

## **El Proyecto Político Local como alternativa de Desarrollo**

Oscar Madoery (\*)

- ◆ Este artículo ha sido publicado en Revista Política y Gestión, volumen 2, publicación arbitrada de la Universidad Nacional de San Martín, U. Nacional del Nordeste, U. Nacional de Rosario, U. Nacional del Litoral, la Universidad de Chile, Colegio de Sociólogos del Uruguay y el Centro de Investigaciones y estudios Sociales del Uruguay, ed. Homo Sapiens, 2001.

(\*) Agradezco los comentarios siempre oportunos de Sergio Boisier, sin que ello signifique hacerlo responsable de las inconsistencias que presenta este artículo.

## ***Indice***

- 1. Introducción*
- 2. La singular dialéctica entre globalización y territorialización*
- 3. La pérdida de exclusividad del Estado-Nación ó política y territorio en tiempos de globalización*
  - a. La construcción del territorio*
- 4. Capacidades endógenas y desarrollo “autogenerado”*
- 5. El Proyecto político local como expresión del desarrollo territorial*
- 6. Conclusiones*

## Abstract

El artículo ofrece una reflexión sobre los conceptos de territorio y de desarrollo desde la perspectiva de la Ciencia Política, analizando el significado que adquieren ambos conceptos a partir de las transformaciones globales y la resignificación de los ámbitos locales. El desafío actual para las ciencias regionales, es el de construir teorías del cambio que permitan explicar cómo una ciudad o una región puede desarrollarse a partir de sus capacidades endógenas. El enfoque privilegiado aquí, entiende que reintroduciendo el valor de la política, es la forma como se construye poder local en tiempos donde predomina lo global. En tal sentido, se presenta la noción de *Proyecto político local*, como una alternativa para comprender la dinámica territorial a partir de sus capacidades endógenas. Si lo global define el contexto, lo local define el proyecto. Si lo global define diferentes ámbitos de actuación de los actores, lo local define el lugar de la identidad, el territorio de compromiso y una nueva escala de desarrollo.

## 1. Introducción

El presente trabajo contiene una visión del desarrollo desde el territorio. Su objetivo es analizar la nueva configuración espacial, en el marco de las transformaciones globales y regionales, y reconocer las connotaciones territoriales que la noción de desarrollo adquiere.

La reflexión surge a partir de algunos interrogantes propios de estos tiempos dominados por la doble lógica de globalización y territorialización: ¿cómo construir territorios *relevantes* en este escenario dominado por fuerzas a la vez antagónicas y complementarias, opuestas y combinadas? ¿Cómo reterritorializar lo que la globalización desterritorializa? Así mismo: ¿Cómo generar políticas de desarrollo desde el “lugar”? El abordaje se realiza desde una perspectiva que remarca la importancia del territorio para el desarrollo: la **territorialización** como propuesta y la **relación territorio y desarrollo** como marco, recuperando desde una mirada política ambos conceptos, no como categorías definidas apriorísticamente, sino como realidades “construidas” a partir de procesos complejos, que involucran interacciones sociales, dimensiones institucionales y culturales y relaciones de poder.

La visión que adoptamos del territorio es política, no geográfica y ésta es **nuestra primera idea**. La relación entre *política*, como síntesis y expresión de las relaciones de poder y *territorio*, como expresión valorativa del espacio, como el espacio dotado de significado, nos permite comprender que, en un contexto dentro del cual pueden coexistir sentidos diferentes -homogeneización-fragmentación, integración-desintegración-, la posibilidad de caracterizar los múltiples espacios geográficos y convertirlos en territorios, sólo es pensable a partir de variables políticas.

El análisis socioespacial reconoce conjuntos espaciales identificables a diferentes escalas geográficas. Las transformaciones científicas y tecnológicas internacionales, la homogeneización de los mercados globales, las pautas identitarias y culturales, el rol de las instituciones nacionales, los agentes públicos y privados locales, son piezas clave en la recomposición socio-espacial, convirtiendo los espacios en *territorios* de interacción y conflicto, reconvirtiendo lo local en el marco de lo global. Esas diferentes escalas geográficas subnacionales, habilitan pensar en diferentes escalas de desarrollo. Esta es **nuestra segunda idea orientadora**.

Desde hace más de una década, se ha venido gestando y difundiendo una extensa literatura en las ciencias regionales, donde se plantea la necesidad de construir teorías

del cambio que permitan explicar cómo un territorio puede generar mecanismos de creación de riqueza a partir de sus recursos específicos. Esto es así porque el desarrollo es crecientemente endógeno y depende de las capacidades locales para generar iniciativas y compatibilizar esfuerzos. Estamos transitando el paso desde una concepción del desarrollo *asistido* hacia otra del desarrollo *generado*; del desarrollo como algo adquirido, hacia una concepción del desarrollo como algo construido a partir de capacidades de los agentes locales.<sup>1</sup>

El desarrollo de una sociedad fue visto tradicionalmente como un conjunto de atributos adquiridos tales como el crecimiento del PBI per cápita, la industrialización de la estructura económica, la democratización y modernización de la sociedad, en general a partir de impulsos exógenos al territorio nacional (vía la ayuda al desarrollo proveniente de los organismos internacionales), o exógenos a las regiones interiores de un Estado (vía la planificación centralizada o la reasignación territorial de recursos).

Hoy el desarrollo es entendido como un conjunto de capacidades generadas endógenamente, ligadas a la calidad de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de articulación público-privada, la innovación y emprenditorialidad de los agentes locales, la capacidad institucional territorial, donde los impulsos exógenos se incorporan un territorio organizado con una estructura de relaciones establecidas y consolidadas. De este modo, se asume que el desarrollo es crecientemente endógeno, porque los factores de desarrollo son capacidades autogeneradas, que el territorio logra articular, dinamizar y orientar, si tiene proyecto.

La idea central que permite articular territorio y desarrollo es la de PROYECTO POLÍTICO LOCAL<sup>2</sup>, porque habilita pensar en un sentido social compartido (idea de proyecto) a partir de capacidades endógenas presentes en cada lugar (idea de local). Lo local como concepto, significa todo ámbito donde los agentes territoriales tienen capacidad de fijar el rumbo. Básicamente, remite a una direccionalidad “abajo-arriba”, a las capacidades emergentes de un sistema territorial, que serán más reconocibles cuanto más acotada sea la extensión del sistema en cuestión. Por eso, lo local es un concepto vinculado siempre a un espacio más amplio en el cual se inserta el territorio en cuestión, municipio, departamento, provincia, región. (Boisier, 2000)

---

<sup>1</sup>Entendemos por agentes aquellos líderes, decisores, funcionarios, profesionales y demás actores locales que desempeñan un rol estratégico, no preestablecido, en el sistema de toma de decisiones del territorio.

<sup>2</sup>Como es utilizado aquí, el Proyecto político local es un concepto político por definición, que da cuenta tanto de la naturaleza multidimensional, como de la complejidad de un proyecto político.

Un concepto eminentemente político como el de proyecto en una dimensión de actuación evidentemente política como la local, ofrece una alternativa para comprender la dinámica territorial a partir de sus capacidades endógenas. Reintroduciendo la política es la forma como se construye poder local en tiempos donde predomina lo global.

El Proyecto político local contiene y otorga sentido a las variadas políticas de desarrollo que llevan a cabo ciudades y regiones ofreciendo una posibilidad de cambio y se engloba en el llamado *Enfoque del desarrollo local*, alternativo al pensamiento único neoliberal, y entiende que el desarrollo se ha convertido en un fenómeno fuertemente localizado, que se debe organizar, planificar y gestionar desde cada unidad territorial con capacidad de decisión estratégica, como son las ciudades y los espacios regionales.

Por ello, el desarrollo local está ligado específicamente a los esfuerzos de ciudades y regiones por transitar su propio sendero de desarrollo y tiene como referente empírico los casos de sistemas locales de empresas y “territorios organizados”. Pero no desconoce que existe un “rol nacional”, que hablar de desarrollo desde el territorio reclama contemplar los nuevos roles del Estado nacional, en cuanto factor condicionante e impulsor para el desarrollo local.

El pensamiento único neoliberal desenganchó la economía del territorio, al considerar la macroeconomía como la única dimensión relevante. También desenganchó la política del territorio, al colocar sólo al mercado como regulador de las relaciones sociales. Así, el triunfo de lo global, fue presentado como la derrota de los territorios, el fin de la geografía a partir de la constitución de un espacio planetario de tiempo presente.

El Proyecto político local, en cambio, asume la territorialización como propuesta. Presupone la necesidad de virar la mirada hacia los mecanismos de generación de capacidades endógenas, es decir, preguntarse cómo un territorio puede generar riqueza y brindar bienestar a la población a partir de sus recursos y fortalezas. Entiende que la escala geográfica es, en esencia política, que el territorio como tal, dotado de identidad, historia y proyección no es un dato que heredamos, sino un resultado, un producto de la estrategia. El espacio global presenta *geometrías variables*, pero el territorio se define, se reinventa a partir del proyecto. Esto es lo que hace las ciudades y las regiones adquieran sentido.

## 2. La singular dialéctica entre globalización y territorialización

El espacio y el tiempo son categorías básicas de la existencia humana y según lo entiende la filosofía, la historia de la humanidad refleja la lucha del hombre por controlar ambas variables. La modernidad cambió la relación espacio y tiempo. Los cambios sucedidos durante los últimos 3 o 4 siglos han acercado de forma única e inusitada a las sociedades de toda la tierra. El dinamismo de la modernidad derivó de la separación del tiempo y el espacio y de su recombinación de manera tal que permitió una regionalización de la vida social, el **desanclaje**<sup>3</sup> de los sistemas sociales y el reflexivo ordenamiento y reordenamiento de las relaciones sociales.

La globalización nuevamente está cambiando nuestra percepción del espacio y el tiempo. En varios aspectos la globalización confiere nuevos significados a individuos y sociedad, modos de vida y formas de cultura, a ciudades y regiones<sup>4</sup>. Todo puede ganar otra luz cuando se ve desde la perspectiva abierta de la globalización. Estamos ante la génesis de un nuevo mundo. Castells (1996) nos recuerda que estamos hoy en la sociedad red, donde los cimientos materiales de la sociedad (espacio y tiempo), se están transformando y organizando en torno al espacio de los flujos y el tiempo atemporal. Hoy, cuando el espacio parece reducirse a una aldea global de telecomunicaciones (espacio único) y cuando los horizontes temporales se acortan hasta el punto de convertir el presente en lo único que hay (tiempo presente), debemos aprender a tratar con un sentido abrumador de compresión de nuestros mundos espaciales y temporales.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> La invención del reloj mecánico permitió medir el tiempo separado del lugar donde éste transcurría. Así el tiempo se escapó del espacio, del lugar. Esa sola razón determinó un cambio profundo entre el concepto de lo local premoderno y el actual: “vivimos la época del desanclaje social, entendido como el despegar las relaciones sociales de sus contextos locales de interacción, reestructuradas en indefinidos intervalos espacio-temporales” Giddens (1993:32).

<sup>4</sup> Existe un interrogante que se ha convertido ya en un clásico de las Ciencias Sociales, referido a la esencia del fenómeno de la globalización. ¿Es un proceso nuevo, o un concepto que renombra y moderniza un proceso con un desarrollo histórico prolongado? Las respuestas que se dan a este interrogante son variadas. Lo concreto es que en las últimas décadas se ha producido un salto cualitativo en la globalización del planeta. Una serie de innovaciones tecnológicas y de fenómenos económicos, políticos, culturales han producido cambios en las relaciones sociales a escala mundial, provocando que la globalización se diferencie de los procesos de internacionalización y mundialización precedentes en cuanto a su alcance e intensidad. Petrella (1996)

<sup>5</sup> El concepto de “**compresión espacio-temporal**”, introducido por David Harvey (1998), refiere a los procesos que generan una revolución de tal magnitud en las cualidades objetivas del espacio y el tiempo que nos obligan a modificar, a veces de manera radical, nuestra representación del mundo. Para Baumann (1998), lejos de homogeneizar la condición humana, la anulación tecnológica de las distancias de tiempo y espacio tiende a polarizarla. Emancipa ciertos individuos de las restricciones territoriales (asegurándole una libertad sin precedentes de los obstáculos físicos y una inédita capacidad de desplazarse y actuar a

Con la disolución del tiempo y el espacio, surge el fenómeno de la desterritorialización, la alteración de la geografía y la historia <sup>6</sup>, que promueve la traslación de las cosas, individuos e ideas, el desarraigo de unos y otros. Porque la globalización reconstituye los aspectos productivos, geográficos, políticos y socio-culturales en una dimensión que transforma la geografía y las cartografías vigentes hasta entonces. En realidad, asistimos a una especie de **cambio de territorialidad generalizada**, donde integración y parcelación, globalización y territorialización devienen procesos recíprocamente complementarios.

Si le damos la razón a Kenichi Ohmae (1995), cuando afirma que las cuatro *íes* que definen una economía: inversión, industria, individuos (como trabajadores o como consumidores) e información, han adoptado una orientación mundial y están cada vez menos sometidas a limitaciones geográficas, debemos asumir que si bien el espacio mundial se convierte en un espacio de relación único, el territorio como categoría, pasa a ser central para los múltiples circuitos a través de los cuales la globalización económica y cultural se constituye<sup>7</sup>.

Y es justamente la **oposición global/local** la que remite a los diversos niveles de abstracción o concreción en que se reorganiza la economía, la política y la cultura, en una época globalizada. La globalización divide en la misma medida que une. Las causas de la división son las mismas que promueven la uniformidad del globo. Es que asistimos a un proceso inacabado de reestructuración del modelo de acumulación capitalista, inducido por la adopción y difusión de nuevas tecnologías que en el campo de la producción posibilitan el aumento de las capacidades de flexibilización, productividad y competitividad de la actividad productiva.

Juntamente con las dimensiones planetarias emergentes de los negocios, las finanzas, el comercio y el flujo de información, se pone en marcha un proceso “localizador”, de fijación del territorial, en una especie de afinidad íntima, mutuo condicionamiento y fortalecimiento recíproco entre la orientación global de aspectos clave de la economía y el renovado énfasis puesto en el principio territorial. Se trata, en definitiva, de la

---

distancia), a la vez que despoja al territorio; cuando la distancia pierde su significado, lo mismo ocurre con las localidades, separadas por distancias (Bauman, 1998:28).

<sup>6</sup> Todo tiende a desarraigarse, a desplazarse más allá de las fronteras, de las lenguas, de las tradiciones. “Poco a poco predomina el espacio global en un tiempo principalmente presente. Así se desarrolla el nuevo y sorprendente proceso de desterritorialización” (Ianni, 1998:61).

<sup>7</sup> De ahí lo apropiado del término glocalización acuñado por Roland Robertson (1996), que habla de la unidad indisoluble de las presiones globalizadoras y localizadoras.

conformación de un *espacio único mercantil*, cuya génesis obedece en parte al incremento en la tasa de innovación, al aumento en el gasto de I&D que ello supone y a la reducción del ciclo de vida de los productos, que requiere de *múltiples territorios de producción y socialización*, en una resignificación de la importancia de la proximidad geográfica para explicar un buen desempeño en la competitividad de las empresas.

Lo global no puede prescindir de lo local, ni lo local puede expandirse, o aún sobrevivir, desconectado de los movimientos globalizadores. Pero el realismo de lo local no puede resultar una visión miope dentro del escenario global. Lo fragmentario es uno de sus rasgos estructurales.<sup>8</sup> La globalización no sólo homogeneiza y nos vuelve más próximos, sino que multiplica las diferencias y engendra nuevas desigualdades.

La globalización es un proceso abierto que puede desarrollarse en varias direcciones, pero no puede ser considerado un proyecto.<sup>9</sup> La mundialización tenía una teleología, suponía una dirección determinada, la fe en el progreso ininterrumpido. La globalización, en cambio, no presenta esas características, constituye un mero entorno, un contexto dentro del cual pueden coexistir sentidos diferentes: homogeneización-fragmentación, masificación-individuación, integración-desintegración del mundo.<sup>10</sup> Más que un orden social o un único proceso, es resultado de múltiples movimientos. Y esto es lo que da lugar a las cuestiones políticas, a las posibilidades de dotar de diversos sentidos a los procesos de interrelación local/global, ya que no contempla un único modo de desarrollo posible, sino diversas conexiones “local/global y local/local”

---

<sup>8</sup> “La globalización no se entiende sin los dramas de la interculturalidad y la exclusión...” (García Canclini, 1999:50) Pero, como también lo reconoce este autor, el rescate de prácticas culturales y sociales que reivindican las estructuras de sentido de ciertos modos de vida, son acciones que, si bien representan luchas por la significación, no eliminan aún la cuestión de cómo ascender hasta la reconfiguración general de la política.

<sup>9</sup> Es cierto que las interpretaciones pueden divergir notablemente entre quienes opinen y representen intereses en la globalización. Para algunos, significa una serie de atributos (libre mercado, competitividad, libertades políticas, comunicaciones abiertas), que lo asemejan a un proyecto de sociedad pretendido y buscado. Para las visiones más críticas, la globalización constituiría una nueva etapa de la expansión capitalista y una estrategia de los grupos dominantes del sistema mundial, reconoce Pérez Lindo (1998:29).

<sup>10</sup> Por el contrario, “el concepto de globalización denota un nuevo contexto en el que todos los actores se encuentran interactuando a través de una economía capitalista transnacional, de un sistema político multipolar y de un sistema de información y comunicación abierto a múltiples direcciones. En suma, se presenta como un nuevo espacio económico-político-comunicacional en el cual los actores están tratando de definir sus nuevos contornos” (Perez Lindo, 1998:28).

(García Canclini, 1998:47).<sup>11</sup> En otros términos, el requisito para contrarrestar las influencias globalistas, es fortalecer las capacidades locales.

Lo concreto es que las organizaciones económicas, políticas, culturales y sociales tejen el mundo en varios planos, en diferentes diseños, afirmando la coexistencia de muchas lógicas contradictorias en un mundo único: homogeneización de pautas culturales-afirmación de identidades locales, inclusión /exclusión geopolítica de territorios, integración económica o aislamiento de economías regionales, unificación y/o fragmentación de espacios nacionales, globalización económica y diferenciación cultural. En síntesis, las diferentes sociedades generan dinámicas particulares de las que resultan organizaciones espaciales diferentes que conforman un mosaico regional al planeta. (Levy, 1994)

De este modo, de la globalización emerge una nueva geografía, caracterizada simultáneamente por la conformación de un único espacio y múltiples territorios. Un cambio de territorialidad generalizada que, como un aspecto paradójico, está reintroduciendo el territorio como factor de identidad.<sup>12</sup>

Ante este escenario de modificaciones territoriales, los marcos mentales de referencia fuertemente arraigados en la figura del Estado –Nación, de la sociedad nacional, adquieren otras posibilidades de expresión. La figura principal que pierde protagonismo es la del Estado-Nación,<sup>13</sup> sometido a fuertes tensiones por la “disolución desde arriba” y el “desmembramiento desde abajo”, propios de la sociedad contemporánea (Anderson, 1994). Pero este proceso no debe ser leído como el fin del Estado Nación, sino como la consolidación de otros ámbitos de interacción y de espacio políticos originales.

---

<sup>11</sup> Pensar la globalización como un proceso singular, no significa preconizar el fin de la historia, ni desvirtuarlo de su carácter histórico, intencionalidad que Sonntag (1998) le atribuye al pensamiento único neoliberal.

<sup>12</sup> Es muy gráfico Boisier (1998 a), cuando sostiene que “la modernidad, en tanto contenedor de la modernización, escindió al hombre del territorio, separó el destino de las personas del destino de su lugar. Resulta entonces comprensible, así como paradójico, que la post-modernidad (o mejor, la alta modernidad en términos de Giddens), está **reintroduciendo el territorio como elemento de identidad ante la globalización.**

<sup>13</sup> La cartografía mundial está siendo elaborada de nuevo. En ese vertiginoso acercamiento del ser humano en el globo, como se suele decir, el Estado nacional se ha hecho demasiado pequeño como unidad de comercio y demasiado grande como unidad de administración.

### 3. La pérdida de exclusividad del Estado-Nación ó política y territorio en tiempos de globalización.

Sin dudas, el Estado-Nación ha sido el ideal territorial de la modernidad. Con ella, el Estado y la política adquirieron una “territorialización” y los estados fueran territoriales, soberanos y nacionales. La larga transición medieval-moderno que significó el paso a la modernidad, implicó una territorialización de las políticas, remarcando las diferencias en los bordes de los estados y las naciones entre interno y externo, propio y ajeno.<sup>14</sup>

Pero la visión estadocéntrica no da cuenta acabadamente de la relevancia de los nuevos espacios de interacción surgidos a partir de las *tendencias globalizadoras* y de las *tendencias descentralizadoras* vigentes, así como de las nuevas alternativas que, con ellas, se generan en la acción política. Junto al Estado-Nación, se fortalecen escalas territoriales que deben ser contempladas para interpretar y, más importante aún, asentar los procesos políticos y fortalecer las interacciones sociales. Nuevos ámbitos territoriales de expresión de las relaciones de poder.

La modificación de las escalas se fue produciendo a partir del siglo XIX, pero fundamentalmente en el siglo XX luego de la Segunda Guerra Mundial con la complejización de los procesos de transnacionalización. En ese camino se fueron reduciendo las formas por medio de las cuales lo local se expresaba a través de las estructuras de las naciones. Si la interdependencia "moderna" tendió progresivamente a proyectar una hegemonía de lo global (lo internacional) sobre lo local, esta preponderancia de lo global no dejó, sin embargo, de producir asimetrías y redefiniciones en el ámbito de lo local. Lo local pasó a expresar nuevas dimensiones, ya no sólo nacionales, sino fundamentalmente subnacionales, regionales e incluso urbanas.

15

Cada expresión de “lo local”, dispondrá de una fuerza que le permita existir frente a los otros si presenta la coherencia característica de una sociedad: un campo económico, las

---

<sup>14</sup> Desde ya que estos principios, fueron la culminación de una larga tradición en la teoría política occidental, donde autores como Platón, Aristóteles, y fundamentalmente, Maquiavelo, Hobbes, Rousseau y Hegel plantearon la idea de centrar en la comunidad política la representación del modelo de la propia vida política (Marden, 1997:50). Ello denota la **matriz hobbesiana** dominante en las Ciencias Sociales, donde el objeto de análisis es el estado nacional y la visión de las relaciones internacionales a partir de actores nacionales.

<sup>15</sup> Como sostiene Alburquerque (1999), el Estado central ya no es el único vertebrador de los sistemas económicos y su comportamiento se ve atravesado por la lógica transnacional de funcionamiento de las grandes empresas, la lógica territorial de desarrollo de los diferentes sistemas económicos locales y la lógica supranacional de los procesos de integración económica.

relaciones sociales, una vida política, una memoria y un horizonte. Es decir que cada lugar, cada territorio, tiene una combinación de variables única, que le otorga singularidad.<sup>16</sup>

Si el territorio es central para los múltiples circuitos a través de los cuales la globalización económica se constituye, como resultado, ciudades y regiones se convierten en actores con creciente significación. A esto se liga la idea de Sassen (1997) sobre que la posibilidad de un espacio global de interacción está dado por la existencia de lugares específicos que operan como condición de posibilidad de las interacciones globales. De modo tal que la combinación de dispersión espacial e integración global ha creado un nuevo papel estratégico para las principales ciudades, como puestos de mando altamente concentrados en la organización de la economía mundial. Es una nueva forma de cómo se manifiesta el poder en el escenario global.

Los sistemas urbanos pasan a ser un *espacio estratégico para el desarrollo*. Esto es así, toda vez que las ciudades constituyen el espacio concreto donde se manifiestan y difunden los fenómenos de innovación y cambio tecnológico y cultural, así como también los de competencia entre las organizaciones. A la vez, es donde se ejercitan con mayor vigor las demandas y presiones sociales, junto con todos los mecanismos de relación de la organización democrática. Incluso estos fenómenos pueden verse dentro de los mismos espacios urbanos, con los procesos de descentralización, recentralización, concentración y dispersión que se superponen en la trama urbana.

Es que en el marco de la dialéctica global/local, el Estado no desaparece,<sup>17</sup> sino que la dimensión mínima de un gobierno se ha reducido, por los cambios tecnológicos y organizativos y los cambios políticos han hecho posible la reivindicación de los gobiernos locales.

Por eso es que hablar de desarrollo local, de desarrollo desde el territorio, no exime analizar el nuevo rol del Estado nacional, junto al papel de las regiones, provincias y

---

<sup>16</sup> Así surge lo que Anderson denomina la **paradoja de Gulliver** (que conoció mundos con hombres similares, aunque mas pequeños o grandes), porque las escalas supra y subnacionales no son una réplica del nivel nacional, sino fenómenos específicos y originales.

<sup>17</sup> "...Simplemente se ha miniaturizado en la era de la información. Prolifera en la forma de gobiernos regionales y locales, que siembran el mundo con sus proyectos, agregan intereses diversos y negocian con los gobiernos nacionales, las empresas multinacionales y los organismos internacionales. La era de la globalización de la economía es también la era de la localización de la política. Lo que a los gobiernos locales y regionales les falta en poder y recursos, lo suplen con flexibilidad e interconexión. Ellos son los únicos que pueden estar a la altura del dinamismo de las redes globales de riqueza e información". (Castells, 1996, Vol. 3:392).

municipios. Como muy bien lo advierte Coraggio (1999), a los fines de un desarrollo integral e integrado, existe la necesidad de recuperar las dimensiones nacional y regional del desarrollo, para superar la tensión global/local. La atención puesta en las políticas de desarrollo territorial no sólo refleja el reconocimiento que las regiones y localidades deben ser dinámicas y flexibles para alcanzar su potencial. También que las políticas del gobierno central pueden verse fortalecidas con las políticas del lugar. Según lo reconoce la OECD (1998), los países a menudo recurren a los gobiernos locales y regionales cuando el gobierno central se muestra incapaz de proporcionar servicios esenciales.

“La articulación Estado - Región, es la clave del desarrollo regional: no hay desarrollo sostenido para una región, si no es en el marco de una política nacional de desarrollo regional. Por su parte, esta carece de toda viabilidad, si no se apoya en las capacidades endógenas de las regiones y si no muestra congruencia con la política económica general.” (Boisier, 1998 b)

Si el cambio estructural depende para su éxito de la estimulación de la innovación y emprenditorialidad local y regional, las políticas del gobierno central descansan sobre la dinámica de las comunidades donde las empresas, las autoridades públicas y la sociedad civil pueden establecer nuevos compromisos y seguir políticas adaptadas a las circunstancias. A su vez, la dinámica de las comunidades puede fortalecer la cohesión social a través de nuevas formas de democracia participativa. La reconstrucción del Estado requiere de la reasignación de roles entre los diferentes niveles de gobierno. Se comienza a configurar también una *nueva geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo*.

Es decir que existe un marco de complementariedad entre las políticas provenientes de las esferas nacional y subnacionales, en el marco de una idea de Desarrollo Regional Subsidiario, como lo define Stohr. (1998).

Fundamentalmente, el rol más importante del Estado y, tal vez por ello, el más difícil de llevar a cabo, es establecer y reforzar la institucionalidad, es decir, las reglas de juego que incentiven a la participación económica y creativa por parte de todos los ciudadanos. Porque en definitiva, el Estado no es un orden espontáneo que se desarrolla como consecuencia natural de los ajustes económicos y la eliminación de intervenciones, como suele ser entendido desde el paradigma neoliberal, sino un conjunto de roles, órdenes, instituciones, que están en un permanente estado de

evolución (Dove, 1998). El Estado debe asegurar la provisión de bienes colectivos que los mercados no proveen, pero sin los cuales el orden social no sobreviviría. Por tanto, la reforma del Estado no implica su reducción a su mínima expresión posible, sino su reconstrucción en sus diferentes niveles, del central al local, para que pueda desempeñar completamente sus funciones en relación a la sociedad y el mercado. Esto nos dará la pauta de sus características funcionales, institucionales y territoriales.

#### **a. La construcción del territorio**

Como ya dijimos, el cambio de territorialidad generalizada ha determinado la existencia de un único espacio y de múltiples territorios. El desarrollo local requiere de (o se vale de) un concepto de territorio diferente al del Estado Nación: aquél de dimensiones subnacionales en el cual se encuentran una serie de características locales que lo singularizan y lo convierten en nueva categoría de análisis y espacio de definición de políticas. Pero se necesita de enfoques complejos, para comprender la noción de territorio, que permitan concebirlo como estructura flexible, sin límites jurisdiccionales predefinidos, objeto de construcción social y política que expresa su identidad, su singularidad en el escenario global.

La nueva geografía de poder, lejos de provocar una redistribución armónica de actividades, población y riqueza, tienen efectos desiguales provocando una rejerarquización del territorio, al tiempo que una profundización de desequilibrios territoriales, con disparidades entre grandes regiones, en el interior de un mismo espacio regional y hasta en un mismo espacio urbano. La noción de desequilibrio (tanto en su faz social, económica, como territorial), define apropiadamente la nueva configuración del espacio y la sociedad contemporáneos. La paradoja es que la eliminación progresiva de las barreras espaciales refuerza la importancia territorial para el desarrollo. El territorio, como espacio simbolizado, concreto, integrado a partir de sus especificidades, ocupa un lugar protagónico con respecto al nuevo orden internacional y se constituye en el nuevo actor del desarrollo.

Opuesto al espacio indiferenciado y carente de significaciones, el Enfoque del desarrollo local habla de territorio, de una entidad significativa, de cultura localizada en el tiempo y en el espacio. Si espacio es todo recorte de la superficie terrestre, un

territorio es un lugar de identidad, relacional e histórico<sup>18</sup>. Y un sujeto de construcción política. Al ser una construcción, significa que es el 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 es un producto histórico, cultural, vivencial y social, cuya morfología y manifestaciones son resultado de un conjunto de interacciones entre individuo, sociedad y naturaleza.<sup>19</sup>

Lo significativo es que considerar al territorio como unidad de análisis, significa adoptar una categoría que permite enlazar los procesos sociales, económicos, tecnológicos, culturales, etc., con las prácticas políticas y las estrategias. Un **territorio** constituye, en diferentes niveles de complejidad, un conjunto organizado de agentes y recursos que interactúan dialécticamente con el entorno (medioambiente externo). Adicionalmente, posee su propia capacidad de acción (autonomía), que mantiene procesos orientados a asegurar su vitalidad y durabilidad. (Maillat, 1995).

Así, los lugares tienen la posibilidad de promover una dinámica local fundada en la acumulación territorial de los recursos colectivos específicos necesarios para el desarrollo de su sistema económico productivo y de su entorno institucional. En este marco, es necesaria una **resignificación política del rol territorial**: la construcción a partir de especificidades territoriales, aparece como una contrapartida de la globalización, como la forma de amortiguar sus efectos. “Aún cuando la globalización es un proceso de contracción del tiempo (tiempo real) y del espacio (pueblo planetario), la territorialización es un movimiento de dilatación de estas dos dimensiones del cambio. El tiempo del territorio es el tiempo lento de los aprendizajes como condición de la oferta de especificidad. El espacio del territorio es un espacio diferenciado, que crea irreversibilidades, pero también es un factor de oportunidades de creación”. (Pecqueur y Colletis, 1996:74).

La territorialización representa el proceso que asegura “la emergencia de capacidades endógenas de desarrollo” nos recuerdan Maillat y Grosjean (1998). Así, el territorio no es algo dado a priori, sino el resultado de un proceso de construcción, resultado de la

---

<sup>18</sup> Desde el punto de vista del conocimiento orientado a la acción, la noción de espacio, como sostiene Marc Augé, tal como es utilizada hoy, parece poder aplicarse útilmente, por el hecho mismo de su falta de caracterización, a las “superficies no simbolizadas del planeta.” (1994:19)

<sup>19</sup> Todo sistema social supone organización en el territorio. Las prácticas humanas varían geográfica e históricamente, de modo que el espacio social se construye de manera diferencial. Las dinámicas que se dan en un lugar, son fruto de la sociedad que la vive y según cada momento histórico, dan un significado diferente a la configuración territorial.

calidad institucional, de la organización de los agentes locales, de sus estrategias para afrontar desafíos y oportunidades y de los fenómenos de aprendizaje colectivo.

Las diversas formas de cooperación y aprendizaje, la capacidad de articulación con el entorno, los valores dominantes, la capacidad institucional y el liderazgo decisional público y privado, es decir, las dinámicas específicas del territorio <sup>20</sup>, juegan un papel determinante en la capacidad de las regiones y localidades para dirigir su propio desarrollo Y las políticas locales suelen fracasar si no encuentran las bases colectivas sobre las que apoyarse y desarrollarse.

El concepto básico es que el potencial de una ciudad, de un territorio estriba en su capacidad competitiva y no en ventajas comparativas actuales o históricas, basada en factores como la posición geográfica o la dotación de recursos naturales, porque éstos pueden quedar amortiguados en un entorno global. Los recursos inmateriales, la proximidad, el capital de relaciones y las diversas formas de cooperación y aprendizaje, la capacidad de articulación con el entorno, los valores dominantes y la capacidad decisional, juegan un papel estratégico en la capacidad de las regiones y localidades para dirigir su propio desarrollo.

#### **4. Capacidades endógenas y desarrollo “autogenerado”.**

La noción de desarrollo también está cambiando y esto representa un nuevo desafío para los ámbitos locales. Estamos transitando desde una concepción del desarrollo como algo *adquirido*, a través de la dotación de capital físico, conocimiento, recursos, hacia una concepción del desarrollo como algo *generado* a partir de las capacidades de los actores locales. Hoy el desarrollo es entendido como un **conjunto de capacidades generadas endógenamente**, ligadas a la calidad de los recursos humanos, la disposición organizativa de los agentes, la calidad institucional territorial, donde los impulsos exógenos se complementan insertándose en un sistema territorial organizado.

El desarrollo fue visto tradicionalmente como un conjunto de atributos adquiridos, tales como el crecimiento del PBI per cápita, la industrialización de la estructura económica, la democratización y modernización de la sociedad, en general a partir de impulsos

---

<sup>20</sup> La *dinámica territorial* se despliega sobre la base de la existencia de lógicas sociales, institucionales y decisionales que responden a diferentes niveles de interpretación de los procesos territoriales de desarrollo y que interactúan y se complementan. Esto significa que, desde una perspectiva integral del desarrollo, en el territorio cuentan la dotación de factores, como condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo, y un conjunto de atributos, capacidades, que determinan su potencial de dinamismo. Madoery (1998)

exógenos tanto al territorio nacional (vía la ayuda al desarrollo proveniente de los organismos internacionales), como exógenos a las regiones (vía la planificación centralizada o la reasignación territorial de recursos).<sup>21</sup>

Según Prats (1999), tradicionalmente la matriz intelectual del desarrollo se encontraba en el conjunto de ideas y creencias articuladas en torno al llamado “racionalismo constructivista”, que consideraba que las construcciones sociales sólo son racionales en la medida que respondan a un diseño intelectual previo. Para este pensamiento, las técnicas de construcción, planificación, administración de las organizaciones se concebían como racionales y universales, por lo que podían aplicarse sin tomar en “consideración las diversidades culturales e institucionales históricamente producidas” en cada lugar. Es decir que: “el desarrollo se convertía en un tema principalmente técnico que podía y debía abstraerse del contexto político, institucional y cultural”<sup>22</sup>.

En América Latina, esa lógica instrumental y universalista no sólo es parte de su historia, también de su presente ya que siguió predominando en el terreno de las políticas concretas, amparadas en el llamado Consenso de Washington. Tanto las posiciones predominantes en la época de la sustitución de importaciones, generadora de estrategias de desarrollo estadocéntricas, como la matriz neoclásica sintetizada en el Consenso de Washington, compartieron ese mismo supuesto intelectual. Ambos modelos vieron el desarrollo como la solución de un problema de programación dinámica, focalizado en el nivel de capital y en su asignación entre los diferentes sectores. Para unos la solución era la planificación, para otros, la economía de mercado descentralizada...<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Ocurre que inicialmente el concepto de desarrollo fue asociado al crecimiento económico, casi un sinónimo del crecimiento del PBI, sobre todo del PBI per cápita. Esto para Prats (1999), estuvo ligado a la filiación utilitarista que caracterizó a la idea de desarrollo forjada en a través de las políticas sobre las que se edificó el nuevo orden internacional luego de la segunda guerra mundial. “La finalidad y el criterio de evaluación último tanto de las políticas como de las instituciones de desarrollo era la producción de la mayor utilidad global posible. De ahí que, sin llegar nunca a confundirse intelectualmente, el crecimiento y el PBI per cápita pasara a ser el componente y el indicador fundamental del desarrollo”.

<sup>22</sup> “Se daba por supuesto que con la aplicación a la economía de las ciencias y las técnicas disponibles se aceleraría el crecimiento sin tener que pasar por los largos tiempos de construcción institucional y sin necesidad de lograr el equilibrio entre mercado y poderes públicos sobre los que se había basado el desarrollo del mundo industrializado” “Sólo desde un modelo universal e instrumental de progreso podían desprejarse y desconocerse las instituciones y culturas ‘indígenas’ o ‘nativas’ como incapaces de desarrollo endógeno...” (Prats, 1999: 21)

<sup>23</sup> En palabras de Stiglitz (1998:19), “el Consenso de Washington (también) vió el desarrollo como poco más que la solución de una serie de problemas técnicos difíciles acompañada de la remoción de ciertas barreras (por lo general impuestas por los estados). Hecho esto, el desarrollo vendría por sí mismo. Esta

Pero desde hace algunos años, a partir de importantes observaciones empíricas, particularmente en países desarrollados, se comprende que el desarrollo de muchas regiones al interior de los países, que mejoraron su posición en la jerarquía espacial, es parte de dinámicas específicas del territorio y no de fenómenos de redistribución. La cuestión de la endogeneización de los mecanismos de desarrollo ha sido ilustrado a partir de una serie de conceptos como los de *distritos industriales* (Marshall, Becattini, Amin), *clusters* (Porter), *innovative milieux* (Groupe de Recherche Europeen sur le Milieux Innovateurs - GREMI), *sistemas productivos locales* (Vázquez Barquero), remarcando las relaciones entre empresas e instituciones en el territorio a través de redes formales e informales, relaciones y eslabonamientos productivos.

Ante tales evidencias se va produciendo una situación de crisis y reemplazo de viejos paradigmas de desarrollo territorial, pasándose de la visión redistributiva al potencial de desarrollo en el territorio, provocando un cambio significativo en la conceptualización y aplicación de la política de desarrollo regional. El foco de análisis se ha trasladado a la problemática de la creación de recursos, a la endogeneización de los mecanismos de desarrollo (Vázquez Barquero, 1998, Albuquerque, 1999). La visión del desarrollo endógeno ha introducido como estrategia dominante el desarrollo difuso, el desarrollo *desde abajo*, en el cual el espacio asume la connotación de territorio, es decir, de un factor de connotaciones estratégicas.

Al ser el problema de la redistribución sustituido por el de la creación de recursos específicos en el territorio, se pasa desde una perspectiva que entiende al crecimiento como un fenómeno cuantitativo, a otra que entiende al desarrollo como un fenómeno cualitativo, axiológico. (Maillat, 1997). Al desarrollo de las regiones y localidades es necesario interpretarlo más en función de diferencias cualitativas que cuantitativas. “Las *variables* que deciden sobre la capacidad de reestructuración productiva y del crecimiento regional son la *tasa de innovación* regional, la *cualificación* de los recursos humanos, la *capacidad* tecnológica y emprendedora de las empresas, la *flexibilidad* de las organizaciones empresariales e instituciones, y la *integración* de las empresas, ciudades y regiones en redes competitivas e innovadoras”, nos dice Vázquez Barquero. (1999).

---

aproximación, que enfatiza la retirada de los gobiernos para permitir el funcionamiento de los mercados, comparte en realidad muchas de las premisas de la planificación indicativa de los 60”.

Y los nuevos análisis proponen una mirada territorializada del desarrollo regional, donde los recursos locales y los agentes devienen de capital importancia. La región, con todos sus componentes, es el “master” de su propio desarrollo, obteniendo el control de su futuro a través de la activación de su propia dinámica (Maillat, 1997), donde inciden no sólo la dotación de factores, sino también otras dimensiones institucionales y organizativas y componentes dinámicos y decisionales propios del concepto de “territorio organizado” (Sergio Boisier), “socialmente organizado” (Francisco Albuquerque) o “territorio inteligente” (Vazquez Barquero). Los “*intangibles*” del *desarrollo* (formación, organización, conductas y valores, interacción y aprendizaje, redes de confianza y colaboración), son los que permiten configurar un *entorno favorable* para la cooperación interempresarial e interinstitucional.

Pero el cambio de paradigma de desarrollo territorial no se hubiese producido solamente a partir de los diferentes desempeños de las ciudades y regiones observadas empíricamente, también estuvo amparado en una larga evolución y complejización de la idea de desarrollo, que fue adquiriendo nuevas connotaciones.

Un hito en la evolución del concepto se produjo cuando el PNUD instala el Índice de Desarrollo Humano (combinando calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento). La aproximación del desarrollo humano que emergió a finales de los ochenta representó un cambio radical en el sentido de verlo como un proceso de expansión de las capacidades de la gente para elegir su modo de vida, siguiendo la orientación de Amartya Sen<sup>24</sup> y abandonando los supuestos utilitaristas. Se enfatiza la importancia de la acumulación del capital humano, ampliándose el supuesto que el desarrollo depende fundamentalmente de la expansión del capital físico. Hoy ganan lugar aproximaciones al desarrollo que promueven el control endógeno, el conocimiento local, la participación e interrelación entre los actores y la ampliación de las capacidades de la gente. (Shabbir Cheema, 1997).

El **desarrollo es un fenómeno fuertemente localizado**, que se debe planificar, organizar y gestionar desde cada unidad territorial con capacidad de decisión estratégica, como son las ciudades. Y persigue satisfacer las necesidades y demandas de

---

<sup>24</sup> Sen propone redefinir el bienestar como “la capacidad de una persona de escoger el modo de vida que valore. Desde esta concepción, el bienestar viene definido por el conjunto de oportunidades de elección, es decir, por las libertades de las que efectivamente dispone el individuo”. Joan Prats (2) 1999.

una población local a través de la participación activa de la comunidad local en los procesos de desarrollo.

Entonces se avanza conceptualmente en la subjetivización del desarrollo y en la sinergia como su motor, nos dice Boisier (2000), llevando definitivamente este concepto al plano de lo intangible. El mismo autor señala que mientras el crecimiento territorial es más y más exógeno como regla general, debido a que la matriz de agentes que controlan los factores de crecimiento (acumulación de capital, de conocimiento, capital humano, política económica), tienden a separarse cada vez más de la matriz social de agentes locales, en la medida que el recorte territorial es más pequeño, el desarrollo debe ser considerado como más y más endógeno debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores que ella incluye.

Pero si el concepto de desarrollo presenta hoy todos esos atributos señalados, tiene razón Boisier cuando señala que “el paradigma que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad (newtoniano, con el método experimental como único fundamento del conocimiento científico), deja de ser útil para entender el desarrollo, por ser un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos. Un paradigma propio de la complejidad.” (Boisier, 1998,9) <sup>25</sup>

En ayuda de esta idea viene Arocena cuando señala que “el desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no planta sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano”. (Arocena, 1998:7) <sup>26</sup> Y esto sólo es comprensible desde el paradigma de la complejidad que representa una forma de aproximación a la realidad

---

<sup>25</sup> La epistemología positivista se corresponde claramente con el paradigma de la simplicidad, como toda la ciencia moderna de base newtoniana. El sujeto (científico) es un observador (neutral, objetivo) de una naturaleza que es independiente (ajena a sus deseos y sufrimientos). El conocimiento es reflejo de la realidad que está allí afuera. El conocedor no modifica esa realidad. Por su parte, el **paradigma de la complejidad** diseña una reflexión epistemológica donde los niveles físico, viviente y social no sean compartimentos estancos sino que se articulen y se integren. Representa una forma de aproximación a la realidad que admite la diversidad. (Boisier, 1998)

<sup>26</sup> Arocena sostiene que en esta nueva mirada hacia la problemática del desarrollo, las tendencias a la y a la valoración de la iniciativa local cobraron fuerza especial, permitiendo superar las visiones reduccionistas sobre la capacidad innovadora de lo local que han predominado: lo local visto como “freno” al desarrollo para las corrientes evolucionistas; como “isla” sin capacidad para generar innovaciones para la corriente historicista y lo local visto como mero “recipiente” pasivo para el enfoque estructuralista que privilegia las macro racionalidades estructurales.

que admite la unidad en la diversidad, la universalidad en la singularidad y permite replantear los temas y valores a partir de intereses propios, locales, sectoriales.<sup>27</sup>

De este modo se va constituyendo un nuevo enfoque de desarrollo local que intenta dar respuestas originales y adecuadas a la realidad que enfrentan los territorios y que entiende al desarrollo como una categoría integral. El nuevo enfoque desde lo local, permite comprender mejor la naturaleza de las nuevas relaciones entre Estado - Sociedad Civil – Mercado y conceptualizar las iniciativas de "desarrollo local", que pasan a constituirse en las propuestas más innovadoras y de mayor interés dentro de la actual ciencia regional.

La transición desde una perspectiva de desarrollo desde arriba, propia del paradigma centralista anterior, a una perspectiva de desarrollo desde abajo, y la transición de la problemática de la redistribución a la problemática de la creación de recursos endógenos, necesitan más que un ajuste de las teorías regionales existentes. Requiere definir una nueva teoría del desarrollo local y presentar los aspectos salientes de las nuevas políticas territoriales. En otras palabras, es necesario construir teorías del cambio que permitan explicar cómo una ciudad/región puede generar mecanismos de creación de riqueza a partir de sus recursos específicos.

El desarrollo debe ser visto hoy como un “fenómeno integral”, que abarca las dimensiones económica, política/institucional, socio-cultural y ambiental de los territorios. En los procesos de desarrollo endógeno se pueden identificar diferentes dimensiones: una económica, caracterizada por un sistema específico de producción que permite a las empresas locales disponer de factores productivos y alcanzar los niveles de productividad que les permiten ser competitivos en los mercados; otra socio-cultural, en la que los actores económicos y sociales se integran con las instituciones locales formando una densidad de relaciones que incorporan los valores de la sociedad en el proceso de desarrollo; otra política, que se instrumenta mediante las iniciativas locales y que permite crear un *entorno* local que favorezca la innovación y el

---

<sup>27</sup> En definitiva, en la sociedad contemporánea, los procesos sociales se producen en matrices espacio-temporales dinámicas, que los hacen únicos e irrepetibles, que responden tanto a lógicas generales (globales), como particulares (locales). A partir de allí, el acontecimiento indeterminado y singular haría su reaparición como uno de los organizadores centrales del saber. Esta situación, sugiere un desplazamiento de la política hacia el territorio. “Las consecuencias políticas de este desplazamiento será la aceptación de la validez de criterios estrictamente locales”. (Piscitelli, 1993)

aprendizaje colectivo, y una dimensión ambiental, que entiende al medio físico no sólo como un factor de producción, sino como un valor intrínseco al desarrollo <sup>28</sup>.

Es decir que la nueva política regional, que incorpora esta visión integral del desarrollo, surge en el mundo como un mecanismo de apoyo al ajuste productivo y territorial que se produce como consecuencia de los cambios tecnológicos y el aumento de la competitividad de los mercados. ...”Los procesos de crecimiento y cambio estructural son el resultado de las estrategias y decisiones de inversión de las organizaciones que operan en los mercados y se encardinan en entornos institucionales y culturales (que afectan a las formas de organización de la producción, el sistema relacional, el aprendizaje de las organizaciones), que condicionan la dinámica económica” (Vázquez Barquero,1999:27).<sup>29</sup>

La dimensión económica subraya el papel del espacio territorial como un ámbito donde se entretajan relaciones variadas de cooperación entre las empresas, clientes y proveedores, y entre ellos con centros de formación, capacitación e investigación. Entiende que las empresas adquieren ventaja competitiva y la sostienen a lo largo del tiempo, funcionando como motores del desarrollo competitivo, cuando la organización y el funcionamiento del territorio donde se localizan, permiten y favorecen la acumulación e interrelación más rápida de activos y destrezas especializados, facilitan una mejor información y percepción permanente de las señales del mercado, presionan a las empresas para innovar e invertir y, en suma, estimulan la dinámica empresarial.

La dimensión cultural del desarrollo local, entiende que en el territorio operan identidades locales que se rebelan y se niegan a desaparecer ante la fuerza de las tendencias globales homogeneizantes. Sobre esos particularismos, se constituyen actores que pueden impulsar procesos de desarrollo localmente controlados y gestionados. Arocena (1998:5), sostiene “ya no se acepta fácilmente la idea de un camino único y progresivo en el marco de un horizonte sin límites. Hoy están

---

28 Sobre la base de esta visión del desarrollo, que sintetiza economía, política y cultura, se identifican tres grandes corrientes de pensamiento en esta materia: el estructuralismo, que encuentra en las estructuras económicas de la sociedad el sustento del desarrollo; el institucionalismo, que subraya la influencia del orden político, de las instituciones, sobre la economía y la cultura; y el culturalismo, que entiende que lo relevante son los valores predominantes en la mentalidad de los actores del desarrollo, sus ideas, creencias y valores. Por lo tanto, una teoría general del desarrollo debe explorar las interacciones que se producen entre estos tres grandes campos. Véase: Huntington (1994), Grondona (1999).

<sup>29</sup> “La estrategia de desarrollo se propone, por tanto, además de desarrollar los aspectos productivos, potenciar también las dimensiones sociales y culturales que afectan el bienestar de la comunidad. Ello conduce a diferentes senderos del desarrollo, según sean las características y capacidades de cada economía y sociedad local”. (Vázquez Barquero, 1999: 29).

planteadas importantes preguntas sobre la pertinencia de las formas que hasta hace poco tiempo se habían considerado las únicas”. El pensamiento único es cuestionado enfáticamente a partir de la interculturalidad (García Canclini:1999).

El proceso de integración cultural en el territorio, está basado en los agentes tales como las autoridades locales, los grupos privados, las organizaciones de la sociedad civil, desarrollando acciones para mejorar la cohesión, coherencia, cooperación y solidaridad, fortaleciendo el valor de la identidad colectiva. Requiere de una cultura de la confianza, la cooperación y la reciprocidad entre las partes. La dimensión cultural es relevante en el sentido de mantener la cohesión local y hacer del territorio algo más que un conjunto yuxtapuesto de recursos, factores y agentes. Y además, para mantener esa cohesión en el tiempo.

La dimensión institucional reconoce que la diferencia en el desarrollo de los pueblos está dado por su capacidad de acción colectiva, es decir, por su institucionalidad. “Las instituciones son las reglas de juego formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones...Son el marco de constricciones e incentivos en el que se produce la interacción social” (Prats,1999:12). Como se corresponden con determinadas correlaciones de poder, no son neutrales ni social ni políticamente. La presencia de una sociedad civil articulada, con “densidad institucional” y la interacción social, es siempre un símbolo de mayor capacidad territorial para el desarrollo. En estas circunstancias los intereses particulares de los agentes individuales que intervienen en el territorio tienden a adecuarse a los intereses colectivos.<sup>30</sup> Los agentes territoriales necesitan más que sus propias habilidades. Necesitan un ambiente institucional y organizacional que respalde y oriente sus esfuerzos, energías y y encuadre sus actuaciones. Bajo esta hipótesis, se explica el desarrollo sobre la base de las capacidades institucionales de cada país, región o ciudad.

Por último, la dimensión ambiental, entiende la sustentabilidad como condicionante de las posibilidades de acción en el diseño de las estrategias y políticas de desarrollo, obligando a tener en cuenta los “previsibles impactos de las actividades de transformación del medio natural y la incorporación de una visión productiva sobre el

---

<sup>30</sup> Por ello, se remarca constantemente la necesidad de recurrir a políticas que fomenten la participación de la sociedad local en el proceso de desarrollo, que involucren a los grupos locales en la toma de decisiones y que, por lo tanto, busquen adecuar el interés de los actores individuales al interés colectivo del territorio.

medio ambiente” (Alburquerque, 1999:37). La solidaridad con las generaciones futuras en el sendero del desarrollo.

### **5. El Proyecto político local como expresión del desarrollo territorial**

El paradigma neoliberal, motor del ajuste estructural en América Latina, al considerar la macroeconomía como la única dimensión relevante, *desenganchó* la economía del territorio, y al colocar al mercado como regulador de las relaciones sociales, hizo lo propio con la política respecto del territorio. De este modo, instauró un tiempo de negociaciones cupulares con las estructuras de poder global (FMI, BM), abiertas solamente para ciertas agencias estatales nacionales, sin espacio para las posiciones locales. En ese contexto, las iniciativas ligadas al territorio (políticas regionales y provinciales básicamente) surgidas desde el poder central, tuvieron una lógica funcional a los ajustes macroeconómicos, donde la dimensión mesoeconómica sólo fue contemplada tangencialmente.<sup>31</sup>

El triunfo de lo global fue presentado como la derrota de los territorios, como verdad universal que proclamó el fin de la historia, al no considerarse modelos alternativos de desarrollo dentro del capitalismo; el fin de la geografía, por la consideración exclusiva de un espacio planetario (aldea global) de tiempo presente, sin reconocer los múltiples matices que asumen los “lugares”; el fin del Estado-Nación como producto más logrado de la modernidad, debido a la “porosidad” de sus fronteras; y el fin de la política, al proclamarse el triunfo incuestionable del mercado, como fundamento de la economía y establecerse la competitividad como reguladora de las relaciones sociales.<sup>32</sup>

Sin embargo, desde una perspectiva preocupada por el desafío de elaborar una nueva conciencia crítica y promover la apertura del pensamiento ante el surgimiento de un nuevo mundo, pensar en términos de Proyecto político local es asumir que lejos de estar ante el fin de la historia, presenciamos el comienzo de una nueva era, con nuevos ámbitos, nuevos agentes y nuevas prácticas. Que la “nueva geografía” es de espacio único pero de múltiples territorios relevantes y singulares. Que el Estado-Nación no

---

<sup>31</sup> Utilizamos la idea de mesonivel en el sentido que le asigna la CEPAL, como el nivel que refiere al entorno territorial de actuación de actores, empresas e instituciones. Véase: Messner (1996) y Alburquerque (1999).

<sup>32</sup> Las expresiones reactivas a este nuevo contexto, entre ellos el regionalismo, pueden representar embriones de una nueva sociedad y de una nueva política, aunque, por lo general, se expresan en un contexto de fragmentación social. Resulta ilustrativa en este punto la distinción que hace Castells (1996) entre identidades reactivas e identidades proyecto.

desaparece, sino que se redefine, a partir de nuevos roles fundamentales y convive con otras escalas geográficas de interacción social y que una nueva política es posible a partir de las identidades y los factores de especificidad territorial.

Ante los impactos territoriales de la globalización, las sociedades locales tomarán una postura reactiva o proactiva, que tendrá que ver con un ordenamiento territorial aceptado o buscado. Pero valga aquí como orientación, la advertencia que nos hace Boisier (1998, a): *la globalización puede ser a los lugares, a ciudades y regiones, lo que la llama de la lámpara es a la mariposa nocturna: una atracción fatal; si la aproximación es hecha sin "inteligencia social", utilizando aquél concepto surgido en los trabajos del ILPES. Esto significa que la territorialización, la construcción de territorios singulares necesita de proyectos de desarrollo singulares. La reconfiguración general de la política, necesita de proyectos integradores y movilizadores*

El proyecto (existencial o colectivo) es un componente básico de la realidad humana, nos recuerda Pérez Lindo (1998). Es la hipótesis de desarrollo y realización de las sociedades que, tras el intento de realizarlo, son impulsadas a superar sus limitaciones y condicionamientos actuales. Y cualquier Proyecto político local tendrá condiciones de realización a partir de esta plataforma, de los movimientos que gobiernan la sociedad global.

El Proyecto político local, expresión política del enfoque de desarrollo local, asume la diléctica globalización/territorialización. No piensa en opciones de desarrollo al margen de las tendencias globales, pero tampoco al margen de los particularismos y los rasgos de identidad local. Asume que la globalización es una *emergencia sistémica* (Bervejillo, 1996), un marco de crecientes exigencias de competitividad y de diferentes impactos territoriales. Porque al desarrollo local no le sirven ni las visiones que demonizan la globalización, ni aquellas que la ensalzan. Por eso discute en términos de modelos de desarrollo alternativos para los lugares, que reconozcan tanto las tendencias insoslayables de la dinámica global (apertura, flexibilización, equilibrio fiscal...), como las especificidades del desarrollo endógeno y los particularismos sociales y culturales de la política local.

Asume la complementariedad de las políticas en diferentes escalas, con las que la idea de proyecto se fortalece y resignifica. La geografía de la política no está ligada exclusivamente a la figura del Estado Nación, sino que transita por otros territorios. De este modo, reconoce nuevas escalas de desarrollo; local, como opuesto a global, remite

a la escala nacional, regional ó urbana. Desde este punto de vista, será local, tanto un sistema nacional de innovación tecnológica, que contemple las especificidades de cada territorio, o una política activa industrial, como un plan estratégico sectorial. Pero local, desde el punto de vista de un nuevo enfoque de desarrollo, refiere a ámbitos más acotados, como ciudades y regiones, a *territorios sujetos de su propio desarrollo*. En este sentido, un proyecto es local si está basado en la capacidad de los agentes involucrados y en una plataforma que articule y potencie esas capacidades.

Básicamente, el Proyecto político local asume la búsqueda de un “sentido social compartido” (idea de proyecto) y reconoce la capacidad de los agentes *territoriales* por fijar el rumbo (idea de local). Sobre las visiones sesgadas y simplistas para las que el desarrollo es sólo responsabilidad del Estado-Nación (enfoque de la planificación centralizada), o sólo del mercado (enfoque del neoliberalismo dominante), el Enfoque del desarrollo local entiende que éste es producto de la integración de visiones e intereses y la concertación estratégica de agentes públicos y privados (gobierno, empresas, ONG, org. intermedias, redes de solidaridad, centros de investigación y educación), con incidencia en el territorio. Descansa en la idea de *Pacto territorial*, como instancia determinante para el desarrollo local.

De este modo, reconoce que existen diferentes modelos de desarrollo y no un único camino. Admite la diversidad, el valor de lo singular y lo endógeno, por sobre lo global y lo exógeno. Asume que entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos y sistémicos. Sobre las limitaciones conceptuales del racionalismo constructivista, el Enfoque del desarrollo local concibe al desarrollo como categoría integral, vinculada a múltiples dimensiones (económica-social, política-institucional, cultural). Como connotación saliente, reconoce que el desarrollo se basa en capacidades más que en dotación de factores; entiende que el desarrollo depende cada vez más de aptitudes, valores, comportamientos. La intangibilidad cobra fuerza como expresión del desarrollo.

Entiende al desarrollo como un conjunto de capacidades autogeneradas, antes que un conjunto de atributos adquiridos. No es una visión inocente que desconoce responsabilidades y causalidades, que ayudan a explicar los déficits de desarrollo. Pero no se contenta con identificar responsables, sino que se pregunta por las capacidades locales para tejer nuevos rumbos. Por ello, el Proyecto político local se fundamenta en la construcción de poder local. Construir poder significa, cuanto menos, combinar

*liderazgo decisional* por parte de los agentes territoriales más relevantes, *consenso organizativo* y voluntad de cooperación entre gobierno local, mercado local y sociedad civil local y *conocimiento pertinente*, es decir, información y habilidades específicas adecuadas a la realidad local (Boisier, 1998 a). El Proyecto político local reclama (y se nutre a partir de) la capacidad decisional, la capacidad organizativa y la capacidad cognoscitiva de los agentes territoriales. Cree en la capacidad convocante, aglutinadora y movilizadora de la política. Por ello, se expresa y fortalece a través de nuevas herramientas para el desarrollo, como la concertación público/privada, la planificación estratégica y las redes de confianza alternativas a las redes jerárquicas y de mercado.

## **6. Conclusiones**

Los procesos globales y las tendencias descentralizadoras vigentes a partir del ajuste estructural y la reforma del Estado en América Latina, y particularmente en Argentina, permiten la resignificación de los espacios locales como nuevas escalas de desarrollo. El *territorio* es una expresión valorativa del espacio y el *desarrollo* un proceso crecientemente endógeno. Desde una perspectiva política, es posible establecer una nueva relación que remita a las capacidades de una ciudad, para organizar, planificar y gestionar estratégicamente su futuro.

En este nuevo y emergente paradigma territorial, la cercanía, la interacción y la asociatividad, el “capital relacional”, así como el capital decisional son elementos cruciales, que están estructuralmente ligados al territorio, “anclados” a lugares. Reintroduciendo el valor de la política, es la forma como se construye poder local. Lo local es siempre de “abajo-arriba”, por lo tanto, desde el hombre y depende de un nuevo sujeto que vuelva a humanizar la política, para no dejarla en manos de tecnócratas asépticos y políticos distantes.

Pensar en términos de Proyecto político local, significa oponer al mercado anónimo la política de identidad, construida a partir de nuestra singularidad. Oponer a lo global, lo local, a la anomia el significado, a la indiferencia el compromiso. A las fuerzas homogeneizantes, las capacidades territoriales. Si lo global define el contexto, lo territorial define el proyecto. Si lo global define diferentes ámbitos de actuación de los actores, lo local define el lugar de la identidad, el territorio de compromiso y la escala del desarrollo. Esta es la manera, entendemos, de englobar en una misma mirada política las nociones de territorio y desarrollo.

## **Bibliografía**

- ✓ ALBURQUERQUE, Francisco: *Cambio Tecnológico, Globalización y Desarrollo Económico Local*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Economía y Geografía, Madrid, 1998.
- ✓ ALBURQUERQUE, Francisco: *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1999.
- ✓ ANDERSON, J., *The exaggerated death of the nation-state*, en J. Anderson, et al, *A Global World?*, 1994, s/d.
- ✓ AROCENA, José: *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- ✓ AROCENA, José: *Políticas Locales, Innovación y Desarrollo*, III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid, 1998.
- ✓ AUGÉ, Marc: *Los “no lugares”. Espacios del anonimato*. Ed. Gedisa. Barcelona, 1994.
- ✓ BAUMAN, Zygmunt: *La globalización: consecuencias humanas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- ✓ BERVEJILLO, Federico: *Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*, Dirección de políticas y planificación regionales, LC/IP/G.99, Montevideo, 1996.
- ✓ BOISIER, Sergio: *Conocimiento y Gestión Territorial en la globalización*, III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 1998 a.
- ✓ BOISIER, Sergio: *Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?*, *Santiago de Chile*, Cuadernos Regionales N°1, Universidad de Talca, 2000.
- ✓ BOISIER, Sergio: *Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales*, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, Madrid, 1998 b.
- ✓ CASTELLS, Manuel: *La era de la Información. Economía, sociedad y cultura*, ed. Alianza, Madrid, 1996. (Libro I, cap. 6: El espacio de los flujos y cap. 7: La orilla de la eternidad: el tiempo atemporal).

- ✓ CORAGGIO, José Luis: *Perspectivas de la Planificación Urbana en el contexto de la Globalización*, ponencia al Curso Internacional Nuevas modalidades de Planificación y Gestión, Rosario, mayo de 1999.
- ✓ DOVE, Susanne: *Institutos, economic efficiency and social development*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona. 1998.
- ✓ GARCÍA CANCLINI, Néstor: *La Globalización Imaginada*, Paidós Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1999.
- ✓ GIDDENS, Anthony: *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Universidad, Madrid, 1993.
- ✓ GROSJEAN, Nicolas y MAILLAT, Denis: *Territorial production systems and endogeneous development*, Institute for Regional and Economical Research, University de Neuchâtel, Suiza, 1998.
- ✓ HARVEY, David: *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1998.
- ✓ HUNTINGTON, Samuel: *El orden político en las sociedades en cambio*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972.
- ✓ IANNI, Octavio: *La sociedad global*, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 1998.
- ✓ LEVY, Jacques: *Espacios Mundo. Instrucciones para el uso*, en AA.VV.: El nuevo sistema del mundo, K&Ai ediciones, Buenos Aires, 1994.
- ✓ MADOERY, Oscar: *Capacidades Territoriales para el Desarrollo*, en Políticas Públicas y Desarrollo Local, UNR-FLACSO-IDR, Rosario, 1998.
- ✓ MAILLAT, Denis: *Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional*, en Revista Entrepreneurship and Regional Development, Vol. 7, 1995, pág. 157-165.
- ✓ MAILLAT, Denis: *Interactions between urban system and localized productive systems: an approach to endogenous regional development in terms of innovative milieu*, European Regional Science Association, 37th European Congress, Rome, Italy, 26-29 August 1997, IRER, University of Neuchâtel, Switzerland.
- ✓ MARDEN, P., *Geographies of dissent: globalization, identity and the nation*, en Political Geography, vol. 16, nº 1, 1997.
- ✓ MESSNER, Dirk: *Dimensiones espaciales de la competitividad internacional*, en Redes y Regiones, una nueva configuración, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, Año 2 Número 3, México, 1996.

- ✓ OECD: *Why territorial developments patterns*, Donald Johnston, Secretary General, en *The OECD Observer*, N° 210, 1998.
- ✓ OHMAE, Kenichi: *El despliegue de las Economías Regionales*, Ed. Deusto, Bilbao, España, 1995.
- ✓ PECQUEUR, Bernard y COLLETIS, Gabriel: *Dinámica territorial y factores de la competencia espacial*, en Vazquez Barquero y Garófoli: “Desarrollo Económico Local en Europa, Economistas Libros, Madrid, 1995.
- ✓ PEREZ LINDO, Augusto, *Nuevos Paradigmas y cambios en la conciencia histórica*, Eudeba, Buenos Aires, 1998
- ✓ PETRELLA, Riccardo (GRUPO DE LISBOA): *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*; Editorial Sudamericana, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1996
- ✓ PISCITELLI, Alejandro: *Post-modernidad e identidad latinoamericana*, en Cuadernos de la Comuna, N° 10, Pto San Martín, 1993.
- ✓ PRATS, Joan: *La dimensión institucional del desarrollo humano*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1999, doc. de trabajo.
- ✓ PRATS, Joan (2): *La nueva concepción del bienestar según Amartya Sen*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1999, doc. de trabajo.
- ✓ ROBERTSON, Roland: *Globalization: social theory and global culture*, Great Britain, Sage, 1996.
- ✓ SANTOS, Milton: *Metamorfosis del espacio habitado*. Vilassar de Mar: Oikos-Tau, 1996
- ✓ SASSEN, Saskia: *Ciudades en la economía global*, Simposio “La Ciudad Latinoamericana y del Caribe en el Nuevo Siglo, BID, Barcelona, marzo 1997.
- ✓ SHABBIR CHEEMA, G.: *Management Development and Governance Division*, Bureau for Policy Development, New York, July, 1997.
- ✓ SONNTAG, Heinz: *Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI*, Revista Reforma y Democracia N° 12, CLAD, Venezuela, 1998.
- ✓ STOHR, Walter: ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Globalización y Desarrollo Local, Santiago de Compostela, 1998.

- ✓ STIGLITZ, Joseph: *Knowledge for development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice, Adress to the World Bank's*, 10° Annual Bank Conference for Development Economics, paper, 1998, pág. 19.
- ✓ STORPER, Michael: *The Limits to Globalization: Technology Districts and International Trade*, Economic Geography, Vol. 68, Nº 1.
- ✓ VAZQUEZ BARQUERO, *La Nueva Generación de Políticas de Desarrollo Local*, Seminario Internacional sobre Globalización y Desarrollo Local, Sociedade para o Desenvolvimento Comarcal de Galicia, Santiago de Compostela, 1998.
- ✓ VAZQUEZ BARQUERO: Antonio: *Desarrollo, Redes e Innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Ed. Pirámide, Madrid, 1999.