uno de los objetivos de esta línea de trabajo es la de generar riqueza en un territorio. Los instrumentos para esto son, por ejemplo, el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos del territorio, y la coordinación de programas y proyectos.⁹

Los impactos esperados son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad del empleo, el aumento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida.

En este campo podemos claramente identificar instrumentos útiles para llevar adelante cada una de estas acciones. Los principales programas de desarrollo económico local (DEL) son los que refieren a la dinamización empresarial (fortalecer y atraer empresas), el fomento del empleo (políticas activas de empleo) y el asociativismo municipal (búsqueda de escalas productivas desde el territorio).

En cualquier caso, esto nos debe hacer releer las principales dinámicas de los territorios en el contexto de globalización. Como señala Albuquerque,¹⁰ los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas, en el campo de la micro y de la macroeconomía. Señala que no se deben confundir los procesos de cambio tecnológico y organizativo de la producción, de carácter microeconómico, con la globalización económica, pero que en cualquier caso, la combinación de nuevas

⁸ Gallicchio, Enrique: “La Agenda Latinoamericana del Desarrollo Local”. Presentado en el Seminario Regional sobre Desarrollo Local. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Antigua, Guatemala, 9 de mayo de 2002.

⁹ Los siguientes párrafos se basan sobre todo en “Desarrollo Económico Local”, Asociación Chilena de Municipalidades, 1996.

¹⁰ Albuquerque, Francisco: *Desarrollo económico local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.

formas de producción y organización empresarial, sumados a la mayor exposición externa de los sistemas productivos locales provoca una fuerte reestructuración de estos sistemas locales, demandando una nueva forma de gestión pública, nuevas formas de regulación y también la reorganización del sistema productivo local.

CAMBIO TECNOLÓGICO, GLOBALIZACIÓN Y AJUSTE PRODUCTIVO



Fuente: Francisco Alburquerque, op. Cit.

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

	PLANTEAMIENTO TRADICIONAL	NUEVOS PLANTEAMIENTOS
Estrategia dominante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ desarrollo polarizado ▪ (visión funcional) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ desarrollo difuso (visión territorial)
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ crecimiento cuantitativo ▪ grandes proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ innovación, calidad y flexibilidad ▪ numerosos proyectos
Mecanismos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ redistribución y movilidad del capital y el trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ movilización del potencial endógeno ▪ utilización de los recursos locales y externos
Organización	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gestión centralizada ▪ administración central de los recursos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gestión local del desarrollo ▪ creación concertada de organizaciones intermedias
Agentes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ estado central ▪ grandes empresas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ administraciones publicas territoriales ▪ estado central ▪ PyMES y microempresas ▪ actores sociales locales ▪ organismos intermedios ▪ entes supranacionales ▪ de integración económica

Fuente: Albuquerque, op. Cit.

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

La gobernabilidad del territorio

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

El propio Albuquerque nos señala los diferentes momentos que se vivieron en países como España a la hora de establecer políticas y líneas de trabajo en desarrollo económico local. En la bibliografía citada se hace referencia a la forma como el modelo español pasó de las ILE (Iniciativas Locales de Empleo), a las IDE (Iniciativas locales de Desarrollo Empresarial), para terminar en las IDL (Iniciativas de Desarrollo Local). Estas últimas representan un paso adicional a los anteriores. Mientras las ILE confiaban en la “mano visible” del Estado como la fuente que iba a solucionar los temas del empleo (empleos de emergencia, formación, etc.), las IDE confiaban en la

“mano invisible” del mercado, y allí se priorizaron fuertemente los programas de fomentos de las PYMES. Finalmente, se llegó a la conclusión de que el camino es la construcción de políticas integrales que articulen el Estado, el Mercado y los Actores.

En este marco, los componentes principales son varios: la calificación de los recursos humanos, la construcción de redes e institucionalidad, el fomento de las nuevas empresas, pero sobre todo lo que Albuquerque llama la “construcción de entornos innovadores”. Estos entornos, que apuntan a la construcción de modalidades de desarrollo local integral, se apoyan en la importancia de los factores intangibles del desarrollo local.

No es objetivo de este artículo describir los factores mencionados, pero nombraremos algunos de ellos: liderazgo, participación, diagnóstico de base local, estrategia cooperativa, conocimiento del mercado de trabajo local, existencia de institucionalidad local como resultado de la concertación de actores, factores culturales, una visión integral del desarrollo, y sobre todo, el reconocimiento de la incertidumbre y lo dinámico del proceso, con las necesarias adaptaciones a los cambios. El Estado-Nación, tal como lo conocemos, es hoy demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día. Las dinámicas globales, asociadas a los procesos de reestructuración neoliberal del Estado en América Latina hacen que, como nunca, las oportunidades para los gobernantes locales sean amplias.

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

Es que si bien las condiciones favorecen su nueva centralidad, el desafío es de construcción de nuevas formas de gobernanza local.¹¹

Resulta bastante evidente que estamos ante un proceso en que las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. En ese marco los actores locales pasan a ser no ya un eslabón de la cadena sino actores capaces de convertirse en actores políticos y económicos relevantes (Brugue-Goma, 2001).

Sin embargo, en el contexto de esta profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otros:

- moverse en la complejidad;
- gobernar a través de redes y no de jerarquías;
- dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad;
- relacionarse mas que de mandar.

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

¹¹ Una discusión sobre este tema se puede encontrar en Enríquez y Gallicchio (2003)

La práctica del desarrollo económico local: hacia una evaluación

Definidos los principales conceptos del desarrollo económico local y sus desafíos actuales, plantearé algunos temas que hacen a qué acciones y proyectos se llevan adelante.

En ese sentido, las reflexiones que siguen se ubican desde la evaluación de proyectos y desde el desarrollo local en una perspectiva no localista, con un sesgo hacia la cooperación vinculada a proyectos con ONG y gobiernos locales.¹²

- Los proyectos de desarrollo económico local que se llevan adelante hasta hoy en América Latina no lo son en sentido estricto, en el sentido duro del término. Son proyectos que, en general, no generan riqueza ni los territorios logran capitalizarse mayormente a través de ellos. En ese sentido, lo que muchas veces evaluamos como “éxitos” o como “fracasos” son intentos de cambiar la base económica a través de pequeños proyectos, frecuentemente de tipo productivo. Pero, ¿qué es lo que queda a la hora de evaluar proyectos de desarrollo local?
- Por una parte quedan los resultados de los proyectos encarados. Frecuentemente sus resultados son tan magros en los contenidos propios (económicos) del proyecto, que debemos mostrar todo lo que se ha logrado en términos de capital social, pero como ése no era el objetivo del proyecto, no interesa a los evaluadores.
- Por el contrario, estamos ante proyectos “en perspectiva de desarrollo local”. Lo que se busca es más bien sentar las bases –crear capacidades, confianzas, precondiciones- para pensar en proyectos de desarrollo local estrictamente hablando. El desarrollo local en esta segunda acepción es una idea fuerza, que apunta a otras metas, frecuentemente de empoderamiento, fortalecimiento de la sociedad, etc. Son procesos largos, relacionados con el sentido de fortalecimiento de la sociedad civil, de creación y fortalecimiento de vínculos, de capital social. En todos los casos, hay esfuerzos serios por imaginar sueños y caminos de búsqueda para alcanzarlos. Estas son las metas de desarrollo social, que dan sentido y una significación a la participación en sociedad.
- **Sin embargo, muchos de los proyectos son por lo general “exitosos”** desde varios aspectos:
 - logran mayores niveles de autofinanciamiento
 - más trabajo de coordinación interinstitucional,
 - mayor autoestima,
 - más inversiones público-privadas,
 - formación de equipos locales,
 - apertura municipal hacia la comunidad,
 - procesos de mayor conocimiento de la realidad del territorio,
 - internacionalización de las categorías y conceptos del desarrollo local,
 - articulación intermunicipal,
 - reconocimiento y legitimidad de las iniciativas, disminución de factores psicosociales de riesgo en madres y jóvenes,
 - mejoras en aspectos pedagógicos,
 - mayores grados de iniciativa social y económica, recuperación de vínculos, ampliación de temas en las mesas de trabajo,
 - fortalecimiento del espacio local, entre otros.
- No parece poca cosa. La pregunta a hacerse es si estos son procesos válidos, útiles, replicables. Si la respuesta es sí, como sostengo, la pregunta es como

¹² Una discusión más a fondo se puede encontrar en Winchester y Gallicchio (2003).

potenciarlos y multiplicarlos. No solo estamos convencidos de que la respuesta es positiva, sino que hace a la esencia de lo que es necesario hacer hoy día por el desarrollo local en América Latina, y por tanto estamos a la búsqueda de nuevas alternativas para llevar adelante estas acciones.

- No debemos olvidar que las condiciones nacionales son pobres. En nuestros países no existen las condiciones básicas del entorno –en la sociedad y en las estructuras- para un desarrollo local tal como lo hemos pensado en nuestros desarrollos teóricos. Nos encontramos ante un contexto global donde se priorizan los grandes acuerdos políticos internacionales y los equilibrios macroeconómicos nacionales. La sociedad civil y los gobiernos locales están ausentes de este proceso. Se descuidan las políticas y condiciones que darían un nivel mínimo de protección a las economías y sociedades nacionales que, además, incentivarían un desarrollo endógeno con vínculos globales. En América Latina nos encontramos con situaciones graves de crisis económica, institucional, societal y política, donde lo local se encuentra desplazado por otros problemas estructurales graves: una profundización de la exclusión social, altos niveles de desempleo, institucionalidades políticas débiles o rotas. Con los actuales niveles de atomización societal en lo espacial y lo temporal, muchas intervenciones a nivel local, finalmente apuntan a resultados de corto plazo y no logran incorporar dinámicas sistémicas. En ese sentido, el riesgo de las intervenciones en desarrollo local en clave PURAMENTE económica, corren el riesgo de tornarse compensatorias y localistas, perdiendo sentido como modelo de desarrollo. Sin embargo hay otros caminos, en la dirección de construir las capacidades para que, a nivel local y nacional, obtengamos sociedades que puedan construir su propio destino.

El empleo como eje articulador del desarrollo económico local.

Las políticas de empleo se ubican en una “interfase” entre las políticas económicas y las políticas sociales. Por tanto, reconocen un conjunto de determinaciones y dinámicas estructurales y otras propias del mercado de trabajo, tal como se han mencionado en este trabajo. Las sociedades latinoamericanas suman a una situación de diferenciación estructural en cuanto a su territorio, profundas distancias en cuanto a las situaciones de empleo. Para llevar adelante políticas de empleo a nivel local es necesario, por tanto, coordinar en forma armónica e integral, las políticas económicas y las sociales.

Es en este sentido, que se identifica uno de los primeros desafíos de las políticas de empleo en América Latina, donde ambos tipos de intervenciones, las económicas y las sociales, han estado profundamente divorciadas salvo honrosas excepciones. Este aspecto es especialmente importante en un contexto que, como se ha señalado, ha marcado profundos cambios en el mundo del trabajo mundial y en el de nuestro país en particular. Estas situaciones han llevado a decir a Rosanvallon que nos encontramos ante una “nueva cuestión social” que no se puede atender con los mismos paradigmas ni las mismas políticas.

Este divorcio es aún más fuerte a nivel de políticas locales. A la contraposición economía-sociedad se suma una lógica de acción estatal fuertemente centralizada. Las políticas se llevan adelante con una impronta sectorial (especializada, donde las agencias respectivas del gobierno central asumen una competencia exclusiva en el tema) y vertical (desde los organismos centrales hacia sus “satélites” locales). La transformación a una cultura de acción horizontal (de construcción de redes de

múltiples actores afines a la temática) y territorial (reconociendo las diferencias y especificidades locales) es un imperativo para nuestro país.

En una línea más orientada a las políticas públicas a nivel local, Brugue, Gomá (1999) realiza un análisis de las mismas. Ellas se presentan en el siguiente cuadro. Del mismo interesa destacar especialmente la integralidad de las políticas, si bien a efectos del presente trabajo, nos ubicamos en lo que los autores señalan como la dimensión económica .

POLÍTICAS DE PROMOCION ECONOMICA LOCAL	POLÍTICAS LOCALES DE BIENESTAR SOCIAL	POLÍTICAS URBANAS Y DE TERRITORIO
Políticas de promoción del tejido empresarial	Políticas sociosanitarias. Acción contra la exclusión.	Políticas urbanas de la eficiencia.
Políticas de empleo y recursos humanos	Políticas locales de bienestar social. Dinamización comunitaria.	Políticas urbanas de la equidad.
Políticas de desarrollo territorial		Políticas urbanas de la redistribución.
Políticas de desarrollo comunitario		

Fuente: Adaptado de Brugue, Quim, Gomá, Ricard (1999)

A continuación se señalan algunas líneas de acción que apuntan , en un contexto de políticas locales complejas, a dar cuenta de estas realidades. Las mismas no tienen un carácter excluyente de otras que se estén realizando o se proyecten realizar. Tampoco, obviamente, agotan la discusión sobre estos temas sino que, por el contrario, representan una entrada a la formulación con mayor profundidad de acciones en los sentidos propuestos.

- La política de empleo como “política social local”. Las políticas de empleo aparecen como un momento de articulación entre las políticas económicas “macro” y las políticas sociales. A nivel local, las políticas de empleo aparecen claramente como una “política social local”. Para llevarlas adelante deben contar en primera instancia con la participación de los actores sociales involucrados. De lo que se trata es de la conformación de una “red” de actores en torno a la temática del empleo en una lógica horizontal y territorial mucho más que la lógica vertical y sectorial de acción del estado centralista uruguayo. Sin duda alguna la conformación de las redes locales debe converger hacia la búsqueda de nuevos recursos. La discusión acerca de los factores que explican la presencia o ausencia de inversiones en un territorio es en este marco crucial. Factores tangibles como las infraestructuras, la accesibilidad, o las exoneraciones impositivas pierden peso frente a factores intangibles como la creación de un “entorno local” que implique proyecto local, innovación, formación de recursos humanos, seguridad, etc. En suma, la aplicación de políticas que rescaten las implicancias que sobre la economía y sobre la sociedad local tienen los fenómenos del empleo, el desempleo, la pérdida de calidad del empleo y la exclusión social.
- Pactos Territoriales por el Empleo. Las redes, los contactos que se generen entre los actores, pueden llevar a acuerdos de más larga duración. Una visión común del hacia donde ir, un “diagnóstico estratégico” de las potencialidades, fortalezas, amenazas y debilidades locales puede generar condiciones para que los actores locales hagan algo más que contactos y, por tanto, generen acuerdos de larga duración. La idea gestada en Europa de pactos territoriales implica que las

diferencias entre los diferentes actores siguen existiendo, las diferentes lógicas de acción también, pero que se ha logrado construir un escenario deseable hacia el cual dirigirse. Las políticas activas de empleo y formación profesional son asimismo un tema preferente y viable para acuerdos entre los diferentes actores. Se trata, mucho más que otros temas, de la posibilidad de ganar-ganar. A la conformación de estos ámbitos multiactores se deben añadir los necesarios recursos para actuar. Cualquier otra línea de acción pondrá en tela de juicio la obtención de resultados positivos.

- El estudio del mercado de trabajo local. Los Observatorios del Mercado de Trabajo.

Un primer elemento sustancial para comprender y poder actuar sobre el mercado de trabajo local es conocerlo. No se lo conoce suficientemente, y por tanto no se pueden implementar acciones. La práctica indica que de los estudios realizados sobre los mercados de trabajo locales, es mucho más relevante el contacto permanente y sistemático con los actores que disponer de muy buena información cuantitativa. Lo importante a nivel local es prospectar escenarios “deseables” mucho más que convencer que hay que asumir escenarios “tendenciales”, de raíz econométrica. La idea de “Observatorio” implica continuidad, presencia permanente, gestión proactiva del conocimiento generado a nivel local.¹³

- Los nuevos yacimientos de empleo. Europa en general y España en particular tienen una experiencia de algunos años en lo que han definido como “los nuevos yacimientos de empleo”. Estos dan cuenta de los cambios en las formas de vivir de nuestras sociedades, y, por ejemplo, enfatizan en empleos tales como los vinculados a servicios de la vida cotidiana (a domicilio, a la infancia, ancianos, etc.), a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, los servicios de seguridad, de rehabilitación edilicia, de revalorización de espacios urbanos, de servicios de turismo, deportes, gestión de residuos o protección de zonas naturales. Todos ellos tienen en común que son servicios de alto contenido local, “de proximidad”. Si bien se ha discutido largamente, y con razón, las características de estos empleos y sobre todo, su calidad –estabilidad y salario-, lo cierto es que buena parte de los nuevos empleos pueden venir desde éstos ámbitos. Un aspecto a tener presente con respecto a esta temática es la idea de “yacimiento”, es decir, algo que hay que hacer emerger. El que tiene las potestades y las posibilidades de hacer emerger estos nuevos empleos es precisamente el gobierno local, conjuntamente con los actores vinculados al mercado de trabajo. Una asignatura pendiente desde nuestro punto de vista es salir de la descripción e identificación de los yacimientos –elemento necesario- para pasar a generar itinerarios de gestión de los yacimientos, incluyendo la detección, sensibilización, formación, y estructuración de este nuevo “mercado”. Sólo así los “yacimientos” pueden emerger.

- El apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES). Reiteradamente se ha señalado el potencial de la micro, pequeña y mediana empresa como generador de empleos locales. Los programas de apoyo en materia de crédito y de capacitación también han sido abundantes. Y sin embargo, hay una sensación de que no ha “despegado” plenamente el sector. Indicadores tales como que el 80% de estas empresas no pasan del primer año de funcionamiento abonan esa sensación de que “algo falta”. Un aspecto a considerar con relación a esta temática es el apoyo a nivel de plan de empresa, diagnóstico estratégico de la

¹³ En esta dirección ver Gallicchio, Enrique: “Red de Observatorios locales de Mercado de trabajo en Uruguay”. Trabajo final del curso DELNET, año 2001. Inédito.

misma, y la capacitación del personal y de los gestores de la misma, aspecto en el cual se han mostrado bastante renuentes.

- Formación profesional. Finalmente, otra línea de acción a considerar es la propia formación profesional a nivel local, en el entendido de que la formación es condición necesaria pero no suficiente para obtener un empleo. Para obtenerlo se necesita mucho más que la formación, básicamente apoyo en materia de orientación laboral y estructuras de acompañamiento al ingreso o reingreso al mercado de trabajo. Asimismo, este elemento es crucial desde el momento que los territorios se diferencian, como hemos señalado, cada vez más por estos factores “intangibles” (software) que por los viejos factores de producción “tangibles” (hardware).

A nivel de los actores relevantes para la discusión de esta temática, aparecen varios. Tal vez en ningún otro tema esté planteada la oportunidad para estrategias colaborativas entre los actores. La presencia de los gobiernos locales aparecen como uno de los principales, pero asimismo deben ser considerados los sectores empresarial, trabajador y las organizaciones de la sociedad civil.

En América Latina las experiencias en esta línea son muy pocas, y en general sesgadas por otro tipo de intereses (planificación estratégica, gestión municipal, etc.) y no necesariamente con esta perspectiva. La mayoría no han resultado satisfactorias por ser justamente portadoras de esta lógica de acción vertical-sectorial, por lo que cualquier intervención a llevar adelante debe reconocer las especificidades territoriales y el saber y el hacer de los actores locales.

La construcción del desarrollo local. El capital social.

He señalado que el desafío del momento en relación al desarrollo local en América Latina es la construcción de capital social.

Es importante discernir de qué hablamos cuando hablamos de capital social. Estamos en un momento en que se habla mucho de esto (desde agendas no siempre latinoamericanas ni interesadas por el bienestar de sus pueblos). No queremos caer en definiciones que prioricen la conformación de capital social como disminución de costos de transacción, lo cual implica una visión “neoliberal” del mismo. Nos basaremos en la definición propuesta por Barreiro (2002): es un “concepto que se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas. Podemos referirnos al capital social como ‘asociaciones horizontales’ entre la gente y a redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación”.

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

Como señala Barreiro: “si la cooperación y la asociación son un factor clave para el éxito del desarrollo local, debemos averiguar cómo funciona, cómo se genera y por qué determinados territorios son proclives a que sus agentes colaboren y otros, en cambio, son débiles en las acciones cooperativas, que son las que, finalmente, activan y combinan los recursos existentes de una manera adecuada. Esto es, que producen desarrollo para el territorio.”

La pregunta es si estos procesos pueden estimularse y promoverse, y la respuesta es sí, y es hacia allí que es necesario caminar. Agrega Barreiro: “el capital social se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones. Para poseer capital social una persona o una organización debe relacionarse con otra. No es propiedad de ninguno de los actores que se benefician de él. Sólo existe cuando se comparte”.

Señala que uno de los problemas a los que nos enfrentamos a menudo en el desarrollo local es el carácter ocasional de las formas de cooperación. La permanencia en la interacción social es constituyente del capital social. Siendo éste el objetivo, hay que considerar el costo de producirlo. Requiere recursos, pero el principal es el tiempo. Éste es uno de los grandes desafíos para la cooperación y los actores nacionales y regionales actuando en desarrollo local, construyendo territorios, dimensión económica, ambiental, social, política.

La Cooperación para el desarrollo local: ¿hacia un nuevo paradigma?¹⁴

En este marco, **la cooperación internacional está a la búsqueda de un nuevo paradigma**. Debe partir de la base de que después de varias décadas de cooperación, los programas, tal como están concebidos, han fallado. No hay evidencia conclusiva de que hayan promovido sostenidamente desarrollo económico y social en los países de América Latina. La pobreza no ha bajado y la exclusión es creciente. El proceso de los programas de apoyo es que han sido, frecuentemente, más asistenciales y menos de desarrollo. Si bien se trata de un proceso dinámico, donde hay cambios y nuevas formas de cooperar, todavía no se ven cambios sustanciales. Ahora bien, es un juego que todos, en mayor o menor medida, hemos jugado. Si lo reconocemos, cambiemos.

A partir de un trabajo recientemente distribuido,¹⁵ se avanza en algunos puntos de agenda para resolver esta situación, transfiriendo capacidades y no sólo recursos. Se plantean diez puntos que debería tener presente la cooperación para enfocar en este marco:

- Todo proyecto de desarrollo debe tener un producto residual que sea mejorar la capacidad de concertación de la sociedad. Es un resultado que siempre debe estar presente.
- Que las intervenciones no generen ruptura de los niveles de concertación previos. Frecuentemente hay impactos negativos por romper procesos previos. Que los proyectos no generen disminución de la cultura democrática, de reducción de la participación.
- Se apoyan comunidades, no proyectos. El tema es la sociedad y sus articulaciones, donde debemos considerar especialmente el peso del actor político.
- Los fondos son lo menos importante que los donantes pueden ofrecer. El tema es la lógica de fondos.
- Permanecer con el proceso es uno de los principales aspectos a considerar. El desarrollo de lo cívico, entendido como interés público, como lo político entendido en sentido amplio.
- Apoyar la flexibilidad y la capacidad del staff más que los fondos.
- Ser menos estratégico y más vinculado a las necesidades inmediatas. Que la cooperación responda a la demanda de las comunidades. Que lo estratégico sea promovido desde adentro y no por la cooperación.
- Apoyar a las comunidades a darse su tiempo en diseñar su proyecto. Respetar los tiempos de la comunidad, no de la cooperación.
- Apoyar a las comunidades en retroceder y repensarse en torno a lo que han hecho más que urgirlos en concluir los reportes.
- Los donantes no pueden desarrollar países, son los ciudadanos los que desarrollan los países.

En este marco hay algunos puntos a considerar especialmente y que merecen discusión:

- **Los actores**, especialmente el rol del actor político, en los procesos de desarrollo local. Las Municipalidades, como nunca, tienen la oportunidad de ser

¹⁴ Las siguientes líneas se basan en “Operationalizing Social Capital: A strategy to enhance communities ‘Capacity to Concert’”, Ramon E. Daubon and Harold Saunders. The Kettering Foundation. 2003. Mimeo.

¹⁵ “Operationalizing Social Capital: A strategy to enhance communities ‘Capacity to Concert’”, Ramon E. Daubon and Harold Saunders. The Kettering Foundation. 2003. Mimeo.

actores claves de desarrollo, pero también más que nunca deben ganarse el lugar, a través del relacionamiento, la influencia y su capacidad de concertar. La legitimidad electoral, importante, es sólo una de las legitimidades presentes en el medio local. ¿Cuál es la institucionalidad del desarrollo local? Se debe tener cuidado con las agencias de desarrollo local vista como una “tecnología” impuesta al territorio, por el contrario, deben ser parte de un proceso, el cual, en un determinado momento, necesita de institucionalidad. Esto es después y no antes de construir las condiciones mínimas a nivel de los actores y la sociedad.

- Los procesos de desarrollo local deberán tender a la integralidad o no serán tales. En ese sentido, no es conducente caminar hacia procesos de desarrollo económico local en sentido estricto. El tema estratégico es la construcción de capital social como objetivo para un mayor y mejor manejo del excedente económico local. En la situación actual, y en el mejor de los casos, podremos obtener un cierto crecimiento a nivel local, de los frutos del cual no serán capaces de apropiarse los actores locales.
- Es necesario un **cambio de lógica** en todas las cabezas. De la lógica vertical y sectorial, centralista, a la lógica horizontal, de redes, con el territorio como espacio idóneo para articular. En este plano está dada la potencialidad del desarrollo local. Se trata del momento en que se rompen las lógicas centralistas, que se comienzan a combinar con lógicas locales, participativas y pensadas para el territorio. Es el paso, como señala Barreiro, de pasaje de la “participación ideológica” a la “participación pragmática”, con objetivos y resultados claros y palpables.

El desarrollo local no es, no puede ser, un proceso autárquico. Debe articularse con los procesos nacionales. La acción local será más útil si la unimos a una acción por cambiar los marcos nacionales de desarrollo. **Las políticas nacionales de desarrollo local** deben ser un objetivo de quienes trabajamos en desarrollo local y seguramente de la cooperación. **En este sentido, podemos decir que el desarrollo local es mas político que económico.**

Los procesos de desarrollo local son también procesos inducidos, es decir, son el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden con sus decisiones en el desarrollo de un territorio determinado¹⁶. Son **procesos que necesitan de agentes de desarrollo, con determinadas capacidades. Fortalecer y crear esas capacidades es un rol muy importante que la cooperación puede cumplir.**

A modo de conclusión

En las páginas anteriores hemos intentado avanzar en cinco direcciones: la definición del desarrollo local, las características del desarrollo económico local como parte de una estrategia más integral, los desafíos para la gobernabilidad, el rol de la cooperación internacional y la construcción de capital social como uno de los ejes estratégicos de la práctica del desarrollo local.

Con respecto al tema del desarrollo económico local nos interesa destacar especialmente (desde experiencias como la española, pero también desde varias experiencias latinoamericanas) que el verdadero desafío del mismo consiste en

¹⁶ “Desarrollo desde el territorio (a propósito del desarrollo local)”. Fernando Barreiro, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

hacerse cargo de la integralidad (iniciativas de desarrollo local). En ese marco, la estrategia de fondo es la de la construcción de capital social desde el territorio como forma de hacer efectivas y sostenibles las líneas que se proponen llevar adelante los actores. Para ello es necesario un cambio de lógica en la política nacional –de una lógica predominante centralista, sectorial y vertical, a una lógica emergente territorial, horizontal y de redes-.

El empleo debe constituir un eje en las estrategias de desarrollo para América Latina. El mismo no es solamente dependiente del crecimiento económico, sino que deben existir políticas y acciones que lo vinculen fuertemente a la calidad de vida y a la apropiación por parte de los ciudadanos y los territorios de los frutos de ese crecimiento.

Diversos instrumentos y formas de intervención aparecen como relevantes para el accionar a nivel del mercado de trabajo local y regional. Algunos de ellos son:

- ◆ La política de empleo como política social local, en un contexto de interacción entre políticas de fomento económico y otras propiamente sociales.
- ◆ El estudio del mercado de trabajo local como forma de dinamizar la búsqueda de alternativas viables. Creación de Observatorios Locales de Mercado de Trabajo.
- ◆ Pactos Territoriales por el Empleo, incorporando la lógica de acción horizontal-territorial.
- ◆ Los Nuevos Yacimientos de Empleo. Instrumentos de generación de empleo no necesariamente desde las empresas.
- ◆ El apoyo a los sistemas locales de empresas, potenciando la articulación y la amplificación de las oportunidades regionales.
- ◆ Formación y capacitación profesional, como forma de incrementar las fortalezas de los territorios.
- ◆ Atender especialmente las situaciones de pérdida de calidad de empleo. Esta dimensión se ha constituido en uno de las principales, si no el principal, problema de empleo en el país, con fuertes implicancias en materia de integración social y situaciones de exclusión.
- ◆ Descentralización efectiva (recursos y potestades) de las políticas de empleo.

Asimismo, el rol de la cooperación internacional en este campo tiene fuertes desafíos y, sobre todo, la necesidad de hacerse cargo de sus fracasos y carencias, pero también de la potencialidad que tiene en términos de constituirse en un apoyo para procesos duraderos, de verdadera construcción social.

Como señaló Alain Touraine hace un tiempo, nuestras sociedades necesitan de ingenieros de puentes y caminos. No se trata de los ingenieros tradicionales, se trata de los nuevos constructores del capital social desde el territorio, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de nuestros conciudadanos.

Montevideo, diciembre de 2003

Bibliografía consultada

- Alburquerque, Francisco.** *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina.* Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.
- Arocena, José.** *El desarrollo local como desafío contemporáneo.* CLAEH-Nueva Sociedad, Montevideo, 1995.
- Arocena, José.** “Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización”. En *Desarrollo Local en la Globalización.* Javier Marsiglia (ed.), CLAEH, 1999. Montevideo.
- Asociación Chilena de Municipalidades.** *Desarrollo Económico Local.* ASM-FESUR-DSE. Santiago de Chile, 1996.
- Barreiro, Fernando.** *Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local.* En <http://www.iigov.org>
- Bervejillo, Federico.** “Reinvención del Territorio. Los Agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo”. En *Desarrollo Local en la Globalización.* CLAEH. 1999. Montevideo, Uruguay.
- Brugue, Quim y Goma, Ricard.** *Gobiernos locales y políticas públicas.* Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2001.
- Daubon, Ramon y Saunders, Harold.** “Operationalizing Social Capital: a strategy to enhance communities ‘Capacity to Concert’”. The Kettering Foundation. 2003. Mimeo.
- Enríquez, Alberto.** “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”. *Alternativas para el Desarrollo* No. 80. FUNDE. San Salvador, El Salvador. Diciembre 2003.
- Enríquez, Alberto y Gallicchio, Enrique.** “Gobernanza y Desarrollo Local”. Documento presentado en la Escuela de Verano MOST-UNESCO, organizado por CLAEH y Universidad Católica del Uruguay. Punta del Este, Uruguay, octubre de 2003.
- Gallicchio, Enrique.** *Descentralización y desarrollo local como factores de integración regional. El caso del Mercosur.* Documento presentado a la II Conferencia Centroamericana por la Descentralización y el Desarrollo Local (CONFEDLCA), Guatemala, 2002.
- Gallicchio, Enrique.** El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social. Revista Estudios Centroamericanos No. 66º, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, Octubre de 2003.
- Gallicchio, Enrique.** Los desafíos de la cooperación para el desarrollo local en América Latina. Ponencia presentada al Seminario del mismo nombre. La Paz, Bolivia, Octubre de 2003. www.riadel.cl.
- Gallicchio, Enrique:** “Red de Observatorios locales de Mercado de trabajo en Uruguay”. Trabajo final del curso DELNET, año 2001. Inédito.
- Gallicchio, Enrique.** “El Desarrollo Económico Local en el marco de una estrategia de desarrollo integral. Reflexiones acerca del caso uruguayo”. En *Cuadernos del CLAEH* No. 86/87. Montevideo, 2003.
- Gallicchio, Enrique.** *La experiencia del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en la construcción de alianzas para el desarrollo local. Análisis de tres experiencias.* Conferencia en Asamblea General de ALOP. Antigua Guatemala, Guatemala. 9 de mayo de 2002.
- Gallicchio, Enrique y Lucy Winchester.** *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay.* Santiago de Chile, 2003.
- Marsiglia, Javier y Pintos, Graciela.** El desarrollo local como desafío metodológico. En *Desarrollo Local en la Globalización.* CLAEH. 1999. Montevideo, Uruguay.