

ASIGNATURA:
MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO DEL DESARROLLO HUMANO LOCAL

Profesorado: Alfonso Dubois

Tema 5. El marco del Desarrollo Humano Local

- 1. Propuestas amplias de desarrollo local**
- 2. El enfoque del Desarrollo Humano Local**
- 3. Resultados de bienestar**
- 4. Las capacidades colectivas**

¿Cómo entender la dimensión de lo local? En los dos primeros apartados de este tema se expone un marco conceptual y analítico de lo que implica conocer el funcionamiento del DHL enmarcado en un determinado espacio. Por un lado, una visión integral y multidimensional del espacio, el territorio, que va más allá de una consideración geográfica. Por otra, las referencias para identificar y relacionar los procesos de desarrollo humano local que se producen en una sociedad para conseguir el cambio.

¿Cómo llevar a la práctica el análisis de las capacidades colectivas? En el último punto se trata esta cuestión. Precisar qué capacidades son centrales y cuáles son sus contenidos es una tarea fundamental para el enfoque del DHL. Así, se requiere establecer qué capacidades colectivas se requieren para que las organizaciones, instituciones y cualquier entidad colectiva lleven adelante sus objetivos. Una vez definidas, se convertirán en las herramientas imprescindibles para analizar los procesos de desarrollo humano local.

Las bases del Desarrollo Humano Local (DHL)

La propuesta del DHL se enmarca en dos referentes teóricos:

- a) aceptar el enfoque del desarrollo humano como referencia normativa, que define al desarrollo las capacidades de las personas, instituciones y sociedades como el espacio evaluativo relevante para evaluar,
- b) la dimensión local como referencia del espacio donde estudiar el desarrollo.

Se propone la dimensión local por entender que es el ámbito más adecuado para analizar los procesos de cambio con contenido de desarrollo humano, así como las dinámicas que explican sus dificultades y posibilidades de consolidación.

En esta propuesta, lo local se entiende, más allá de una visión "municipalista", como toda sociedad que funciona con un proyecto común en un espacio concreto, donde las personas puedan comprender y vivir un proceso compartido.

En definitiva, de la conjunción de ambos referentes, el enfoque del DHL propone un concepto de desarrollo intencional y normativo, pluridimensional, centrado en un territorio determinado donde la sociedad que lo habita es el agente colectivo del mismo. El DHL se propone considerar el funcionamiento de una sociedad en un territorio determinado en la búsqueda del bienestar humano individual y colectivo que tiene como referente el desarrollo humano.

1. Propuestas amplias de desarrollo local

- **Características del Desarrollo Económico Territorial y el Desarrollo Endógeno. Su integración con el DHL**

En los últimos años se ha producido un importante despliegue de propuestas teóricas y políticas que tienen como objeto de atención el desarrollo local. Se vuelve a considerar que los espacios locales juegan un papel estratégico frente a la absorción de las sociedades por el espacio global. Pero esa mirada se hace desde perspectivas muy diferentes. Hay una posición que se limita a reproducir a escala más reducida los planteamientos de la economía convencional, en lo que se conoce como descentralización. Pero hay otras posiciones críticas que formulan propuestas creativas que tienen dos características:

- a) considerar el desarrollo de las sociedades con una visión integral, que comprende otras dimensiones más allá de la económica; y,
- b) enfatizar el carácter endógeno del desarrollo, concediendo el protagonismo del mismo a los agentes y recursos locales.

Estas últimas propuestas tienen un fuerte enganche con el DHL, si bien hay un aspecto que marca la diferencia y obliga a considerar la especificidad del DHL: la inclusión decidida de la dimensión normativa como elemento constituyente del desarrollo local, entendida desde los presupuestos del desarrollo humano. En algunas propuestas de desarrollo local esta dimensión se encuentra explícita, pero no forma parte central a la hora de formular las estrategias. Con ello no se quiere afirmar que el DHL y estas últimas aparezcan como planteamientos enfrentados o mutuamente excluyentes. Al contrario, el DHL recoge muchas de sus proposiciones.

Veamos las aportaciones más significativas que entienden el desarrollo local como una dinámica compleja, sistémica, en la que se articulan las restricciones y potencialidades económicas, culturales, políticas y sociales de cada territorio en la consecución del bienestar. Es lo que consideramos como propuestas amplias del desarrollo local.

a) **Desarrollo Económico Territorial (DET)**

Según la formulación de ILPES/CEPAL, el DET se define como *la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención*. Esta definición engarza con los planteamientos expuestos del desarrollo de las capacidades, al considerar la capacidad del sistema como el elemento relevante, para producir resultados de bienestar colectivo.

Para comprender el DET, veamos los elementos que forman parte del concepto:

- i) **Integralidad:** es necesaria la intervención simultánea en diversos frentes, no puede alcanzar el desarrollo desde políticas sectoriales desconectadas.
- ii) **Flexibilidad:** no hay fórmulas previas ni generales, sino las estrategias integrales deben ser el fruto de un proceso paulatino, donde cada experiencia de desarrollo supone una ruta totalmente original que combina los componentes de forma propia y se desenvuelve en un contexto histórico, social e institucional específico.
- iii) **Descentralización:** implica la efectiva delegación de funciones en los territorios.
- iv) **Pluralismo:** que incluye abandonar la creencia de que existe un determinado saber hegemónico y abrirse a la recuperación y adaptación de conocimientos técnicos y ambientales tradicionales.

v) **Acción colectiva:** frente al anterior énfasis en la figura del empresario individual, se resaltan las habilidades sociales de coordinación y de trabajo en equipo como cruciales para explicar a qué se debe el éxito de experiencias positivas.

vi) **Sostenibilidad:** las experiencias requieren pensarse en el medio plazo, los cambios profundos necesitan de una a dos décadas antes de consolidarse, lo que no quiere decir que no se puedan producir resultados positivos a corto plazo. (Rodríguez, Bernal y Cuervo, 2012)

b) **Desarrollo endógeno**

El desarrollo endógeno pone el énfasis en el territorio, entendido éste como *el espacio donde se expresa el conflicto social inherente a toda sociedad*.

El concepto de territorio es fundamental y se precisa así:

i) Es un espacio opuesto al espacio indiferenciado y carente de significaciones: el territorio local **es una entidad significativa, cultural, localizada en el tiempo y en el espacio**. Es un lugar de identidad, relacional e histórico, resultado de la interacción de múltiples actores (individuales y colectivos) que se relacionan tanto entre sí, como con el medio natural y social.

Por lo tanto, el territorio local es un producto histórico, cultural, vivencial y social, cuya morfología y manifestaciones son resultado de un conjunto de interacciones entre individuo, sociedad y naturaleza.

ii) Es un **espacio de construcción política**. El territorio local supone poder y si no es planteado como estrategia, el territorio no se efectiviza, marcando el paso de una visión geográfica a una política del territorio local. Lo significativo de esta interpretación es que permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales, con las prácticas políticas y las estrategias de los actores.

Los territorios locales producen dinámicas endógenas fundadas en la acumulación territorial de los recursos colectivos específicos necesarios para el desarrollo tanto de su sistema económico productivo como de su entorno institucional y cultural.

Los fundamentos teóricos del desarrollo endógeno descansan en tres pilares que se complementan y que guardan muchos puntos de semejanza con el DET:

i) **Complejidad.** Parte de una visión holística del desarrollo, que se aproxima a la realidad admitiendo la unidad en la diversidad, la universalidad en la singularidad y permite replantear los temas y

valores a partir de intereses propios, locales. Resuelve tensiones históricas, como modernidad-identidad en la concepción del desarrollo, al valorar aspectos estructurales del desarrollo, aspectos institucionales y aspectos relacionales. Por lo tanto, la política de desarrollo endógeno debe combinar objetivos diversos.

- ii) **Diversidad.** Reconoce la diversidad de realidades territoriales y, por ende, de los caminos para el desarrollo. Asimismo, identifica dinámicas locales que permiten crear capacidades territoriales de desarrollo.
- iii) **Estrategia.** La estrategia contempla la acción social intencional expresada como proyecto político territorial. Entiende que el desarrollo es un desafío político. Es una mirada constructiva, no apriorística, instrumental o aséptica del desarrollo. Es un enfoque que interpreta el proceso mismo de desarrollo, en función de las capacidades propias de los territorios, dados tanto por su inserción específica en un contexto situacional, por las características particulares de cada sociedad local, como en función de la política que impulsan los actores con incidencia territorial.

De las dos concepciones anteriores, se extraen una serie de elementos comunes que conforman una visión amplia del desarrollo local, que puede sintetizarse así:

- i) Es un proceso que contempla las dimensiones económica, social, cultural y político-institucional que se encuentran en un determinado territorio que se articulan en un proyecto común.
- ii) Propone una visión integral que supere la parcialización del análisis en políticas sectoriales.
- iii) Señala que las capacidades de la sociedad y de sus agentes son la referencia del cambio y del desarrollo.
- iv) La endogeneidad o apropiación es un elemento fundamental: cada sociedad debe ser capaz de decidir sobre sus prioridades y la mejor forma de alcanzar éstas, lo que significa que no hay recetas generales. Esto implica el reconocimiento de que el desarrollo es una decisión colectiva que atañe al sistema como tal.
- v) La asunción de los anteriores puntos plantea un reto nuevo como es aceptar la complejidad que supone la consideración de las sociedades como una articulación de procesos dinámicos impulsados por una diversidad de actores.

Aunque las anteriores propuestas hacen referencia al desarrollo social, al que incluso se califica de justo, sin embargo no aparece suficientemente explícita la dimensión normativa como referente nuclear.

2. El enfoque del Desarrollo Humano Local

- **Definición del DHL.**
Presentación de un marco de análisis: sus características.
Los procesos de consecución del bienestar: Mercado, Estado y Sociedad.
Cómo definir los resultados del bienestar colectivo.

Partimos de la siguiente definición de DHL: *el proceso integral, o el conjunto de procesos, por el que cada sociedad determina autónomamente su futuro deseable y posible, es decir el bienestar que considera valioso, entendido éste como la ampliación de oportunidades para individuos, grupos sociales y comunidades territorialmente organizadas, de escala pequeña y mediana, así como la movilización de sus capacidades y recursos para un beneficio común equitativo, que tenga en cuenta la equidad de género, en términos económicos, sociales y políticos evaluados desde el desarrollo humano.*

El objetivo general de la propuesta del DHL es el estudio de los procesos de desarrollo humano local en distintos contextos sociales. Se propone identificar esos procesos, analizar las condiciones bajo las que surgen y su evolución posterior hacia su consolidación o debilitamiento, y evaluar su incidencia en resultados de DHL y como dinamizadores de otros procesos. Se busca conocer las interrelaciones de estos procesos dentro del marco integral de funcionamiento de las sociedades locales, más allá del estudio específico de cada uno de ellos.

La cuestión es cómo desplegar esta propuesta de manera que se consiga captar la complejidad, dinámica e integralidad de la propuesta. La novedad del enfoque hace que no sea fácil encontrar referencias de marcos de análisis para una sociedad en su conjunto.

2.1. Características generales del marco

A continuación se presenta un posible marco que recoge de manera sintética los diferentes elementos que deben tenerse en cuenta para analizar e investigar los procesos de DHL. Este marco se basa en la propuesta del Modelo de Regímenes de Bienestar, hecha por el programa WellDev, de la Universidad de Bath, al que se han efectuado diversas modificaciones. No es, por supuesto, un marco definitivo, pero permite captar el alcance del DHL e identificar para su estudio sus principales componentes.

Cuadro: Marco analítico de procesos de desarrollo humano local



Hay que destacar que no se trata de un modelo teórico que explique el DHL, sino simplemente un marco comprensivo de los procesos que constituyen el DHL, que permita:

- identificar esos procesos, agruparlos en categorías, que forman una cierta unidad específica de articulación;
- establecer las relaciones más significativas que se dan entre ellos;
- disponer de una visión integral del sistema de DHL en una determinada sociedad.

Se trata, pues, de un primer esquema que necesita de sucesivas aportaciones y que parte de aceptar un enfoque pluralista que integra diferentes enfoques metodológicos cuando se trata de estudiar las relaciones entre los diversos agentes y procesos en marcha. Supone aceptar que para conocer el funcionamiento de un sistema complejo resulta obligado asumir esta pluralidad. El marco tampoco tiene la pretensión normativa de proponer el conjunto de procesos que deben producirse para que una comunidad obtenga resultados de DHL, sino únicamente entender la dinámica de los procesos que en toda sociedad se hallan en juego.

2.1 Categorías centrales

Para conocer la dinámica de los procesos de DHL se proponen los siguientes apartados que se contienen en el cuadro anterior:

a) Procesos de consecución del bienestar

Aquí se incluyen los procesos sociales o colectivos y los particulares o privados que conducen a los resultados de bienestar propios del desarrollo humano. La consideración del Estado, el mercado, la comunidad y el hogar como fuentes principales de provisión de bienes y servicios es la base de esta propuesta. Aunque pueden señalarse ciertos tipos o categorías generales en la forma de asignación de funciones a cada una de esas instituciones, cada sociedad local presenta características diferentes en la manera de conformar la matriz de responsabilidades institucionales bajo la que se desarrollan los procesos de consecución del bienestar.

Se trata de identificar las relaciones entre las personas y las diferentes instituciones que proveen bienes y servicios que constituyen los insumos del bienestar. Esas relaciones no se entienden de manera aislada dentro de cada institución, sino que forman un conjunto que se interrelaciona. Igualmente se hará necesario analizar los vínculos de estos procesos con la esfera exterior al país, que llamamos global, un aspecto de creciente importancia dada la interdependencia que supone la globalización.

b) Factores condicionantes o marco socio-político

Las estructuras social, política y económica de la sociedad constituyen un referente fundamental. En ellas se encuentran no sólo las fuerzas que operan en los distintos ámbitos, los vínculos que establecen la correlación existente entre ellas, sino los modelos tácitos o explícitos de valores, actitudes y creencias. Se trata de ir más allá de una mera descripción y ofrecer una perspectiva dinámica. El objetivo es conocer las estructuras socio-políticas y su dinámica en la toma de decisiones que afectan al colectivo e inciden en la determinación de su futuro. El análisis de la gobernanza de la sociedad local, entendida desde esta perspectiva amplia, será una de las tareas que se explicitará en un capítulo específico de la metodología.

La territorialización de las políticas públicas es una de las propuestas centrales desde una visión amplia del desarrollo local como proyecto colectivo, como se señalaba al principio de este capítulo. Territorializar las políticas implica una percepción dinámica del territorio y trasciende cualquier intento de una mera aplicación tecnocrática, como pudiera ser la descentralización. Lo que se propone estudiar es el proceso creativo a través del cual el gobierno y los actores diseñan acciones que dimensionen, adecuen, complementen y

articulen las medidas que los diferentes niveles de gobierno y las entidades públicas ejecutan en el territorio, y las hacen empatar con las prioridades y dinámicas institucionales, culturales, organizativas y de recursos del territorio.

Este proceso supone:

- i) de-construir y reconstruir los procesos de actuación de los poderes públicos;
- ii) examinar las relaciones, alianzas y conflictos entre el gobierno central y los gobiernos locales para identificar la forma en que dichas instancias intervienen en cada política concreta y con qué resultados específicos, señalando los mecanismos y tipos de coordinación generados;
- iii) dilucidar sobre las capacidades de los gobiernos locales en el proceso de implementación de las políticas públicas territorializadas, lo que implica comprender un complejo andamiaje de relaciones inter-institucionales, donde la coordinación no siempre tiende a ser el elemento de cohesión de la ingeniería del Estado.

La territorialización pone el énfasis no sólo en los contenidos de intervención sino también la forma en que se toman las decisiones, la inclusión de los niveles de gobierno en la elaboración e implementación, en una dinámica de relaciones de mutua dependencia donde las partes se enfrentan y negocian en condiciones desiguales la atención a las prioridades locales.

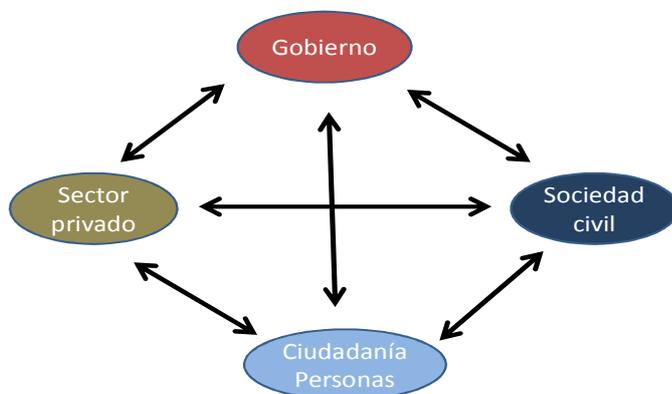
c) **Procesos de DHL**

En este apartado se trata de identificar y analizar los procesos que pueden calificarse como de DHL, prestando especial atención a los procesos de elaboración de las estrategias de desarrollo de cada sociedad y a la participación efectiva de la ciudadanía y los agentes sociales que permita definir el grado de apropiación de las mismas. Uno de sus objetivos específicos es identificar y analizar los procesos de DHL que se producen en el espacio de la economía solidaria, que serán objeto de una atención particular en otra asignatura.

Los tres apartados anteriores deben relacionarse y evaluarse de cara a la consecución de los resultados de bienestar propios del desarrollo humano. El objetivo no es analizar sin más los procesos que tienen lugar en cada uno de ellos, sino evaluarlos en función de su idoneidad y eficacia para conseguir esos resultados. Por ello, las vinculaciones directas de cada uno de los apartados con los resultados del bienestar es una cuestión central en la utilización del marco.

Actores de los procesos

¿Cuáles son los grupos de actores que tienen que considerarse para el análisis de los procesos? Woodhill (2010^a: 29) distingue cuatro grupos:



Nos interesa especialmente saber qué ocurre dentro de los grupos de la Sociedad civil y la Ciudadanía, ya que es ahí donde se gestan los valores que configuran las visiones de futuro que van a pelear por plasmarse en cada sociedad. Pero al referirnos a ambos grupos no se debe entender que ambos actúen de manera consensuada y al unísono. Al contrario, dentro de ellos se dan conflictos y pugnas que son fundamentales para entender la dinámica del sistema; si bien, por otro lado, cumplen un papel como grupo o colectivo.

No se trata de describir de manera detallada a los diferentes grupos, hacer una descripción sociológica de los diferentes agentes de cada grupo, sino de: a) hacer un análisis evaluativo, que permita identificar aquellos agentes y procesos que son más relevantes de cara al DHL; b) tener en cuenta las relaciones tanto hacia dentro del grupo, como con otros grupo y con el entorno.

d) **Resultados de bienestar: individuales y colectivos**

La selección de las dimensiones a tener en cuenta en cada nivel y de los indicadores para medir cada una de ellas es el principal reto metodológico. En el apartado siguiente se presenta una primera propuesta, si bien la concreción de esos indicadores y procesos evaluativos, que permitan la aproximación mayor posible para la medición de los resultados de bienestar, sigue siendo el desafío principal y la tarea pendiente a la que se dedicarán más esfuerzos.

e) **Categorías transversales**

Se proponen tres categorías que deben cruzar el análisis de los cuatro apartados anteriores. Estas son: el enfoque de género, las relaciones con la naturaleza y las capacidades colectivas. La transversalidad de las capacidades

colectivas es una referencia central, ya que establece una de las propuestas novedosas que quiere abordar la investigación. Aunque aparece expresamente en el apartado de Resultados, debe incluirse también en los otros tres. Las capacidades colectivas pueden estudiarse tanto como un proceso como un resultado, por lo que tiene sentido esa doble adscripción sin que ello suponga una duplicación.

Por último, el círculo central recoge la triple referencia a Capacidades, Cambio y Resultados –tomada de Baser y Morgan (2008)- y propone una doble tarea: a) la necesidad analizar las interconexiones entre los diferentes espacios propuestos; y, b) el carácter dinámico del análisis, que supone considerar los vínculos entre capacidades, cambio y resultados como el motor del desarrollo humano local.

3. Resultados de bienestar

- **Las referencias para evaluar los resultados del bienestar colectivo. La justicia como referente central. La propuesta de Fraser como base para establecer indicadores de justicia.**

La referencia última es conocer si la sociedad local tiene la capacidad fundamental de crear valor público, si la combinación de capacidades colectivas e individuales permite que ese sistema humano sea capaz de crear valor. Se entiende que hay un valor público añadido cuando los resultados, desde la perspectiva del desarrollo humano, son positivos.

Por eso, precisar este apartado es central, ya que a partir de él habrá que diseñar los indicadores que van a evaluar si realmente se consigue el bienestar y en qué medida. En el enfoque del DHL, esos indicadores deberán hacer referencia al espacio informativo de las capacidades.

Si para evaluar el bienestar de las personas establecemos el perfil de lo que consideramos debe satisfacerse para que la vida merezca la pena, ¿qué debemos tener en cuenta a la hora de evaluar el bienestar de la sociedad? De primeras hay que dejar constancia de la falta de propuestas que hagan un planteamiento integral del bienestar colectivo. Únicamente se disponen de trabajos sobre algunos de sus elementos, ciertamente relevantes, como pueden ser las capacidades colectivas, la gobernanza, la democracia, etc.

No se trata de disponer de un indicador sintético que ofrezca una evaluación del bienestar social, pero sí de una propuesta teórica que permita integrar los diferentes indicadores y ofrecer un análisis del conjunto. Desde el desarrollo humano la justicia forma parte sustantiva de cualquier propuesta que quiera calificarse como tal. Por ello se adopta la referencia de la justicia.

El bienestar colectivo o se basa en la justicia o no es bienestar. Dicho de otra forma, sin justicia no hay posibilidad de afirmar que se ha conseguido el bienestar social. Aunque puede suponerse que pocas objeciones se harán a este arranque, es seguro que las divergencias surgirán a la hora de precisar los contenidos de la justicia. A pesar de las estrechas conexiones entre el enfoque de las capacidades y la justicia, no se han elaborado propuestas que permitan operativizar un enfoque de la justicia desde el desarrollo humano, siendo tal vez la lista de las capacidades básicas de Nussbaum el ensayo más avanzado, si bien limitado a la esfera individual.

Como un primer acercamiento para analizar los resultados de bienestar en relación a la justicia, se asume la propuesta de Fraser (2008) que considera tres reivindicaciones centrales: redistribución, reconocimiento y representación. Cualquier propuesta de justicia para una sociedad debe encontrar respuesta a estas tres cuestiones. ¿Qué capacidad tiene una sociedad de redistribuir equitativamente sus recursos, de reconocer las diferencias propias de cada persona o grupo y de establecer un sistema de toma de decisiones que integre la representación adecuada de los diferentes intereses?

En nuestro caso se trata, además, de comprobar hasta dónde los procesos de DHL desembocan en cambios de la sociedad que la hagan más justa. Es decir, si se consiguen resultados en las diferentes dimensiones de justicia: i) ¿se redistribuye mejor? ¿es más equitativa la sociedad?; ii) ¿la convivencia es más pacífica entre los diferentes grupos? ¿hay un mayor respeto de los derechos humanos?; iii) ¿hay una mayor participación de los grupos y las personas en las cuestiones comunes? ¿funcionan más eficazmente las instituciones públicas en conseguir objetivos de desarrollo humano?

Desde esta perspectiva de justicia, el objetivo a medio plazo será establecer una lista de indicadores que midan el bienestar social desde: a) la redistribución, con una especial atención a la equidad de género, que recoja la estructura de distribución de variables relevantes para el bienestar (salud, educación, renta, etc.) por edades, regiones, grupos identitarios; b) el reconocimiento, que refleje la convivencia entre diferentes grupos, el respeto a los derechos humanos, la aceptación del asociacionismo, etc.; y, c) la representación, que permita evaluar el funcionamiento y calidad del sistema democrático, la participación de personas y grupos en la toma de decisiones, el sistema de gobernanza, etc. De manera transversal se plantea la evaluación de las instituciones, para lo que habrá que seleccionar aquellos indicadores, que permitan evaluar cualitativamente sus capacidades colectivas de cara a resultados de desarrollo humano.

Además de las tres dimensiones relativas a la justicia, será necesario evaluar las bases materiales del bienestar colectivo. Es decir, la disponibilidad y calidad de los recursos fundamentales para considerar el bienestar colectivo, como son determinados bienes públicos: salud, educación, administración de justicia,

ocio/cultura, empleo, etc. y de manera especial el uso de los recursos naturales y el impacto en el medio ambiente de las actividades productivas.

4. Las capacidades colectivas

- **Precisar qué capacidades colectivas son necesarias para que organizaciones e instituciones cumplan con sus objetivos.**
Diversas propuestas de identificación de capacidades colectivas.
Una lista integrada como base para trabajar.

El elemento fundamental del proceso de DC es el concepto de capacidad colectiva. Para elaborar estrategias con esa nueva referencia, el concepto que se tenga de capacidad colectiva es decisivo, por lo que se requiere una definición precisa que permita establecer objetivos claros y diseñar políticas. Plantear que las organizaciones, instituciones y empresas necesitan determinadas capacidades para que su funcionamiento sea exitoso no es una novedad del enfoque del desarrollo de las capacidades. En el mundo de la economía de la empresa y de las administraciones públicas existen abundantes propuestas al respecto, si bien parten de considerar a cada ente colectivo con objetivos muy precisos y tópicos pensados para funcionar en una determinada concepción de democracia formal y en un marco de economía de mercado, sin tener en cuenta la pretensión de buscar formas organizacionales e institucionales alternativas y una relación diferente con el entorno. En consecuencia, no responden a cuáles son las capacidades necesarias para que las unidades de este nivel dos del DC promuevan procesos de desarrollo humano.

Capacidades necesarias para el cambio institucional

- i) Formular y entender los desafíos de la sostenibilidad medioambiental y de la justicia social.
- ii) Gobernar un mundo global altamente complejo cuando se enfrentan riesgos de colapso medioambiental, violencia y terror provocados por inequidades, pobreza o competencia sobre recursos escasos.
- iii) Dirigir la innovación tecnológica hacia los desafíos de nuestro tiempo.
- iv) Conducir los cambios institucionales, rápidos y fundamentales, que necesitan las comunidades y sociedades para ser más sensibles y resilientes a los problemas que enfrentan.
- v) Para poner en marcha nuevas dinámicas de compromiso entre la ciudadanía, sus líderes, empresas, gobierno y sociedad civil.

Fuente: Woodhill (2010b:49)

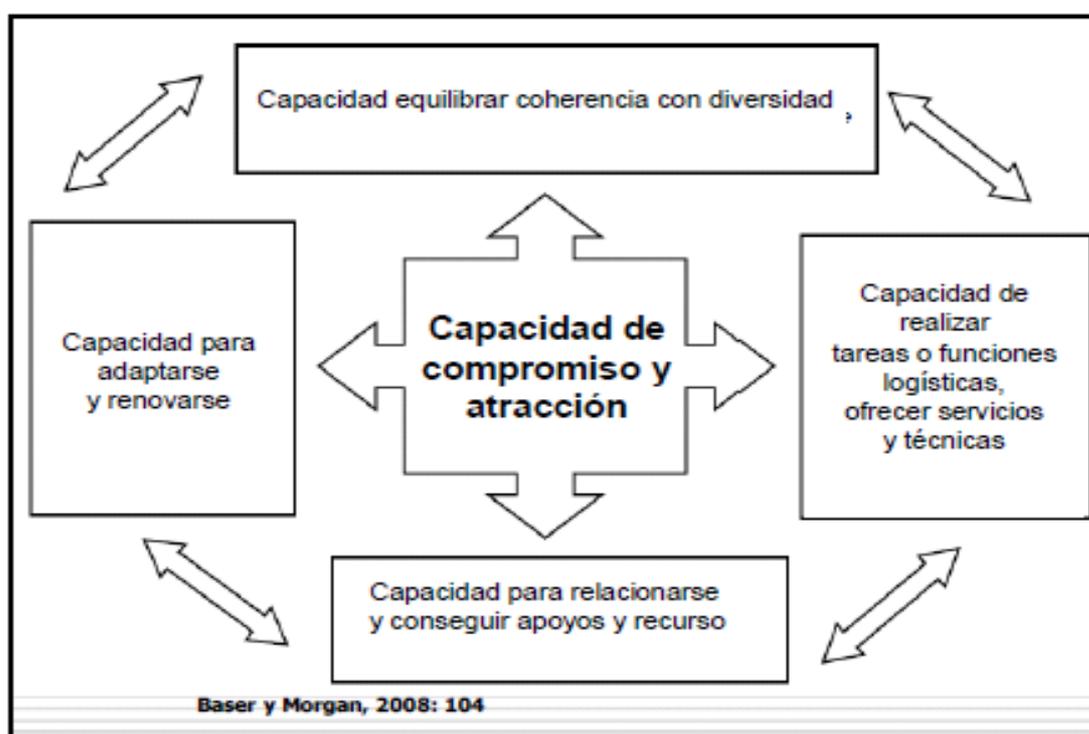
El desafío no se encuentra en el simple funcionamiento eficiente, que debe afrontar cualquier instancia pública o privada, sino en conseguir funcionar con autonomía en su pretensión de ser un proceso crítico con el modelo dominante. Por eso, más que pensar en una lista de capacidades entendidas cada una de manera independiente, la cuestión es entenderlas como un conjunto interconectado donde todas son necesarias e interactúan, retroalimentándose e influyéndose entre sí. Expresado de otra manera, se busca la visión de todas esas capacidades de manera que se vislumbre la capacidad colectiva integral como la habilidad colectiva o la aptitud de una organización para llevar a cabo una función particular o un proceso, dentro o fuera del sistema. Esa capacidad colectiva integral se compone de una serie de capacidades colectivas que son que las permiten a una organización hacer cosas y mantenerse. ¿Cuáles son esas capacidades colectivas que se encuentran en todos los sistemas y organizaciones y cómo se articulan?

En primer lugar, hay una distinción importante entre las capacidades técnicas y las capacidades funcionales transversales, para poner de manifiesto cuál es la naturaleza específica de las capacidades relevantes. Las capacidades funcionales transversales son aquellas que se encuentran en cualquier colectividad pública o privada, sea cual su nivel de complejidad o el alcance territorial sobre el que actúan. Son éstas las que interesan para nuestro

objetivo, ya que son las que marcan las decisiones que afectan al funcionamiento presente y futuro de un colectivo.

Nos proponemos diseñar una primera lista, a modo de ensayo, que sirva de base para un debate ordenado y permita avanzar en la definición y operatividad de las capacidades. Para ello se parte de los trabajos de Baser y Morgan, Woodhill y PNUD, en cuanto que todas ellas se han planteado identificar las capacidades colectivas necesarias en una organización que se propone procesos de emancipación.

Baser y Morgan (2008) proponen cinco capacidades transversales que se representan en el cuadro siguiente como un conjunto interrelacionado.



La capacidad de compromiso y atracción, que se perfila como central, plantea que las organizaciones deben poder tener voluntad, poder elegir, poder empoderarse y poder crear un espacio para ellas mismas. Refleja una capacidad nuclear que implica tener ambición, convicción, determinación e identidad colectiva. Las denominaciones de las siguientes capacidades son suficientemente expresivas de sus contenidos lo que permite evitar ahora entrar a un mayor detalle. En cualquier caso, hay que dejar clara que se requiere realizar una especificación de los mismos.

A su vez, el PNUD identifica cinco tipos de capacidades funcionales transversales (UNDP, 2009) que son la capacidad de: 1) emprender un diálogo entre todas las partes interesadas; 2) analizar una situación y crear una visión; 3) formular políticas y estrategias; 4) presupuestar, gestionar e implementar; 5)

controlar y evaluar. Si bien las cinco son decisivas y no puede prescindirse de ninguna, coincidimos con el PNUD en el papel destacado de la capacidad de analizar una situación y crear una visión (que corresponde al número 2 de la relación anterior), que implica poder evaluar los recursos y las necesidades de capacidades que requiere su funcionamiento. Esta capacidad es la base de la estrategia del proceso del DC y se convierte en una pieza de especial relevancia para cualquier organización o comunidad ya que significa ser capaz de formular una visión del futuro del colectivo y una definición de los objetivos a conseguir. Tener esta capacidad supone analizar las capacidades deseadas para el futuro frente a las capacidades actuales, lo que genera una comprensión del conjunto de capacidades y necesidades que permita dar respuesta a la pregunta de qué capacidades hay que desarrollar.

Estas capacidades guardan una relación con las señaladas por Baser y Morgan, lo que permite integrar ambas. Así, se hace el siguiente encuadramiento: la capacidad 1 (emprender un diálogo entre todas las partes interesadas) se encuadra en la capacidad de compromiso y atracción; la capacidad 3 (formular políticas y estrategias) en la capacidad de equilibrar coherencia con diversidad; la capacidad 4 (presupuestar, gestionar e implementar) en la capacidad de realizar tareas o funciones logísticas, ofrecer servicios y técnicas; y, la 5 (controlar y evaluar) con la capacidad de adaptarse y renovarse. No quiere decir que se dé una correspondencia total entre ellas, sino que la adscripción que se hace no disuena, dando primacía a la formulación de las capacidades de Baser y Morgan por entender que tiene mayor alcance.

Ya se ha destacado la trascendencia de la capacidad colectiva número 2 del PNUD, que no encuentra fácil acomodo en las capacidades del esquema de Baser y Morgan, lo que no quiere decir que no sean compatibles. Por el contrario, lo complementa en cuanto puede calificarse como la capacidad colectiva que permite que funcionen correctamente las cinco capacidades básicas.

Las capacidades en un escenario complejo

Las entidades tienen que desarrollar su actividad en un entorno complejo que se caracteriza por la incertidumbre y la volatilidad, lo que implica que su proyecto encuentra dificultades añadidas a las que hacer frente. Hay que plantearse qué nuevas capacidades son necesarias ante esta realidad.

La categoría de resiliencia se ha convertido en una referencia para expresar la capacidad necesaria de cualquier organización para poder llevar adelante su proyecto en entornos complicados. La relación de capacidades emergentes, que señala Woodhill (2010b:53), es una respuesta a esta cuestión al proponer

aquellas que pueden proporcionar un mayor grado de resiliencia en base a la innovación institucional. Propone las siguientes capacidades necesarias para funcionar en el escenario actual:

a) Navegar en la complejidad: ser capaz de actuar dentro de la impredecibilidad y complejidad inherente a los sistemas sociales.

b) Aprendizaje de manera colaboradora: cuanto mayor capacidad haya de aprender de forma colaboradora, mayor será la capacidad de innovación institucional. No puede pensarse en un proceso de aprendizaje pasivo en el que el gobierno o la academia sean quienes ofrezcan las soluciones que luego se apliquen a las diferentes organizaciones, empresas o administraciones. La imprescindible innovación institucional surgirá de un proceso de aprendizaje caracterizado por las interacciones entre los diferentes actores. Así, en la capacidad antes señalada de adaptarse y renovarse habrá que especificar la importancia de este proceso.

c) Compromiso político: la innovación institucional es un proyecto político. Aquí destaca la importancia de las dinámicas del poder y la autoridad, frente a las que este compromiso necesita: capacidad de ver y criticar las relaciones de poder; capacidad de hacer juicios sobre la forma apropiada de compromiso político; capacidades en relación con los procesos de cabildeo, advocacy e influencia política; y, capacidad de utilizar los medios de comunicación en todas sus manifestaciones. Estas capacidades las hemos integrado dentro de la capacidad de compromiso y atracción.

d) Autorreflexión: el cambio social es un proceso emocional; requiere de las capacidades autorreflexivas de los actores, lo que supone cuestionar las propias asunciones y creencias. Supone una especificación importante de la capacidad de adaptación y renovación.

Esta primera tentativa de una lista de capacidades funcionales relevantes no supone dar por concluido el objetivo. Esta lista no pretende erigirse en una referencia única y cerrada, por el contrario su finalidad es abrir una vía que permita el debate sobre los criterios tenidos en cuenta para su elección y las capacidades concretas identificadas. En segundo lugar, no hay que olvidar que estas capacidades tienen que entenderse en función del objetivo de la justicia social y deben evaluarse desde la dimensión normativa del desarrollo humano. En tercer lugar, para que sean operativas es necesario especificarlas y disponer de indicadores precisos.

Lista de capacidades funcionales relevantes

Capacidad de análisis y visión de futuro	Resiliencia
Capacidad de compromiso y atracción	Analizar y criticar relaciones de poder Juicios sobre formas apropiadas de compromiso Influencia e incidencia política Uso de los medios de comunicación
Capacidad de relacionarse y conseguir apoyos	
Capacidad de equilibrar coherencia con diversidad	
Capacidad de adaptarse y renovarse	Aprendizaje Autorreflexión y autocrítica Combinar diferentes tipos de conocimiento, incorporar el conocimiento local en la gestión y la toma de decisiones Capacidad de incluir en su estrategia las restricciones de la naturaleza
Capacidad de tomar decisiones ante problemas complejos	Navegar en la complejidad
Capacidad de realizar tareas	

Bibliografía

- BASER, Heather y Peter MORGAN (2008); *Capacity, Change and Performance*. Study Report. European Centre for Development Policy Management.
- CUERVO, Luis Mauricio; Teoría del desarrollo 21.0. Piezas para la reinención del concepto. ILPES, CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.cebem.org/publicaciones.php?seccion=65&ID=2216>
- DENEULIN, Séverine and J. Allister MCGREGOR (2010); The capability approach and the politics of a social conception of wellbeing. *European Journal of Social Theory* 13 (4) 501-519.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990); *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Basil Blackwell (versión española: *Los Tres mundos del Estado de Bienestar*, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, 1993).
- FRASER, Nancy (2008); *Escalas de justicia*. Herder, Barcelona.

- FRASER, Nancy (2008); La justicia social en la era de la política de identidad. Revista de Trabajo, Año 4, nº 6 agosto-diciembre 2008.
- JONES, Harry (2011); "Taking responsibility for complexity. How implementation can achieve results in the face of complex problems". *Working Paper 330*. June 2011, Overseas Development Institute, London. Disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/6485.pdf>.
- MADOERY, Oscar (2007); *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y las regiones*. UNSAM, Argentina.
- RODRÍGUEZ, BERNAL y Luís Mauricio CUERVO (2012); *Teoría y práctica del desarrollo económico local*.
- UNDP (2009); *Supporting Capacity Development. The UNDP Approach 2009*.
- WOODHILL, Jim (2008); How institutions evolve. Shaping behaviour. Disponible en: <http://www.thebrokeronline.eu/en/Magazine/articles/Shaping-behaviour>
- WOODHILL, Jim (2010^a); Capacity Lives Between Multiple Stakeholders. En: *Capacity development in practice – Dimensions of Capacity*, pp. 25-41.
- WOODHILL, Jim (2010^b); Capacities for Institutional Innovation: A Complexity Perspective. IDS Bulletin Volume 41, Nº 3, May 2010, pp. 47-59.