

DESARROLLO (LOCAL): ¿ DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO ?

SERGIO BOISIER ^[**]

SINTESIS

El propósito del documento es reflexionar acerca de la creciente “nomenclatura” del desarrollo. Hay una adjetivización en aumento del sustantivo “desarrollo” y ello no sólo produce confusión sino que sobre todo, lleva a una verdadera “tautologización” del concepto, ya que el desarrollo es precisamente –si se le entiende bien-- exactamente todo aquello que se le atribuye. Como consecuencia, la identificación de medidas a favor del desarrollo se hace difícil e ineficiente. El documento se divide en tres partes. En la primera se hace un breve memento de la aparición del concepto de desarrollo y se presenta el proceso de subjetivización creciente en las definiciones de él; en la segunda se examinan los diversos adjetivos: territorial, regional, local, endógeno, descentralizado, del “centro-abajo”, capilar, etc. En la tercera parte se apunta a la lógica de la dinámica inicial o de la primera fase del desarrollo, que es siempre territorial, pudiendo, sin embargo, dar paso enseguida a una lógica funcional, cosa por demás frecuente, pero no inexorable.

Desarrollo: una idea política de la posguerra

La economía clásica, para estos efectos representada por nombres como Smith, Ricardo y Marx, hizo del crecimiento económico su tema central, en tanto que la economía neo-clásica, asociada principalmente a nombres tales como Marshall, Walras, Pareto, Pigou y otros, hizo de la distribución su tema central. En este sentido es que puede decirse que el concepto de desarrollo tiene sus raíces más en la economía neo-clásica que en la clásica. No obstante en los últimos años han aparecido modelos de crecimiento y también de desarrollo que se enraizan indiscutiblemente en la economía neo-clásica, como muy didácticamente lo escribe Vázquez-Barquero (1997), una lectura imprescindible para comenzar a adentrarse en este campo. Esta divergencia/convergencia hacia una misma matriz teórica es importante para entender ahora las diferencias entre ambos conceptos.

[**] Consultor independiente. E-mail: sboisier@interactiva.cl
Santiago de Chile, Agosto de 1999

El concepto de desarrollo, como acertadamente lo sostienen Sunkel y Paz (1970) en un texto considerado como clásico en su tiempo, es un tópico de la posguerra y habría que agregar, es un tópico de las Naciones Unidas. Ya en la Carta del Atlántico firmada en 1941 por Churchill y Roosevelt se expresa que el único fundamento cierto de la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social, y por lo tanto, se comprometen a buscar un orden mundial que permita alcanzar estos objetivos una vez finalizada la guerra. Idéntica declaración de principios se establece en la Conferencia de San Francisco en 1945 que da forma a las Naciones Unidas. Es de sobra conocido que desde sus inicios, las Naciones Unidas, particularmente a través de las Comisiones Regionales y muy en particular a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) hace del análisis del desarrollo un tema preferente tanto en la reflexión como en los estudios empíricos.

Inicialmente el concepto de desarrollo (económico) fue asociado al crecimiento. Por ejemplo, como lo citan Solari, Franco y Jutkowitz (1976;91), José Medina Echeverría, el español considerado como el padre de la sociología latinoamericana del desarrollo, sostenía que:

“El desarrollo económico es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones, y que tiene, como resultado la expansión asimismo incesante de la unidad productiva de que se trate. Esta unidad puede ser desde luego una sociedad entera...”

Idéntica postura es listada por Sunkel y Paz (op.cit.) al enumerar las características o enfoques actuales del desarrollo (los autores escribían en 1970) subrayando la identidad entre crecimiento y desarrollo.

Durante dos décadas el desarrollo continuó siendo casi un sinónimo de crecimiento y el PIB agregado y sobre todo, el PIB per cápita fue la medida corriente del nivel de desarrollo. Esto contribuyó a consolidar el dominio profesional de los economistas en el tema del desarrollo, algo que generó una suerte de circularidad viciosa de reduccionismo económico, que poco ha ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno y al diseño de formas eficaces de intervención promotora.

El economista británico Dudley Seers provocó a fines de los sesenta una verdadera revolución en materia de desarrollo con su conocido artículo acerca del significado del desarrollo (1970).

Según Seers el punto de partida de una discusión acerca del desarrollo es reconocer que “desarrollo” es un concepto normativo, lleno de juicios de valor. El mismo se pregunta acerca de la fuente de tales juicios de valor, rechazando la posición de Tinbergen (el gobierno) tanto como la propuesta implícita en la teoría de la modernización social (copiar el sendero de desarrollo de otros países) y también rechaza un liberalismo a ultranza que

implicaría la permisividad para que cada individuo introduzca sus propios juicios de valor. Seers, fuertemente inspirado en el pensamiento de Gandhi, sostiene que debemos

preguntarnos a nosotros mismos acerca de las condiciones necesarias para la realización del potencial de la personalidad humana, algo comúnmente aceptado como objetivo. A partir de esta pregunta Seers apunta a la alimentación, como una necesidad absoluta (inmediatamente traducida a pobreza y a nivel de ingreso). Una segunda condición básica para el desarrollo personal es el empleo y la tercera, es la igualdad entendida como equidad, aquí por tanto ya se introduce un elemento subjetivo e intangible puesto que el concepto de equidad tiene tales dimensiones, como se plantea por ejemplo en un trabajo de la CEPAL (1990).

Finalmente Seers señala textualmente (1970; 33):

“The question to ask about a country’s development are therefore: What has been happening to poverty? What has been happening to unemployment? What has been happening to inequality? If all three of these have declined from high levels, then beyond doubt this has been a period of development for the country concerned”.

Sería necesario esperar otra vez dos décadas para que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inspirado particularmente en ideas de Amartya Sen, de Mahbub ul Haq, de Richard Jolly y otros, introdujese una nueva acepción y una nueva forma de medir el desarrollo a través del concepto de un Índice de Desarrollo Humano. Desde comienzos de los noventa el PNUD ha publicado sistemáticamente el resultado de la aplicación empírica de este concepto en países y también a nivel mundial enriqueciendo enormemente la idea de desarrollo.

Según se escribe en el informe del año 1996 (55/56):

“El desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente...Más allá de esas necesidades, la gente valora además beneficios que son menos materiales. Entre ellos figuran, por ejemplo, la libertad de movimiento y de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación. La gente quiere además tener un sentido de propósito en la vida, además de un sentido de potenciación. En tanto miembros de familias y comunidades, las personas valoran la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia”.

Desde el punto de vista conceptual el Índice de Desarrollo Humano (IDH) intenta ser una aproximación a la medición de los niveles de Desarrollo Humano de las personas en los distintos países, según se afirma en el informe sobre Chile del año 1996. Por razones metodológicas, este Índice no incluye todos los ámbitos que el concepto de Desarrollo Humano considera. Es así como reúne sólo tres componentes del Desarrollo Humano: calidad de vida, longevidad y nivel de conocimiento. Estas dimensiones, ligadas al nivel de vida de la población, pero también al desempeño de indicadores sociales del ámbito de la salud y de la educación, reflejan en sí mismas la evolución de muchas otras variables a lo largo del tiempo. Por tanto, se concluye en el estudio citado, constituyen una síntesis de diversos elementos que conforman el Desarrollo Humano.

En el caso de salud, se mide la esperanza de vida al nacer. En el área de educación actualmente se usa como variable la Mediana de Años de Escolaridad de personas de más de 25 años. Finalmente el Índice considera la disponibilidad de recursos económicos

medida a partir del poder adquisitivo sobre la base del PIB per cápita ajustado por el costo de vida. Es importante destacar la diferente naturaleza de las variables incluidas en el Índice, algunas de tipo “stock” y otras de tipo “flujos”.

Nuevamente hay que apuntar a la creciente “subjetivización” e “intangibilización” del concepto de desarrollo y de su medición, algo que, como se verá más adelante, reclamará un verdadero cambio de paradigma.

A mediados de los años noventa, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Gali publica en 1995 el informe titulado **An Agenda for Development**, documento que incluye con el mismo título un capítulo correspondiente al Report of the Secretary General A/49/665 del 11 de Noviembre de ese año. En este capítulo el Secretario General define cinco dimensiones del desarrollo, llevando definitivamente este concepto al plano de lo intangible y abriendo entonces la puerta a profesionales provenientes de disciplinas distintas de la economía en el trabajo sobre desarrollo. Sociólogos, politólogos, psicólogos, historiadores, ecólogos, antropólogos y profesionales de la cultura encuentran ahora nuevos espacios de trabajo. La inter y la multidisciplinariedad comienzan a abrirse paso.

Las dimensiones introducidas por Boutros-Gali son las siguientes:

“ 1] **Peace as the foundation.** Traditional approach to development presuppose that it takes place under conditions of peace. Yet that is rarely the case....Development cannot proceed easily in societies where military concerns are at or near the centre of life.

2] **The economy as the engine of progress.** Economic growth is the engine of development as a whole....Accelerating the rate of economic growth is a condition for expanding the resource base and hence for economic, technological and social transformation...It is not sufficient, however, to pursue economic growth for its own sake.

3] **The environment as a basis for sustainability.** Development and environment are not separate concepts, nor can one be successfully address without reference to the other.

4] **Justice as a pillar of society.** Development does not take place in a vacuum, nor is it built upon an abstract foundation. Development takes place within a specific societal context and in response to specific social conditions....People are a country's principal asset. Their well-being defines development.

5] **Democracy as good governance.** The link between development and democracy is intuitive, yet it remains difficult to elucidate...In the context of development, improve governance has several meanings. In particular however, it means the design and pursuit of a comprehensive national strategy for development. It means ensuring the capacity, reliability and integrity of the core institutions of the modern State”.

En este breve recuento de la historia del concepto de desarrollo resulta obligado incluir una propuesta, intermedia en el tiempo, publicada en español en un número especial de la revista **Development Dialogue** (Fundación Dag Hammarskjöld) en el año 1986 y que representa, a juicio de muchos, la más acertada propuesta para un verdadero desarrollo, pero que, lamentablemente, nunca logró traspasar las barreras del mundo académico. Se

trata de la propuesta conocida como **Desarrollo a Escala Humana**, en la versión de Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn, economista, sociólogo y filósofo respectivamente, algo por demás sugerente. En las palabras de sus autores:

“Tal desarrollo [el desarrollo a escala humana] se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado”.

Hay que reconocer la extraordinaria contemporaneidad de esta definición. De hecho, buena parte de los conceptos que se discutirán en las secciones siguientes podrían ser simplemente remitidos a esta definición. En particular, y este reconocimiento sólo lo puede hacer con honestidad el propio autor, hay múltiples puntos de coincidencia o al menos de semejanza entre esta propuesta y su lenguaje y la última propuesta de Boisier (1999) sobre capital sinérgico y desarrollo territorial, si bien ambas han sido formuladas en forma absolutamente independiente entre sí.

En el “desarrollo a escala humana” se avanza en la subjetivización del desarrollo, se categorizan los recursos no convencionales (notablemente similares a las varias formas de “capital intangible” de Boisier) y se hace hincapié en la utilización de la sinérgica como motor de desarrollo. Tales similitudes hablan por sí mismas de una época de transición paradigmática, como lo sostendría seguramente Kuhn, transición caracterizada por el hecho de que miembros de una misma comunidad de saberes, sin contacto entre sí, comienzan a plantear las mismas dudas, a explorar los mismos nuevos senderos, a inventar similares neologismos, a formular nuevas y parecidas propuestas.

Esta última reflexión lleva a otra, de particular importancia. En la medida en que se reconoce en el desarrollo un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia, el paradigma científico que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad, el paradigma asociado a Isaac Newton y a las leyes de la mecánica celeste, a Francis Bacon y al método experimental como único fundamento del conocimiento científico y a René Descartes y al razonamiento analítico, deja de ser útil para entender el desarrollo por su carácter de un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos. Morin, Prigogyne, Capra, Drucker, Fukuyama, Habermas, Maturana y otros, son algunos de los nombres que comienzan a estar detrás de un nuevo paradigma.

La cuestión práctica, lo que debiera interesar a los **practitioners** del desarrollo, entre los cuales los más importantes son precisamente las autoridades locales, es que se requiere de un verdadero re-entrenamiento mental para poder intervenir con alguna posibilidad de éxito en el fomento del desarrollo, no sólo del crecimiento. Hay por delante una tarea gigantesca e imprescindible para la comunidad académica, para instalar en la estructura curricular de pre y post grado el paradigma propio de la complejidad.

Hablando sobre subjetividad social y desarrollo humano, Güell (1998) señala con mucho acierto que:

“Un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente. Entonces la viabilidad y éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas perciban ese programa como un escenario en que su subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida”.

El mismo autor desarrolla un documento cuyas secciones son sumamente llamativas y cuyos títulos son: 1] Las personas y su subjetividad no son un recurso adicional, sino un requisito indispensable del desarrollo; 2] Reconocer la subjetividad social no significa construirle defensas y refugios frente a la globalización, sino potenciar su capacidad de manejarla; 3] La reivindicación de la subjetividad colectiva como objetivo y motor del desarrollo no debe derivar en un populismo voluntarista; 4] La toma de decisiones para el desarrollo no puede ser tecnocrática, pues involucra incertidumbre, respeto a la diversidad y discernimiento público.

Los adjetivos del desarrollo: demasiados y redundantes

El desarrollo es la utopía social por excelencia. En un sentido metafórico es el miltoniano **paraíso perdido** de la humanidad, nunca alcanzable ni recuperable debido a su naturaleza asintótica al eje de su propia realización. En la práctica, y el breve recuento de su historia más contemporánea así lo prueba, cada vez que un grupo social se aproxima a lo que es su propia idea de un “estado de desarrollo”, inmediatamente cambia sus metas, sean cuantitativas o cualitativas. Demos gracias a ello: de otra manera la humanidad todavía estaría dibujando bisontes en alguna cueva del sur de Europa ! Hay autores, como Veiga (1993), que hablan de la “**insustentable utopía del desarrollo**”.

Quizás en parte debido a ello, a su propia naturaleza utópica y en parte también debido a nuestro sobre-entrenamiento intelectual en las disyunciones analíticas cartesianas, se ha producido paulatinamente una verdadera polisemia en torno al desarrollo, es decir, una multiplicidad de significados cada uno de los cuales reclama identidad única en relación al adjetivo con que se acompaña el sustantivo “desarrollo”. Así se asiste a una verdadera proliferación de “desarrollos”: desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sustentable, desarrollo humano y, en términos de su dinámica, desarrollo “de abajo-arriba” (o su contrapartida, “del centro-abajo”) y otros más. Incluso se observa, en el más puro estilo del cartesianismo, la especialización funcional de instituciones académicas y políticas, unas ocupadas de ésta o de esta otra categoría, como si fuesen categorías independientes.

1.- Desarrollo territorial. La más amplia acepción de desarrollo (desde el punto de vista del tema central de este documento) es la de desarrollo **territorial**. Acá se trata de un concepto asociado a la idea de contenedor y no a la idea de contenido. Territorio es todo recorte de la superficie terrestre, pero no cualquier territorio interesa desde el punto de vista del desarrollo.

Como recorte de la superficie terrestre el territorio puede mostrar a lo menos tres características de complejidad creciente. Se habla de “territorio natural” para hacer referencia precisamente a un tipo de recorte primario en el cual sólo es posible reconocer los elementos de la naturaleza, sin que medie aún penetración ni menos, intervención humana. Se trata de lugares vírgenes en el lenguaje habitual. En seguida puede reconocerse un tipo de “territorio equipado” o intervenido, en el cual el hombre ya ha instalado sistemas (por precarios que sean) de transporte, obras de equipamiento (como represas por ejemplo) y aún actividades productivas extractivas (campamentos mineros por ejemplo). Finalmente se habla de “territorio organizado” para denotar la existencia de actividades de mayor complejidad, de sistemas de asentamientos humanos, de redes de transporte, pero sobre todo, de la existencia de una comunidad que se reconoce y que tiene como autoreferencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio y su ubicación y papel en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, un territorio organizado tiene una estructura de administración y, en algunos casos, también de gobierno. Estos territorios pasan a ser sujetos de intervenciones promotoras del desarrollo.

Así es que la expresión “desarrollo territorial” se refiere a la escala geográfica de un proceso y no a su sustancia. Es una escala continua en la que es posible reconocer los siguientes “cortes” : mundo, continente, país, región, estado o provincia o departamento, comuna, y en ciertos casos, “veredas”, “corregimientos” u otras categorías menores. El término “ingeniería de las intervenciones territoriales” acuñado en el ILPES en los años noventa, no hace distinción alguna entre territorios ya que pretende incluirlos a todos y a cada uno.

Hay que recordar en este contexto que el término “país” originalmente no estaba asociado al concepto de Estado-Nación, sino más bien a “lugares” pequeños de características específicas portadoras de una gran identidad. **Pays y paysan** en francés y **paese y paesano** en italiano son todavía gentilicios que aluden al “campo”, a lo campesino y a lo “lugareño”, a territorios de pequeña escala.

2.- **Desarrollo regional.** El desarrollo **regional** consiste en un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado “región”) que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio. Obsérvese la complejidad de esta definición al combinar tres dimensiones: una dimensión espacial, una dimensión social y una dimensión individual. El “progreso” de la región debe entenderse como la transformación sistemática del territorio regional en un **sujeto colectivo** (cuestión que muchos, por razones ideológicas, discuten); el “progreso” de la comunidad debe entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y el logro de una percepción de pertenencia regional y el “progreso” de cada individuo debe interpretarse como la remoción de toda clase de barreras que impiden a una persona determinada, miembro de la comunidad en cuestión y habitante de la región, alcanzar su plena realización como persona humana.

No es el propósito en esta oportunidad entrar a un análisis más detallado del concepto de desarrollo regional, pero es inescapable señalar que el meollo de la cuestión reside en la definición de “región”. ¿ **Qué es una región** ? es una pregunta con varios

siglos de edad y que ha motivado innumerables debates y publicaciones. No hay sino respuestas convencionales, desde aquellas que enfatizan los aspectos psicosociales, como por ejemplo lo hacía Hilhorst (1980) al preguntarse si acaso las regiones no eran sino construcciones mentales o como lo hace Hiernaux (1995) al sostener que la región es una articulación coherente de articulaciones sistémicas entre diversos grupos y cosmovisiones espacio-temporales, hasta las definiciones más tradicionales basadas en la geografía o en la economía.

La posición de este autor, expresada en muchos textos, es que la **región es un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala**. Así, podrán existir regiones grandes o pequeñas, **de facto o de jure**, con continuidad espacial o con discontinuidad en la virtualidad del mundo actual, pero con un atributo definitorio: la propia complejidad de un sistema abierto. Pero, entonces, ¿en qué se diferencia el desarrollo regional del desarrollo local? Esta pregunta quedará pendiente por el momento.

3.- **Desarrollo local**. Si se tratase de un concurso de popularidad, el concepto de “desarrollo **local**” ganaría el primer lugar en las preferencias. Aquí, sin duda, hay mucho que decir. Desde luego, ahora se trata de un concepto sustantivo (contenido más que mero contenedor) que alude a una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo. Es evidentemente una sobre simplificación asimilar el concepto de desarrollo local a la idea de comuna, a lo municipal. En realidad, lo “local” sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, “desde afuera y desde arriba” y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia, etc. Al respecto Di Pietro (1999) dice que:

“ Lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación). Actualmente se juega con la contraposición ‘local/global’ mostrando las paradojas y relaciones entr ambos términos”.

Hay una considerable confusión en la literatura en relación a la idea de desarrollo local. Ello se debe, al parecer, a dos causas: a] se trata de una “**práctica sin teoría**” al decir de Guimaraes (1997; 281), quien escribe:

“ The term ‘local economic development’ (LED) describes a practice without much theoretical underpinning: a practice that would benefit from, but may actually never find, comprehensive and applicable substantive theory”.

y, b] es un concepto que reconoce por lo menos **tres matrices de origen**. Primeramente, el desarrollo local es la expresión de una **lógica de regulación horizontal** que refleja la dialéctica centro/periferia, una lógica dominante en la fase pre-industrial del capitalismo,

pero que sigue vigente aunque sin ser ya dominante, como lo señala Muller (1990). En segundo lugar, el desarrollo local es considerado, sobre todo en Europa, como una **respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste**, incluido el ajuste político supranacional implícito en la conformación de la UE; casi todos los autores europeos ubican el desarrollo local en esta perspectiva. En tercer lugar, el desarrollo local es estimulado en todo el mundo por la **globalización y por la dialéctica global/local** que ésta conlleva.

En otras palabras, hay tres racionalidades que pueden operar detrás del concepto de desarrollo local y no pocos errores prácticos provienen de una mala combinación de instrumentos y de tipo de racionalidad. Por ejemplo, se copian instituciones y medidas de desarrollo local ensayadas en Europa (desarrollo local como respuesta) y se intenta aplicarlas en América Latina (desarrollo local como lógica de regulación horizontal).

Son muchos los autores que en diversos continentes escriben sobre desarrollo local y acá se hará referencia a varios de ellos. Curiosamente, pocos se atreven a la osadía de definir con exactitud el concepto mismo de desarrollo local.

Muller (op.cit.) dice que las sociedades tradicionales, son, sobre todo, **sociedades territoriales** o a menudo **conjuntos más o menos integrados de territorios relativamente autónomos**. En este tipo de sociedad, agrega, es el territorio el que confiere a los individuos su identidad fundamental: se es ante todo “de alguna parte” (en tanto que hoy día es la identidad profesional la estructurante). De tal manera que es una referencia común a un territorio lo que otorga coherencia a las comunidades humanas. Cada territorio, continúa Muller, funciona como un sistema relativamente cerrado que encuentra en sí mismo las fuentes de su propia reproducción. ¡ Cuidado con las palabras! Las palabras de Muller describen o pueden describir la Francia feudal pre Richelieu tan bien como la Alemania contemporánea y sus “länder” !

Lo que sucede es que la lógica de regulación horizontal propia de las sociedades territoriales antiguas no ha desaparecido sino que coexiste con la lógica de regulación vertical, propia, según el mismo autor, del funcionalismo introducido por la industrialización y la modernización. Es más, es el mismo autor quien a continuación habla de la crisis de la proximidad originada en la complejidad creciente de la lógica vertical y en la necesidad entonces de “volver a lo local”:

“ C’est dans un tel contexte de crise de la proximité qu’il faut resituer la résurgence du local. En effect l’espace local apparit aujourd’hui à la fois comme un lieu potentiel de remise en cohérence de la sectorialité permettant dépasser les effets pervers du corporatisme et comme lieu où peuvent se reconstruire de relations de proximité dans les quelles les individus retrouvent un part de maîtrise de la complexité du monde. Autrement dit, le local apparaît aujourd’hui comme un space où l’exigence de rationalité peut se réconcilier avec l’exigence de proximité”.

El desarrollo local, en el contexto del análisis de Muller, fue la forma normal de reproducción social y vuelve, envuelto ahora en un velo tecnológico, a reinstalarse como forma de reproducción social y territorial. Se trata de un caso similar al de los polos de

desarrollo **à la Perroux**, que han renacido desde la industrialización fordista a la industrialización flexible.

Buarque (1999; 23/25) es uno de los especialistas que se atreve a definir el desarrollo local: algunas de sus proposiciones son las siguientes:

“ *Desenvolvimento local* e um *processo endógeno* registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o *dinamismo económico e a melhoria da qualidade de vida* da população.

A pesar de constituir um movimento de forte conteúdo interno, o *desenvolvimento local* está inserido em uma realidade mais ampla e complexa com a qual interage e da qual recebe influências e presiones positivas e negativas.

O conceito genérico de desenvolvimento local pode ser aplicado para diferentes cortes territoriais e aglomerados humanos de pequena escala, desde a comunidade (...) até o município ou mesmo microregiões homogêneas de porte reduzido. O *desenvolvimento municipal* é, portanto, um caso particular de desenvolvimento local com uma *amplitude espacial delimitada pelo corte político-administrativo do município*” (Itálicas en el original).

Estos planteamientos de Buarque se enmarcan en la primera matriz referencial del desarrollo local, como lógica de regulación horizontal.

Arocena (1997; 91), uno de los autores latinoamericanos más importantes en este campo asume una postura próxima a la tercera matriz de origen al ubicar el desarrollo local en la dialéctica global/local:

“ El desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano”.

Indesmentible la postura humanista y “tourainiana” del sociólogo uruguayo! En una posición similar se encuentra también Buarque (op.cit.) quien en la parte inicial de su libro había adoptado una visión más cercana a la enmarcada en la lógica horizontal. Ahora Buarque sostiene que:

“ O desenvolvimento local dentro da globalização é uma resultante direta da *capacidade de os atores e de a sociedade locais se estruturarem e se mobilizarem*, com base na suas potencialidades e na sua matriz cultural, para definir e explorar suas prioridades e especificidades, buscando a competitividade num contexto de rápidas e profundas transformações” (Itálicas en el original).

Como se indicó más atrás, la conceptualización del desarrollo local como respuesta ha sido la manera preferida en que los europeos se refieren al tema. En 1995 la OCDE había puesto esta cuestión con claridad meridiana, como lo cita Cuervo (1998):

“El enfoque local del desarrollo es una respuesta a los problemas del desempleo y desorganización económica causados por la decadencia industrial y las deslocalizaciones. Después del fracaso relativo de los proyectos organizados y aplicados por organismos públicos nacionales, la idea de utilizar procedimientos locales ha ido ganando vigencia”.

Como lo han comentado varios autores, las fuertes transformaciones que se están produciendo en el modelo de acumulación de capital plantean problemas de regulación como la gestión del mercado de trabajo o la adaptación y difusión de la tecnología moderna que las instituciones que fueron eficaces durante la última fase expansiva del ciclo, no son capaces de afrontar. Los instrumentos de intervención del Estado han perdido eficacia en la regulación de la economía, lo que produce un desajuste entre las demandas de regulación y el marco socioinstitucional. De esta manera las transformaciones que están ocurriendo en el sistema de intervención del Estado adquieren carácter estratégico. Es más, como lo señala Vázquez-Barquero, la reestructuración del Estado está impulsando formas nuevas en la gestión pública como es la política de desarrollo local. Ante un problema global de reestructuración del sistema productivo europeo, en la última década las comunidades locales han tratado de dar una respuesta a sus problemas intentando dinamizar el ajuste de los sistemas productivos locales. Algunos gobiernos locales/regionales han intervenido en el proceso, impulsando políticas encaminadas a solucionar los problemas que presenta la reestructuración productiva.

Es en este contexto en el cual uno de los máximos exponentes del pensamiento regionalista europeo, Vázquez-Barquero, define el desarrollo local (1988; 129):

“Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local”.

Cuervo (1998; op.cit.) agrega también que es en este contexto de “desafío/respuesta”, que se descubre la naturaleza ambivalente del desarrollo económico local: se trata de una respuesta residual, desencadenada por un vacío generado por la ausencia y el debilitamiento del gobierno nacional; se trata igualmente de una oportunidad, creada por las nuevas y viejas virtudes de lo local, como ámbito de construcción de procesos de desarrollo.

Borja y Castells (1997) señalan que lo global y lo local son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica, como lo fueron en los albores de la economía mundial en los siglos XIV-XVI, momento en que las ciudades-estado se constituyeron en centro de innovación y de comercio a escala mundial. Los mismos autores apuntan a la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico, cuestión que puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas.

Para finalizar este sintético recuento de opiniones conviene citar a Calafati (1998) quien afirma que la introducción del concepto de “sistema local” en la discusión sobre desarrollo (nacional) hace aparecer, en torno a la idea de “sistema”, dos cuestiones muy básicas: primeramente, un sistema cuyas unidades fundamentales son seres humanos debe tener un mecanismo de control, es decir, su naturaleza debe ser homeostática (debe tener un “cerebro”); en segundo lugar, puesto que un sistema local es un “sistema abierto”, se hace necesario entender sus procesos en términos de un determinado patrón de interacción entre el “sistema” y su “entorno”. Estas dos características de lo territorial sub-nacional han sido punto obligado en los últimos trabajos de Boisier (1997 y 1998) quien ha insistido, en verdad desde hace tiempo, en que un nuevo entorno del desarrollo territorial es parte integrante de un nuevo y necesario paradigma y que la complejidad sistémica es en verdad un objetivo a lograr estratégicamente para permitir, precisamente, una adecuada articulación entre el sistema local o regional y el medio externo contemporáneo, caracterizado, a lo menos en el núcleo, por una creciente complejidad.

Ahora puede volverse a la pregunta con respuesta pendiente: ¿cuál es la diferencia entre lo local y lo regional? Hay que responder diciendo que la diferencia entre ambos conceptos reside en una doble cuestión escalar. Por un lado, trátase de una escala territorial en la cual en distintos segmentos de ella se ubican tanto lo local como lo regional, aunque no hay ninguna regla matemática que marque el límite, pero obviamente choca al sentido común referirse al desarrollo de la Región CORPES/OCCIDENTE de Colombia (que incluye ocho Departamentos, ciudades tan importantes como Cali y Medellín y que representa casi el 20 % del territorio y casi el 40 % de la población y casi el 50 % del VA industrial del país) como desarrollo **local**. Es obvio que en este caso el adjetivo **regional** aparece, incluso intuitivamente, como el apropiado. A la inversa, también parece contradecir el sentido común referirse al desarrollo de la ciudad de Manizales (que no queda circunscrito al plano urbano de ella) como desarrollo **regional**; contrariamente al caso anterior, acá **local** parece “calzar” mejor con la realidad. Si se tratase de hablar del desarrollo del Departamento de Caldas, parte de la Región y cuya capital es Manizales, se entra ya a un terreno de traslajos y superposiciones. Por otro lado, se trata de una escala funcional, poco precisa también, pero dotada de una cierta sensatez. Es evidente que la función de promover el empleo se entiende hoy como una función muy apropiada a la escala local, pero es igualmente evidente que una función como la promoción de la investigación científica y tecnológica (parte importante de la idea de desarrollo), altamente dependiente del funcionamiento de un sistema de ciencia y tecnología, no podría ser considerada una función local, sino **regional**, que sería la escala funcionalmente adecuada (y con no pocas dificultades habría que añadir!).

Otra importante diferenciación entre lo local y lo regional reside en la distinta importancia relativa de los actores individuales y corporativos o institucionales en uno u otro caso. Se espera, razonablemente, que un territorio “local” sea un territorio proxémico en el cual las relaciones inter-personales, los contactos “cara a cara” y las tradiciones familiares y sociales sean de mayor importancia que las relaciones impersonales mediatizadas por instituciones y que las tradiciones sean cuando menos tan importantes como el marco legal. Stöhr (1990) en **Global Challenge and Local Response** presenta con mucha fuerza el papel desempeñado por actores individuales en gatillar procesos de desarrollo en varias regiones y localidades europeas.

No obstante y en definitiva, la línea de separación entre lo local y lo regional será siempre bastante casuística y arbitraria en el buen sentido de la palabra.

4.- **Desarrollo endógeno.** Casi tan popular como la idea de desarrollo “local” es ahora la idea de desarrollo “endógeno”. Y también es una idea casi tan confusa como el concepto anterior. El concepto de desarrollo endógeno nace como reacción al pensamiento y a la práctica dominante en materia de desarrollo territorial en las décadas de los 50 y 60, pensamiento y práctica enmarcados en el paradigma industrial fordista y en la difusión “del centro-abajo” de las innovaciones y de los impulsos de cambio.

Sin embargo, en las últimas décadas, una nueva acepción de desarrollo “endógeno” aparece de la mano del concepto de crecimiento endógeno, propio de los nuevos modelos de crecimiento económico global o agregado que hacen de la innovación tecnológica un fenómeno interno a la propia función de producción, como en Lucas y en Romer, dejando en el pasado la concepción neo-clásica del “factor residual” de Solow, como lo muestra Vázquez-Barquero (1977; op.cit.). Esto ha introducido una considerable confusión puesto que los calificativos de “exógeno” y “endógeno” juegan un papel muy diferente a medida en que se desciende en la escala territorial. Boisier (1997; op. cit.) ha mostrado que en el contexto de la globalización (y de alta movilidad espacial del capital) el crecimiento territorial es más y más exógeno (como regla general) a medida que el recorte territorial es más y más pequeño debido a que **la matriz de agentes que controlan los actuales factores de crecimiento (acumulación de capital, acumulación de conocimiento, capital humano, política económica global, demanda externa) tiende a separarse más y más de la matriz social de agentes locales, siendo los primeros en su mayoría agentes residentes fuera del territorio en cuestión.** Por el contrario, sostiene el mismo autor, 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. Si el desarrollo es un fenómeno de un alto contenido axiológico, algunos valores son universales (el valor de la vida, o el de la libertad, por ejemplo), pero la mayoría tienen un carácter particular a la sociedad local.

Cuadrado-Roura (1995) recuerda que el cambio en el balance de “movilidad y de inmovilidad” producido en los factores productivos desde los años 70 motivaron diversos trabajos que definieron los cuatro elementos que se consideraban responsables del éxito de ciertas economías locales: el talento empresarial, un sistema productivo flexible, economías generadas en los distritos industriales y la existencia de algún agente “individual o colectivo” capaz de actuar como catalizador para movilizar el potencial “autóctono”. Es así como las primeras teorías que consideraban dichos elementos como auténticas causas de desarrollo local surgieron en Italia durante la segunda mitad de la década de los setenta de manera tal que el “desarrollo endógeno” tiene un profundo “aire itálico” debido a su asociación con nombres como los de Bagnasco, Becattini, Brusco, Garofoli, Fuá y otros.

Garofoli (1995), uno de los más notables exponentes del “nuevo regionalismo” europeo define el desarrollo endógeno de la manera siguiente:

“Desarrollo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local”.

Un figura tan señera de la teoría regional como John Friedmann respaldaba desde antes (1989) definiciones como la de Garafoli diciendo que:

“ Only cultural regions have the capacity to develop ‘from within’, because only they have a collective sense of who they are, and because their presence in the world makes a difference”.

Conviene recordar que a pesar de la enorme influencia intelectual de Friedmann y a pesar de su prolífica producción, el concepto explícito de “desarrollo endógeno” no pertenece a su vocabulario, si bien no caben dudas de su vocación “territorial/local”, como de una manera tan expresa se plantea en su concepción de “distritos agropolitanos”.

Aunque sin emplear el término preciso de “desarrollo endógeno”, tampoco cabe duda alguna que la propuesta de Stöhr y Todtling (1997) conocida como la estrategia de **cerramiento espacial selectivo** se ubica plenamente dentro de la idea de desarrollo endógeno.

El “cerramiento espacial selectivo”, lejos de cualquier autarquía según sus propios autores, propone un conjunto de políticas que permitirían canalizar los ampliamente conocidos e incontrolados efectos de drenaje (**backwash**) de carácter económico, social y político a fin de facilitar una mayor equidad espacial en las condiciones de vida. Tales políticas presuponen varios requisitos: a] la ampliación de las políticas espaciales más allá de la economía para considerar explícitamente los procesos sociales y políticos; b] la reformulación del concepto negativo de fricción de distancia a uno positivo ligado a la estructura de un sistema decisional espacialmente desagregado; c] una mayor atención a las actividades no mercantiles y no institucionales y a los requerimientos de la pequeña escala humana y de las relaciones con el medio; d] un cambio en los poderes decisionales desde las actuales unidades sectoriales (verticales) a unidades territoriales (horizontales). Los autores finalmente proponen varias medidas generales para aumentar el cerramiento espacial selectivo desde el lado de la oferta así como desde el lado de la demanda.

Buscando nuevamente en Vázquez-Barquero (1997;op.cit.) definiciones más rigurosas del desarrollo endógeno se encuentran un par de opiniones del mayor interés. En primer lugar, afirma que las teorías del desarrollo endógeno se diferencian de los modelos de crecimiento endógeno en el tratamiento que dan a la cuestión de la convergencia. Consideran que en los procesos de desarrollo económico lo verdaderamente importante es identificar los mecanismos y los factores que favorecen los procesos de crecimiento y cambio estructural y no si existe convergencia entre las economías regionales o locales. Y agrega que las teorías del desarrollo endógeno sostienen que la competitividad de los

territorios se debe, en buena medida, a la flexibilidad de la organización de la producción, a la capacidad de integrar, de forma flexible, los recursos de las empresas y del territorio. Según este autor, el desarrollo endógeno obedecería a la formación de un proceso emprendedor e innovador, en que el territorio no es un receptor pasivo de las estrategias de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica económica local.

Más preciso es Boisier (1993) quien sostiene que:

“ La *endogeneidad* del desarrollo regional habría que entenderla como un fenómeno que se presenta en por lo menos cuatro planos que se cortan, se cruzan entre sí. Primero, la endogeneidad se refiere o se manifiesta en el *plano político*, en el cual se le identifica como una creciente capacidad regional para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones de desarrollo, diferentes estilos de desarrollo, y en relación al uso de los instrumentos correspondientes, o sea, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y sobre todo, la capacidad de negociar. En segundo lugar, la endogeneidad se manifiesta en el *plano económico*, y se refiere en este caso a la apropiación y reinversión regional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo... En tercer lugar, la endogeneidad es también interpretada en el *plano científico y tecnológico*, es decir, la vemos como la capacidad interna de un sistema –en este de un territorio organizado—para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema. En cuarto lugar, la endogeneidad se plantea en el *plano de la cultura*, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial”. (Itálicas en el original).

De esta manera, según el autor, se va generando un escenario que es ocupado por una variedad de actores públicos y privados de cuya interacción surge la sinergia necesaria.

Cuando se piensa en profundidad en la esencia del desarrollo endógeno, viene a la memoria algo que estuvo de moda en todo el mundo hace unos pocos años: aquellos coloridos cuadros formados por una infinidad de puntos de distintos colores que había que mirar de una cierta manera para “ver” como emergía de ese conjunto una figura. En cierto sentido, era necesario ensayar una mirada “holística y sistémica” para descubrir aquello oculto a primera vista, oculto precisamente a una visión analítica (cartesiana) que ve partes y no ve el todo. Este ejemplo ilustra lo que se denomina en análisis de sistemas como **propiedades emergentes del sistema** (una emergencia sistémica).

Pues bien, **el desarrollo endógeno puede ser entendido como una propiedad emergente de un sistema territorial que posee un elevado stock de capitales intangibles y sinérgico**, siguiendo la última propuesta de Boisier (1999; op.cit.) sobre este concepto. En otras palabras, el desarrollo endógeno se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión.

Todo proceso de desarrollo endógeno se vincula al desarrollo local de una manera asimétrica: el desarrollo local es siempre un desarrollo endógeno, pero éste puede encontrarse en escalas supra locales, como la escala regional por ejemplo.

5.- **Desarrollo descentralizado.** La descentralización es una cuestión que se plantea con gran fuerza en América Latina desde los años setenta, al comienzo asociada al modelo neo liberal de política económica que acompañó al entronamiento de los gobiernos de facto y posteriormente, vinculada precisamente a la recuperación democrática que se instala definitivamente en todo el subcontinente a partir de Marzo de 1990. Como es claro, para poder servir a dos señores tan distintos, la descentralización, o es un fenómeno de alta complejidad o es una cuestión “difusa y confusa”, como este autor la caracterizó en alguna oportunidad. Hay algo de verdad en ambas lecturas. Es un proceso multidimensional complejo sin duda alguna y hay mucho de confusión y de error en la forma en que se le presenta y discute.

Pero no este el momento de entrar de lleno en una discusión sobre el contenido del término descentralización. Hay una sobre abundancia de literatura bien conocida en el tema. Lo que interesa acá y en este momento es de un alcance más limitado: se trata de escudriñar un tanto en la relación entre desarrollo territorial y descentralización.

Hay que decir para comenzar que descentralización es un concepto que se despliega en tres dimensiones: la funcional, la territorial, y la política. En cualquier caso, descentralizar siempre implica una redistribución de poder y normalmente significa crear instituciones que tienen como características básicas el contar con una personería jurídica independiente de otras figuras jurídicas (como el Estado), con recursos o presupuesto propio y con normas de funcionamiento propias. Por supuesto, que como es ya bien conocido, **deslocalización** y **desconcentración** son conceptos que se encuentran en la misma cadena argumental, pero al mismo tiempo son completamente distintos al de descentralización; el parecido lleva a confundirlos a veces, como sucedió en Chile durante largos años, particularmente en relación a la instalación del Parlamento en la ciudad de Valparaíso.

La descentralización **funcional** lleva a la creación de organismos con las propiedades citadas en el párrafo anterior, **pero con competencias restringidas a una determinada actividad o sector** (como por ejemplo, un Banco Estatal Ganadero). La descentralización **territorial** también implica la creación o el reconocimiento de entidades con, nuevamente, las características señaladas, **pero estando sus múltiples competencias restringidas a un ámbito geográfico determinado** (como es el caso de los actuales Gobiernos Regionales en Chile). Finalmente la descentralización **política** agrega el requisito de la generación del ente mediante elecciones políticas democráticas (libres, secretas e informadas) como sería el caso de los gobiernos autónomos de las comunidades españolas.

Estas tres categorías o dimensiones “puras” de la descentralización pueden combinarse por pares para dar origen a formas mixtas y de entre ellas, la que interesa definitivamente a esta discusión es la **descentralización política-territorial**, es decir, el

establecimiento de entes de gobierno para los territorios mediante su generación por votación popular.

El desarrollo descentralizado supone la configuración del territorio en cuestión como un **sujeto colectivo** con capacidad para construir su propio futuro. Desde luego, no es el territorio como recorte geográfico el que puede operar como sujeto; sí lo es la comunidad que habita tal territorio en la medida en que ella misma se alimenta del regionalismo (regionalismo: un sentimiento de identificación y pertenencia a un territorio, que es permanente en el tiempo y que permite subsumir intereses particulares en un interés colectivo y que genera una cultura de características particulares, que unifica hacia adentro y separa y distingue hacia afuera) y en la medida en que es capaz de darse a sí misma un proyecto de futuro común consensuado para dar cabida a la diversidad. Como se sabe, la idea de un “sujeto colectivo territorial” produce pánico en el marxismo ortodoxo que ha cortado algunas ilustres cabezas por apoyar esta herejía, ya que tal sujeto, pluriclasista por definición, desplazaría a la lucha de clases como motor del cambio social.

Hay, finalmente, una clara intersección entre desarrollo endógeno y descentralizado, puesto que es el **poder** transferido y también creado a partir de la descentralización el que permite tomar decisiones en relación a opciones de desarrollo y el que permite la apropiación parcial del excedente a fin de realimentar el proceso de crecimiento in situ.

6.- **Desarrollo de abajo-arriba**. Otro concepto usado con frecuencia en la literatura es el “desarrollo desde abajo” o “de abajo-arriba” (**bottom-up**) en contraposición con la corriente dominante desde los cincuenta entronizada en el paradigma de “desarrollo del centro-abajo” . Stöhr y Taylor (1981) prácticamente dijeron, ellos mismos o sus colaboradores en el libro, todo lo que era aparentemente posible decir acerca de esta propuesta paradigmática.

El punto de partida de esta propuesta es el reconocimiento del escaso éxito de las formas consideradas “adecuadas” en la transmisión de innovaciones (tanto tecnológicas como económicas y culturales) basadas en los canales **inter firmas** propios del insumo-producto, en los canales **intra firma** propios del modelo organizacional casa matriz/filial y en los canales **inter urbanos** implícitos en el ordenamiento del sistema de centros urbanos (la regla “rango-tamaño” como ordenamiento paretiano óptimo). Cada tipo de canal definía al mismo tiempo un campo de política pública: globales, sectoriales y “espaciales”. Esto es lo que lleva a Stöhr y Taylor a afirmar que:

“ The available evidence as quoted above indicates that traditional spatial development policies (predominantly of the centre-down-and-outward type) in most cases have not been able—at least within a socially or politically tolerable time-span—to improve or even stabilize living levels in the least-developed areas of the Third World countries. Alternative spatial development strategies therefore should be urgently considered... Development “from below” needs to be closely related to specific socio-cultural, historical and institutional conditions of the country and regions concerned.[...].The guiding principle is that development of territorial units should be primarily based on full mobilization of their natural, human and institutional resources”.

En este contexto los autores definen los siguientes elementos como componentes esenciales de estrategias de desarrollo “desde abajo”:

- 1) El establecimiento de un amplio acceso a la tierra y a otros recursos naturales del territorio, como factores claves de producción en la mayoría de las áreas menos desarrolladas en el mundo;
- 2) La introducción de nuevas estructuras decisionales organizadas territorialmente (o el restablecimiento de antiguas estructuras) para garantizar la equidad en la comunidad;
- 3) La concesión de un nivel más elevado de auto-determinación a las áreas rurales así como a otras áreas periféricas para generar una institucionalidad propia;
- 4) La elección de una tecnología “regionalmente adecuada” orientada a economizar recursos escasos y a maximizar el uso de los recursos abundantes;
- 5) Prioridad a los proyectos que satisfacen necesidades básicas de la población;
- 6) Introducción de políticas de precios nacionales que favorezcan los términos de intercambio de las regiones periféricas;
- 7) Ayuda externa admisible como compensación de los efectos de erosión causada por dependencias previas;
- 8) El desarrollo de actividades productivas que excedan la demanda regional sólo si ellas conducen a una amplia mejoría en las condiciones de vida de la población.
- 9) Reestructuración de los sistemas de transporte y del sistema urbano para mejorar y hacer más equitativo el acceso de la población en todo el territorio;
- 10) Mejoramiento del transporte y de las comunicaciones rural-rural y rural-aldea,
- 11) Estructuras sociales igualitarias y una conciencia colectiva son, a juicio de los autores, elementos importantes para una estrategia “de abajo-arriba”.

Como suele suceder, a veces la buena intención termina por generar proposiciones demasiado ambiciosas, si no en contenido, en alcance, y ello conspira en su contra. La propuesta estratégica “de abajo arriba y hacia adentro” tiene un gran valor intrínseco y se inserta plenamente en el contexto del desarrollo local endógeno.

Sin embargo, posiblemente Stöhr y Taylor pecaron de optimistas al suponer un franco declinio en las formas “modernas” de transmisión de innovaciones, puesto que, al contrario de lo que podría haberse supuesto, la globalización ha significado un marcado incremento en la importancia de la transmisión **intra firma** al acentuar tanto la segmentación geográfica de un mismo proceso productivo (dando origen a una red de establecimientos) como la fusión de grandes conglomerados internacionales (como por ejemplo, la reciente compra de la Volvo por parte de la Ford) y la revolución científica y tecnológica, parte integrante de la misma globalización, ha significado una densificación de las relaciones de insumo-producto o sea, de la transmisión de innovaciones **inter firmas**, en parte debido a la subcontratación. Paralelamente, la agudización de los fenómenos de metropolización, en algunos casos, o de crecimiento muy irregular de los sistemas urbanos, parcialmente debido a la diferente capacidad de adaptación de las ciudades al nuevo entorno (falta de desarrollo local) ha significado una menor importancia de los mecanismos **inter urbanos** de transmisión de innovaciones. Así, la propuesta de desarrollo “de abajo arriba” no encontró un escenario adecuado para su propio desarrollo como alternativa.

La irreductible lógica territorial del desarrollo

Probablemente no hay otro economista contemporáneo cuya memoria merezca más ser rescatada que François Perroux, cuyo nombre aparece casi siempre vinculado a la teoría (¿era realmente una teoría?) de los **polos de crecimiento**, pero cuyo pensamiento abarcó áreas mucho más amplias y complejas del pensamiento económico. En cualquier caso, aquella afirmación célebre: “**El hecho burdo, pero sólido, es éste: el crecimiento no aparece en todas partes a la vez, se manifiesta en puntos o polos de crecimiento con intensidades variables; se esparce por diversos canales y con efectos terminales variables para el conjunto de la economía**”, mantiene una validez insospechada seguramente por el propio autor.

Desde luego, los polos de crecimiento, lejos de estar muertos, están sumamente saludables, aunque se han vestido ahora con el ropaje propio de la revolución científica y tecnológica, como lo planteaba en una oportunidad Boisier (1981) porque, bien pensada la cuestión, los “tecnopolos” no pueden desmentir su propio ADN que los liga indudablemente al concepto perrouxiano original. Pero más allá de esta afirmación, lo que interesa en el contexto de este documento es que la dinámica de crecimiento descrita en la frase del economista francés corresponde casi exactamente a la dinámica territorial del desarrollo, a aquella dinámica que Muller, según se anotó, define como la **lógica de la regulación horizontal** o territorial que según él, era la lógica propia pre-moderna, de las sociedades primitivas o feudales.

Se equivoca el politólogo francés en asumir que esta lógica habría sido completamente desplazada por la lógica de regulación vertical propia de la sectorización del modernismo. Se equivoca porque ello nunca ocurrió del todo, porque si bien la prevalencia de la lógica vertical ha sido clara en relación al crecimiento, el más complejo y escurridizo desarrollo no ha dejado de estar regulado por una lógica horizontal.

¿Puede alguien citar un caso de un proceso de desarrollo que se haya difundido instantánea y simultáneamente sobre todo el territorio nacional ? ¿Puede alguien citar el caso inverso, es decir, un desarrollo esparcido desde abajo instantánea y simultáneamente hacia todo el territorio nacional? No, porque los casos extremos de desarrollo “del centro-abajo” o “de abajo-arriba” ni siquiera se plantean como una cuestión teórica. Lo que la evidencia empírica muestra y lo que el sentido común respalda es un proceso de difusión del desarrollo que se asemeja mucho a la proposición de Perroux.

Vázquez-Barquero (1995) afirma:

“El crecimiento económico y cambio estructural en los países recientemente industrializados han sido analizados tradicionalmente, mediante el modelo de crecimiento de concentración/difusión, que explica como el desarrollo económico toma la forma de crecimiento urbano/industrial, liderado por las grandes empresas”. Subrayado de este autor.

A pesar de que Vázquez-Barquero claramente es un crítico de esta explicación, por lo menos en referencia al Sur de Europa, comete el error, tan frecuente por lo demás, de

intercambiar libremente “crecimiento” por “desarrollo”. En efecto, si en el recuadro anterior la palabra ahora subrayada (desarrollo) hubiese sido simplemente crecimiento, el juicio habría sido correctísimo y, por lo demás, en total y completa concordancia con la explicación teórica de la lógica de expansión territorial del capitalismo (pre modelo neo liberal) ofrecida por Boisier (1991; 5ª ed.) en el texto **Política económica, organización social y desarrollo regional**.

Efectivamente el crecimiento económico ha estado regulado por una lógica funcional, a partir, diríase, de la Revolución Industrial, una lógica que hizo del sector industrial el sector motor del crecimiento y como toda vez que se elige un sector motor para asentar en él el crecimiento se hace necesario “ordenar” el espacio en que naturalmente tal sector se desenvuelve, lo “urbano” resultó el acompañamiento natural y de ahí la dupla urbano/industrial anotada.

Desde el punto de vista del desarrollo, la dinámica territorial ha sido completamente distinta, aunque pretender separar absolutamente ambos procesos es un error.

El punto de partida está en reconocer que el desarrollo –tal como se le entiende hoy día, pero como siempre ha sido—es un proceso que, requiriendo una base material, no oculta su naturaleza intangible, como se discutió inicialmente. Siendo ello así, procede reconocer, con toda lógica, que sus factores determinantes o causales deben ser de igual dimensión y estos varios factores se han agrupado en categorías o diferentes clases de capital intangible. Se ha argumentado a continuación que tales capitales intangibles (alrededor de nueve o diez) deben ser articulados, potenciados y direccionados por una forma aún superior de capital intangible: el capital sinérgico latente en casi toda comunidad y definido como un potencial catalítico de la sociedad que le permite promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente elegidos con el conocido resultado de obtenerse así un resultado final que es mayor que la suma de los componentes. Se ha sostenido también –y éste es un punto crucial—que tales capitales intangibles y en particular, el capital sinérgico, se encuentran más fácilmente en **espacios sociales y territoriales pequeños, de naturaleza proxémica, en que los contactos cara a cara, las costumbres y las tradiciones son muy importantes**.

Si estas proposiciones son correctas, entonces el desarrollo comienza por ser un fenómeno **local**, de pequeña escala, y ciertamente **endógeno**. Pero para poder desplegarse como un proceso endógeno ya se sabe que se requiere previamente adquirir la cualidad de **descentralizado**.

Y entonces a partir de este momento y de este punto el desarrollo comienza a expandirse **desde abajo, hacia arriba y hacia los lados** de acuerdo a un proceso de **capilaridad**, tal como se observa en la mecánica de fluidos. Pero también a partir de este momento y de este punto se presenta la dialéctica entre la antigua y aún presente lógica de regulación horizontal y la nueva lógica de regulación vertical: es el conflicto entre el territorio y la función **à la** Friedmann y Weaber (1979). Dos resultados pueden, de aquí en adelante, graficar la geografía del desarrollo: una expansión tipo mancha de aceite, rara en la práctica y que significaría una equidad creciente en el territorio o bien una expansión tipo archipiélago o en un caso extremo, la patología estricta de centro-periferia.

Ahora sí tiene razón Vázquez-Barquero, cuando en el mismo texto, apunta:

“El proceso de concentración industrial tuvo lugar cuando la producción industrial había comenzado en centros urbanos menores y las actividades manufactureras se habían difundido en las áreas rurales... Así pues, la difusión industrial (es decir, la creación de empresas en áreas menos industrializadas) se ha producido, no sólo gracias a la descentralización productiva y funcional de las empresas urbanas (nacionales/internacionales), que cambian su estrategia de localización, sino también debido a los procesos de industrialización local en las ciudades medias y, en todo caso, en las áreas no metropolitanas”.

La conclusión final es que al menos durante una fase inicial del ciclo largo de expansión territorial de los procesos de crecimiento y desarrollo, el crecimiento puede ser inducido desde arriba y también desde abajo, pero el desarrollo se mostrará siempre como un proceso local, endógeno, descentralizado, capilar y continuo o discontinuo sobre el territorio. A fin de cuentas, los adjetivos del desarrollo son redundantes y tautológicos, ya que sólo dicen lo que el propio concepto de desarrollo dice. Son, en el mejor de los casos, copulativos y no disyuntivos.

| No conviene colocar expectativas sobre dimensionadas en el desarrollo local; cuestiones técnicas de escala y de complejidad pueden funcionar como fuertes “barreras de entrada” al desarrollo e insistir en operar en esta escala puede dejar a la población (el sujeto, después de todo) en una suerte de limbo de desarrollo, entre la nada y la nada. En materia de desarrollo territorial hay que atenerse a la Ley de la Variedad Necesaria de Ashby: niveles distintos de complejidad requieren escalas distintas y homólogas de intervención.

Referencias

Alburquerque F.

Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico, Cuadernos del ILPES # 43, ILPES, Santiago de Chile, 1997.

Arocena J.

“Lo global y lo local en la transición contemporánea”, en CUADERNOS DEL CLAEH, # 78-79, Montevideo, 1997.

Boisier S.

“Growth Poles: Are they Dead ?”, en **National Development and Regional Policy**, ed. Om Prakash Matur, UNCRD, Maruzen, Asia, 1981.

Boisier S.

Política económica, organización social y desarrollo regional, Cuadernos del ILPES # 29, 5ª edición, Santiago de Chile, 1991.

- Boisier S.** “Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿ Utopía o necesidad ?”, en AMBIENTE Y DESARROLLO, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile, 1993.
- Boisier S.** “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”, en REVISTA EURE, # 69, P.U.C/I.E.U, Santiago de Chile, 1997.
- Boisier S.** “El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico” , en ESTUDIOS SOCIALES, # 99, C.P.U., Santiago de Chile, 1999.
- Boisier S.** “Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”, en ANALES DE GEOGRAFIA DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE, # 18, Madrid, España, 1998.
- Borja J.+M.Castells** **Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información**, UNCHS, Santillana S.S. Taurus, Barcelona, España, 1997.
- Boutros-Gali B.** **An Agenda for Development** (Report of the Secretary General A/49/665, 11 Nov. 1994), United Nations, New York, 1995.
- Buarque S.** **Metodología de Planeamiento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável**, IICA, Recife, Brasil, 1999.
- Calafati A.G.** **Local Systems and the Paradigm of Self-Organization**, paper presented at the 38 th. European Regional Science Congress, Viena, Austria, 1998.
- CEPAL** **La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio**, Doc. LC/R.955, Santiago de Chile, 1990.
- Cuadrado-Roura J.R.** “Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas”, en REVISTA EURE, # 63, PUC/IEU, Santiago de Chile, 1995.
- Cuervo L.M.** “Desarrollo económico local:leyendas y realidades”, en TERRITORIOS, Revista de Estudios Regionales y Urbanos, # 1, CIDER, Univ.de Los Andes, Santafé de Bogotá, Colombia, 1998.
- Di Pietro L.** **El desarrollo local. Estado de la cuestión**, FLACSO, Buenos Aires, 1999.
- Friedmann J.** “Planning the Transition”, en **Regional Development Policies in Areas in Decline**, ed. J. del Castillo, University of the Basque Country, EADI-BOOK SERIES 9, San Sebastián, España, 1989.
- Friedmann J.+C.Weaber** **Territory and Function**, Edward Arnold, Londres, 1979.

- Garafoli G.**
 “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”, en A. Vázquez-Barquero+G. Garafoli (eds.) **Desarrollo Económico Local en Europa**, Colegio de Economistas de Madrid, Colecc. Economistas Libros, Madrid, España, 1995.
- Guimaraes J.P. de C.**
 “Local Economic Development: The Limitation of Theory”, en B. Helmsing+J. Guimaraes (eds.) **Locality, State and Development. Essays in honour of Jos G.M. Hilhorst**, ISS. The Hague, Netherlands, 1997.
- Guell P.**
Subjetividad social y Desarrollo Humano, <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/7.htm>, 1999.
- Hiernaux D.**
 “La región insoslayable”, en REVISTA EURE, # 63, PUC/IEU, Santiago de Chile, 1995.
- Hilhorst J.G.M.**
On Unresolved Issues in Regional Development Planning, ISS Occasional Papers # 81, The Hague, Netherlands, 1980.
- Max-Neef M.+A. Elizalde+M.Hopenhayn**
 “Desarrollo a Escala Humana”, en DEVELOPMENT DIALOGUE, Número especial 1986, Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia, 1986.
- Muller P.**
Les Politiques Publiques, Presses Universitaires de France, Paris, Francia, 1990.
- P.N.U.D**
Desarrollo Humano en Chile 1996, PNUD, Santiago de Chile, 1996.
- P.N.U.D**
Informe sobre Desarrollo Humano 1996, Mundi-Prensa Libros S.A., Madrid, España, 1996.
- Seers D.**
 “The Meaning of Development”, en REVISTA BRASILEIRA DE ECONOMIA, vol.24, # 3, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil, 1970.
- Solari A.+R. Franco+J. Jutkowitz**
Teoría, acción social y desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1976.
- Sunkel O.+P.Paz**
El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Siglo XXI Editores S.A., México y Editorial Universitaria S.A., Santiago de Chile, 1970.
- Stöhr W.**
Global Challenge and Local Response, Mansell, Londres, 1990.
- Stöhr W.+ F. Todtling**
 “Spatial Equity_Some Anti-Theses to Current Regional Development Strategy”, en PAPERS OF THE REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION, Vol. 38, 1977

Stöhr W.+D.R.F.Taylor

Development from ABOVE or BELOW?, John Wiley and Sons, 1981.

Vázquez-Barquero A.

Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo, Editorial Pirámide, Madrid, España, 1988.

Vázquez-Barquero A.

Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo, Editorial Pirámide, Madrid, España, 1993.

Vázquez-Barquero A.

“¿ Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?”, en CUADERNOS DEL CLAEH, # 78-79, Montevideo, 1997.

Veiga J.E.

“A insustentável utopía do desenvolvimento”, en **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**, L. Lavinhas+L.M. da Frota Carleial+M.R. Nabuco (orgs.), ANPUR, Editora HUI TEC, Sao Paulo, Brasil, 1993.

:

“El enfoque local del desarrollo es una respuesta a los problemas del desempleo y desorganización económica causados por la decadencia industrial y las deslocalizaciones. Después del fracaso relativo de los proyectos organizados y aplicados por organismos públicos nacionales, la idea de utilizar procedimientos locales ha ido ganando vigencia”.

Como lo han comentado varios autores, las fuertes transformaciones que se están produciendo en el modelo de acumulación de capital plantean problemas de regulación como la gestión del mercado de trabajo o la adaptación y difusión de la tecnología moderna que las instituciones que fueron eficaces durante la última fase expansiva del ciclo, no son capaces de afrontar. Los instrumentos de intervención del Estado han perdido eficacia en la regulación de la economía, lo que produce un desajuste entre las demandas de regulación y el marco socioinstitucional. De esta manera las transformaciones que están ocurriendo en el sistema de intervención del Estado adquieren carácter estratégico. Es más, como lo señala Vázquez-Barquero, la reestructuración del Estado está impulsando formas nuevas en la gestión pública como es la política de desarrollo local. Ante un problema global de reestructuración del sistema productivo europeo, en la última década las comunidades locales han tratado de dar una respuesta a sus problemas intentando dinamizar el ajuste de los sistemas productivos locales. Algunos gobiernos locales/regionales han intervenido en el proceso, impulsando políticas encaminadas a solucionar los problemas que presenta la reestructuración productiva.

Es en este contexto en el cual uno de los máximos exponentes del pensamiento regionalista europeo, Vázquez-Barquero, define el desarrollo local (1988; 129):

“Un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local”.

Cuervo (1998; op.cit.) agrega también que es en este contexto de “desafío/respuesta”, que se descubre la naturaleza ambivalente del desarrollo económico local: se trata de una respuesta residual, desencadenada por un vacío generado por la ausencia y el debilitamiento del gobierno nacional; se trata igualmente de una oportunidad, creada por las nuevas y viejas virtudes de lo local, como ámbito de construcción de procesos de desarrollo.

Borja y Castells (1997) señalan que lo global y lo local son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica, como lo fueron en los albores de la economía mundial en los siglos XIV-XVI, momento en que las ciudades-estado se constituyeron en centro de innovación y de comercio a escala mundial. Los mismos autores apuntan a la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico, cuestión que puede apreciarse en tres ámbitos principales:

