

Actores territoriales y política de desarrollo endógeno

Oscar Madoery (*)

A este artículo lo inspira la intención de contribuir a despojar al *desarrollo local* de sus connotaciones minimalistas, aquellas que excluyen *a priori* actores, dinámicas productivas y capacidades de desarrollo, y lo ligan únicamente a las localidades pequeñas, a los micro-emprendimientos, a la economía social y/o a los perdedores del modelo. De hecho, todos ellos son destinatarios directos de las políticas de desarrollo local, o quienes pueden obtener un particular provecho de las mismas; pero no agotan -ni mucho menos- el alcance que tiene la concepción del desarrollo local.

Antes que una cuestión de escala territorial (la más pequeña en relación a otras escalas mayores) o de actores sociales (los más débiles, los que necesitan más ayuda), el desarrollo local refiere a una respuesta original, endógena, con protagonistas explícitos, identificados, ante un entorno de flujos cambiantes, de tendencias exógenas fuertemente condicionantes, de desafíos e incertidumbres crecientes. Refiere a una direccionalidad (desde el lugar y desde la gente) de los procesos de desarrollo.

Para proveer al desarrollo local de ropajes apropiados, es necesario afrontar tres retos:

- Rediscutir el principio territorial, asumiendo que -como consecuencia de los impactos de las transformaciones globales y regionales, así como del agotamiento de la matriz Estado-céntrica en América Latina, y especialmente en Argentina- emerge una nueva cartografía donde se expresan los flujos del desarrollo.
- Revisar las nociones de desarrollo tradicionalmente vigentes en América Latina, remarcando sus limitaciones para orientar procesos de desarrollo local en las actuales circunstancias.
- Incorporar una perspectiva teórico-práctica que fundamente la política territorial. Un proyecto creativo que, a partir de la tensión global-local, se inspire en los contextos de experiencia para visualizar al desarrollo como proceso de construcción.

Para hacer desarrollo local –o simplemente desarrollo, para evitar tautologías (Boisier, 2000)– es necesario reconstruir territorios y actores. Ante la evidencia de un proceso de revalorización local en Argentina durante los últimos años, surge la pregunta si tal proceso es congruente con las necesidades de desarrollo de nuestra sociedad. La respuesta será sí, si se resuelve desde el punto de vista de la acción. Mientras lo global define el contexto en el que los actores se encuentran interactuando a través de una economía capitalista de núcleo globalizado, de un escenario político multipolar, de una diversidad cultural y de un sistema de información y comunicación abierto a múltiples direcciones, lo territorial define el proyecto. Lo global define diferentes ámbitos de interacción de los actores; lo local define el territorio de compromiso y de conflictos, pero también de sinergias y poder compartido.

Impactos Territoriales de los Procesos de Cambio

Como consecuencia de las transformaciones globales y regionales, y del agotamiento de la matriz Estado-céntrica en América Latina, y especialmente en Argentina:

1. Emergen *nuevos territorios como sujetos relevantes y ejes de nuevas interacciones y*

regulaciones, entre ellas las que atañen al desarrollo. Las fuerzas económicas, socio-culturales y políticas tejen al mundo en varios planos, afirmando la coexistencia de muchas lógicas contradictorias: homogeneización de pautas culturales-afirmación de identidades locales, inclusión-exclusión geopolítica de territorios, integración económica-aislamiento de economías regionales, unificación-fragmentación de espacios nacionales, globalización económica-diferenciación cultural, desestructuraciones nacionales-desequilibrios sociales. Como consecuencia de estos procesos, el territorio emerge como sujeto de desarrollo, aunque la posibilidad de constituir nuevas escalas políticas relevantes no se encuentra al alcance de toda ciudad o región (Bervejillo, 1996), ya que hay territorios que han retrocedido desde la perspectiva de significación política, y/o económica, y/o cultural, y/o social.

2. Se dibuja una *nueva geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo*. Surge la necesidad de un rediseño de las articulaciones entre diferentes escalas del gobierno y administración (Nación, Provincia, Municipio), en cuanto a atribuciones tributarias, fiscales, institucionales. Asimismo, posibilita imaginar (construir) *nuevos territorios de acción y proyección*, a partir de interacciones más densas entre ciudades, espacios metropolitanos y/o provincias (Ej. Región Centro, Corredores Productivos Bonaerenses).

3. El tercer aspecto es el *rescate de la visión territorial del desarrollo*, de las dinámicas específicas que se dan a nivel MESO, parte de la hipótesis que el territorio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social (Vázquez Barquero, 2000). Las ventajas que presentan los sistemas productivos en red o las redes de desarrollo han sido abundantemente tratadas por la ciencia económica, como generadores de externalidades y beneficios propios de la cercanía:

- **Con los aportes de la economía urbana, se reconoce que la proximidad de los agentes económicos permite la trasmisión no mercantil de ciertos costos y beneficios, la difusión de las innovaciones, el uso compartido de la infraestructura, las vinculaciones hacia adelante y hacia atrás (Hirschmann, 1958) en las cadenas productivas, que favorecen los rendimientos crecientes a escala y la reducción de costes de transacción que se deben a la organización del sistema productivo local.**
- **La existencia de cierta *atmósfera industrial* permite disminuir el costo de la información frente a mercados abiertos y competitivos, sin aumentar los costos de coordinación frente a la coordinación jerárquica al interior de la empresa (Quintar y Gatto, 1992).**
- **Favorecen relaciones de *interdependencia* entre los actores institucionales o empresas, y no de independencia como en el mercado, o de dependencia como en las empresas y organizaciones jerarquizadas. Una red que hace referencia a transacciones dentro de un contexto de *reciprocidad* y no a intercambios en el mercado ni a relaciones jerárquicas en una empresa (Vázquez Barquero, 2000).**
- **Complementan competencia y cooperación empresarial: la promesa que estimula los esfuerzos continuos por economizar recursos e idear innovaciones capaces de acrecentar el rendimiento económico puede estar socialmente pautada en el *cluster* o distrito a partir de la cooperación recíproca (Gatto y Quintar, 1992).**
- **Generan un proceso de aprendizaje de carácter colectivo en el que participan los decisores, técnicos y trabajadores de las diferentes empresas de la red (por difusión del progreso técnico, por progresiva capacitación y especialización de la fuerza de trabajo). De este modo, el conocimiento deviene contextual, dinámico, relacional (Rullani, 2000, Vázquez Barquero, 2000).**
- **El sistema de relaciones económicas dentro de la red se basa en el reconocimiento que unos actores tienen de los otros, en la *confianza* mutua. Es decir, el interés que hace mover la red es la confianza (el interés del mercado es el precio y el de la jerarquía, la norma).**
- **Permite crear *factores de especificidad territorial* (Pecquer, 1995), como posicionamiento particular ante el escenario global.**

La recuperación de la perspectiva territorial hizo que las políticas de desarrollo regional en países con distintos niveles de avance evolucionaran desde los tradicionales apoyos y dinámicas exógenas hacia estrategias locales que remiten al rol que asumen actores locales y/o con incidencia en el territorio, al tipo de interacciones que lleven a cabo y al entorno de actuación (reglas de juego) que sean capaces de generar. En un principio, la clave de las políticas de desarrollo territorial estaba ligada al aumento del atractivo locacional, como expresión de una idea de desarrollo que ubicaba a las fuerzas dinamizadoras de los procesos económicos como exógenas al territorio. Luego, los objetivos se ampliaron hacia el surgimiento y ampliación de la capacidad emprendedora existente en el territorio, como vía de inserción competitiva en un contexto internacional más abierto y dinámico.

Como una idea de superación y adecuación de las estrategias vigentes en la sociedad del conocimiento, una nueva generación de políticas de desarrollo regional y local se orienta a favorecer el surgimiento y despliegue de redes entre empresas, organizaciones e instituciones radicadas en el propio territorio y en otros con los que existe cierta complementariedad estratégica. El capital relacional, la interconexión, los rasgos de la cultura local, el uso adecuado de las tecnologías y las necesidades locales pasan a ser los conceptos dominantes de este rediseño del perfil de políticas de desarrollo (Vázquez Barquero, 1998, Helmsing, 1999).

La evolución de las políticas regionales fue dando muestras de un paulatino giro del foco territorial respecto de la generación e implementación de políticas de desarrollo. Un viraje de los ámbitos centrales a los locales, a partir de la reinención del territorio o de su reconceptualización como sujeto activo. Viraje que, sin embargo, no exime a las esferas supra-locales y, particularmente, al Estado-Nación, de sus responsabilidades directas en el desarrollo de cada territorio. ¿Cuáles son esas responsabilidades? ¿Cómo articular acciones entre Nación, Provincia y Municipio para alentar procesos de desarrollo? Interrogantes aún abiertos para el diseño e implementación de políticas de desarrollo en Argentina.

Limitaciones conceptuales de la matriz tradicional de desarrollo

Las teorías sobre el desarrollo que durante décadas predominaron en América Latina han estado insertas en una matriz universalista, tecnocrática y generadora de un apriorismo teórico que subordinaba los procesos sociales reales a interpretaciones técnicas sobre el devenir social. Interpretación que impregnó diversas posiciones y que desplegó su más amplia extensión en los fundamentos del llamado *pensamiento único* dominante. Esa matriz es:

- **Reduccionista**, pues responde a un paradigma de simplicidad (Morín, 1994) que reduce la complejidad del desarrollo al comportamiento de variables económicas y separa la economía de los contextos sociales, históricos, culturales. Desvincula el desarrollo de la historia y de la naturaleza, del tiempo y el espacio. El desarrollo es entendido desde una perspectiva unidimensional (economía) o, en todo caso, de subordinación de otras dimensiones (culturales, institucionales, sociales) a la económica. Por lo tanto, deviene en un instrumentalismo que prioriza medios (los instrumentos necesarios para alcanzar el desarrollo) y no fines (el sujeto y el sentido del desarrollo).
- **Exógena**, en tanto pivotea sobre una idea de progreso exógeno. Tradicionalmente, el desarrollo de una sociedad se vio como un conjunto de atributos (crecimiento del PBI per cápita, industrialización de la estructura económica, etc.) adquiridos, en general, a partir de impulsos exógenos al territorio nacional (ayuda de organismos internacionales), o exógenos a las regiones interiores de un Estado (planificación centralizada o reasignación territorial de recursos)¹.
- **Estática**, en cuanto presenta una idea del desarrollo que desconoce el valor de la interacción y los intangibles. Al responder a un paradigma preocupado por encontrar las leyes universales que gobiernan a las sociedades, el desarrollo puede ser alcanzado a partir de un proceso racional, planificado y exógeno: de este modo, el desarrollo siempre fue visto para aquellas teorías, como un problema técnico, de *remoción de barreras* como la tradición, el status periférico o la burocracia.
- **Racionalista**, porque considera que el cambio es racionalmente planificado. Se basa en una teoría del conocimiento que interpreta a las construcciones sociales como racionales en la medida en que responden a un diseño intelectual previo, apriorístico. Por tanto, el comportamiento de las

sociedades puede ser previsto y diseñado mediante la planificación racional y científica. Las técnicas de la construcción, la planificación y la administración o gestión de las organizaciones se conciben como racionales y universales. Requiere una planificación imperativa (no participativa). Además, la posibilidad de planificar de una vez y para siempre, incorpora un componente de linealidad en la noción de tiempo.

- **Centralista**, en cuanto la planificación se ejecuta desde un ámbito central. Hay un vínculo íntimo entre Estado-Nación y desarrollo económico. Se percibe al Estado como ente capaz de resolver las imperfecciones del mercado, como intervención que entorpece el normal desenvolvimiento de las fuerzas de mercado, como autoridad capaz de resolver las constricciones de una inserción dependiente. Tal centralismo, provoca un desconocimiento de lo local, ya que no lo considera ni en su fuerza transformadora ni en el protagonismo de sus sujetos. Ello se traduce en una desconfianza sobre la capacidad innovadora de lo local (del territorio y de los actores locales), como lo demuestra Arocena (1995,1998)². Desde un modelo universal e instrumental de progreso se desprecian y desconocen las instituciones y culturas locales como incapaces de desarrollo endógeno y necesitadas de nuestro aporte *civilizador*.

- **Voluntarista**, pues para esta matriz se trata de hacer las cosas bien, de elegir las *políticas correctas*. Por tanto, las diferentes teorías proveen recetas que permiten anticipar la evolución de las sociedades en la búsqueda de su desarrollo. Para la Teoría de la Modernización, sustentada en criterios de equilibrio y orden, el subdesarrollo era una etapa dentro de un proceso evolutivo que correctamente planteado conduciría al desarrollo³. Para la Teoría de la Dependencia, el subdesarrollo no es un momento ni una etapa en la evolución de una sociedad aislada y autónoma, sino parte del proceso histórico y global de desarrollo del capitalismo (Sunkel y Paz, 1986); una condición histórico estructural de sociedades dependientes que, a partir de su modificación revolucionaria o gradual, permitiría alcanzar los beneficios del desarrollo⁴. Para el pensamiento neoclásico, el subdesarrollo es producto de una equivocación de la sociedad, de aplicación de políticas incorrectas; por lo que, a partir de la aplicación de recetas uniformes impuestas por los organismos de financiamiento internacional, se iniciaría un proceso de crecimiento sostenido y posterior *derrame* de los beneficios del modelo hacia el conjunto de la sociedad⁵.

- **Restrictiva**, por sus características racionales, positivistas, las políticas económicas sólo pueden ser propuestas e interpretadas por una elite modernizante, una vanguardia intelectual, una burocracia estatal autónoma o un cuadro de economistas expertos. Hay una idea restrictiva del actor de desarrollo.

- **Universalista**, ya que tiene una pretensión normativa universal, porque construye teóricamente recetas aplicables a diferentes tiempos y lugares (propio de la Ilustración). Al suponer universalidad de aplicación y replicabilidad de las políticas de desarrollo, tiene una orientación hacia la uniformidad, la homogeneidad. El desarrollo es un proceso lógico, racional, abstraído del contexto político, institucional y cultural. Es decir, desarrollo sin hogar y sin sujeto.

La nueva visión del desarrollo

Las reacciones a este pensamiento se concentran alrededor de la noción de Desarrollo Humano. Esta visión de creciente vigencia representa la reacción más fuerte a las limitaciones (y los fracasos) de las *recetas* para el desarrollo y se define por su referencia a los fines. Es, antes que económica, una posición filosófica y ética que provee un principio moral de entendimiento de la condición humana y presenta una aproximación compleja (holística, axiológica) al problema del desarrollo. En tal sentido, introdujo un cambio de perspectivas. Supuso que las necesidades humanas no se agotaban con aquéllas que garantizan la supervivencia física y material de la población. Ésta fue la intuición más trascendental, localizada -por supuesto- en el ámbito extra-económico.

La visión del desarrollo humano provee el *fundamento antropológico común* que necesariamente debe guiar los esfuerzos de toda sociedad en pos de un futuro mejor. Llegamos aquí a un punto crucial. El debate sobre el desarrollo humano proporcionó excelentes análisis, recomendaciones a los gobiernos y

propuestas de movilización de la sociedad civil, pero se quedó en el plano de la definición de *políticas correctas* sin abordar aún el campo de las condiciones de aplicación de tales políticas y -sobre todo- de los sujetos que las definen. Hasta ahora, el desarrollo humano no ha sido inscripto al interior de una teoría de la acción, de una consideración sobre las motivaciones que orientan las prácticas, que guían las luchas y fuerzan al razonamiento y al diálogo. Por tanto, es preciso pasar de las *políticas objetivamente correctas al terreno de la elaboración de pedagogías personales y sociales* (Opazo, 2000) y a los aprendizajes colectivos. Éste es el gran desafío abierto. El desarrollo es un proyecto de construcción humana y de ello depende su eficacia práctica. Es, antes que nada, un producto de las capacidades y los compromisos.

En este punto resulta relevante el aporte neo-institucional, ya que ubica los temas de desarrollo alrededor de actores, sus relaciones y los entornos donde actúan (las reglas de juego). Esas lógicas institucionales son producto del recorrido histórico, del entendimiento colectivo y las prácticas culturales, de modo tal que la *cultura y organización social (de cada sociedad) no sólo proveen ideas y valores, sino también estrategias de acción* (Guillén, 2000). Diferentes lógicas permiten distintos tipos de actores que se involucran en variadas actividades, representando recursos antes que obstáculos para el desarrollo.

El enfoque institucional es una aproximación favorable, aunque el problema de América Latina siga siendo cómo resolver el déficit de desarrollo institucional, cómo superar la subinstitucionalización (Peruzzotti, 2001) para que efectivamente las lógicas institucionales sean recursos para el desarrollo. El desafío de nuestra sociedad no es sólo identificar actores, relaciones y entorno de actuación, sino *construirlos*. El actor de desarrollo local necesita ser construido, sus capacidades de interacción necesitan ser promovidas y las reglas de juego establecidas. Nuevamente nos vuelve a aparecer la necesidad de concebir al desarrollo como proceso de construcción.

La visión del *desarrollo endógeno* -a partir del rescate de los aportes del desarrollo humano, del institucionalismo, así como de distintas corrientes económicas⁶- plantea cambios en los presupuestos epistemológicos, que se contraponen a la matriz reduccionista y permiten entender que el desarrollo tiene *lugar y sujetos* y verlo como proceso de construcción que revaloriza actores, relaciones y contextos.

El desarrollo endógeno asume la complejidad del mundo y de la vida que se expresan en las tensiones entre universalismo moral y pluralidad de valores, en la experiencia humana multifacética, en la consecuente diversidad de los modelos de desarrollo, en la importancia de las capacidades relacionales, en el rol de los actores y los rasgos de la organización social y en el tipo de conocimiento que en esa interacción se genera. En consecuencia, propone un cambio en la aplicación de estrategias de desarrollo: del desarrollo inducido exógenamente, al *generado* endógenamente. Es una teoría que se informa en la praxis, que aprende de las diferentes realidades sociales. Y esa creatividad de la acción es responsable de la creación de modelos de desarrollo. Sienta las bases de un modelo para ser aplicado en política y, como tal, es una interpretación para la acción. Por tanto, la *política de desarrollo local* adquiere una significación determinante en la reconstrucción de actores y territorios.

Asimismo, este pensamiento explicita que los mecanismos de acumulación de capital están territorializados y son potenciados por la política de desarrollo local (Vázquez Barquero, 2001). De este modo, cada territorio no es algo que está ahí, por fuera de los sujetos, sino un sistema de acción social intencional (Parmigiani, 2001). De soporte de actividades y personas pasa a ser sujeto, por lo que si no es planteado políticamente, como estrategia, el territorio no se efectiviza.

Algunos apuntes para una política de desarrollo territorial

Ante la evidencia de que en Argentina está en marcha un proceso de revalorización local (de territorios y de actores), cabe preguntar si tal proceso es congruente con las necesidades de desarrollo de nuestra sociedad. Y esto sólo puede resolverse desde el punto de vista de la acción. El ámbito territorial es el que define el proyecto de desarrollo. Fortalecer lo local requiere -sin duda- superar los frenos que para el desarrollo significan los condicionantes macroeconómicos, los marcos institucionales de actuación local y el diseño de las políticas públicas nacionales y provinciales de alcance territorial que no contribuyen apropiadamente a favorecer el desempeño de los ámbitos locales como sujetos de desarrollo. Asimismo, necesita el fortalecimiento institucional de los municipios, a fin de que puedan -junto a los restantes agentes socioeconómicos privados y el conjunto de la sociedad civil- desempeñar un papel activo como

animadores de iniciativas de desarrollo económico local.

Todo ello reclama la reconstrucción territorial del Estado y la redefinición de responsabilidades entre escalas estatales para pensar en estrategias competitivas sistémicas que se articulen entre Nación, Provincias y Municipio. Supone también redefinir el papel del Estado - Nación, ya que no hay desarrollo local (o, al menos, se complica seriamente su potencial) sin una macroeconomía que lo aliente. El Estado - Nación es un actor primordial del desarrollo local. Esto exige, como señala Kosacoff (2001), que no sólo se ocupe de los *factores precio* (*costos* de la economía: capital, laboral, impositivo, tipo de cambio), sino también de los *factores no precio* que hacen sustentable la competitividad en el mediano y largo plazo, como son las políticas de impulso a la innovación tecnológica, la coordinación de inversiones, el tipo de especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios o la infraestructura institucional.

Pero además, el Estado-Nación deberá promover y estimular el funcionamiento de los sistemas productivos territoriales, como reconocimiento de la existencia de *aglomeraciones monosectoriales de Pymes* territorialmente contiguas en Argentina⁷, que permiten visualizar el funcionamiento de la economía no sólo desde una perspectiva funcional, sino territorial. Por supuesto que, como instancia ordenadora del conjunto social y compensadora de asimetrías sociales (como funciones fundantes del Estado moderno), el Estado Nacional deberá ocuparse con más énfasis de superar tanto esas asimetrías sociales, como las sectoriales y territoriales.

En segundo lugar, será necesario redefinir la distribución territorial de las atribuciones, reconocer que con los procesos de cambio las regulaciones sociales que pueden favorecer procesos de desarrollo se expresan en nuevas geografías, en nuevos contornos. Habrá que acordar y efectivizar los principios de descentralización y autonomía local. No hay desarrollo local sin *sujeto* local apropiado, sin ámbito territorial con potestades y capacidades adecuadas a las funciones crecientes que las ciudades tienen que desarrollar. La ampliación y superación del modelo tradicional de gestión local (administrador, proveedor de servicios públicos, ejecutor de obra pública) reclama instrumentos legales, administrativos y financieros novedosos para su efectivización.

Naturalmente, esto también presupone redefinir -casi refundar- lo local; lo cual implica comenzar a ver al estado local en su nivel de estatalidad (no sólo como gobierno o administración, sino como ámbito de relaciones de poder, de *governance*). De numerosos modos, lo local ejerce su rebelión, frente a las exclusiones de lo global, frente a los avasallamientos de lo nacional sobre lo municipal (impuesto a las telefónicas) o sobre lo provincial (coparticipación). También lo local aporta una posibilidad, aún débilmente explotada, de construcción de ciudadanía activa e innovación institucional (como la creación de la figura de Asamblea Municipal en el Municipio de Cipolletti). Pero tal vez el mayor desafío pendiente de lo local es acumular territorialmente los recursos colectivos específicos que necesita para desarrollar su sistema productivo y su entorno institucional; o sea, para gobernar el desarrollo.

Es necesario pensar los sistemas productivos territoriales en red como una forma de gobernación distinta del desarrollo⁸. *Crear* actores de desarrollo -esto es, recursos humanos (dirigente político, emprendedor o manager, educador, funcionario de la Administración Pública, profesional con actuación regional, etc)- cuyos comportamientos permitan influir intensamente sobre la dirección, la modalidad y la naturaleza del desarrollo territorial. Personas con *capacidad de intervenir* (con instrumentos más específicos, visión más amplia e interpretaciones no convencionales) sobre los principales aspectos gestionales, tanto en la empresa como en las instituciones públicas y sectoriales, y con *capacidad de gobernar* el sistema de instituciones propio de un modelo de desarrollo que adecue la economía territorial a las exigencias del contexto. Fortalecer los sistemas territoriales fomentando la interacción (la *densidad institucional* que no sólo contempla el número de instituciones comprometidas en procesos de desarrollo, sino el tipo de vinculaciones que establecen entre sí) en el sentido de fijar compromisos (el valor de los contratos), una cultura de la responsabilidad y la colaboración que permita generar *factores de especificidad territorial* y producir conocimiento propio y pertinente.

La visión reduccionista sólo contempla la dimensión económica del territorio, la de un sistema productivo con base territorial al que hay que favorecer con inversiones, infraestructura e incentivos para las unidades económicas individuales. Allí, las instituciones públicas, privadas o mixtas cumplen el rol tradicional de

agentes de gobierno y administración con funciones de representación, canalización de intereses y regulación social. La visión del desarrollo endógeno, otorga a los actores personales e institucionales un rol de *governance* (gobernación) del territorio, capaz de impulsar un mayor grado de cooperación e interacción recíproca, de establecer relaciones de interdependencia y redes decisionales que incorporen fórmulas para coordinar y articular socialmente intereses diversos (Boscherini y Poma, 2000).

Entre la mirada mecanicista -que entiende al desarrollo desde la lógica de un equilibrio competitivo donde el mercado es el espacio único de interacción social- y la mirada del desarrollo como proceso de aprendizaje colectivo guiado por decisiones políticas, existen claras diferencias en cuanto al modo de interpretar las capacidades propias de una sociedad y el rol de sus actores personales e institucionales. Al ser un proceso de avance constante y continuo, el aprendizaje colectivo significa transformar las regulaciones de un sistema social, innovar y aumentar las capacidades relacionales de las personas y las organizaciones. Esto supone necesariamente un cambio cultural como efecto del encuentro de saberes particulares, de intereses sectoriales y de lógicas contrapuestas. Como en todo proceso de cambio, habrá intereses contradictorios y conflictos; pero permitirá volver la mirada hacia aquellas construcciones políticas que otorguen mayor racionalidad a las pautas de conducta y encaucen los comportamientos sociales, organizacionales e institucionales de los actores locales.

Si la visión del Desarrollo Humano permite entender a éste desde una perspectiva integral, holística y axiológica, el desarrollo endógeno entiende que puede efectivizarse a partir de una determinada concepción y acción política que posibiliten incorporar dimensiones no económicas al proceso de desarrollo. Se trata de un proceso de la sociedad civil al que la política puede favorecer y fortalecer con un sistema institucionalizado de premios y castigos, con normas de reciprocidad, trabajando en el *sistema territorial de flujos* (sinérgicos, de información, de cooperación, de solidaridad, etc.) que vinculan, refuerzan, fortalecen y permiten las articulaciones sectoriales e intergubernamentales. Ahí es donde adquiere sentido el desarrollo entendido como un proceso que se da en la sociedad civil, pero que puede ser fomentado por la política de desarrollo local.

El desarrollo será resultado de un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos; de tomas de posición y de intereses no necesariamente armónicos, aunque sí factibles de ser integrados en un proyecto político local. Por tanto, el gran desafío de los gobiernos locales será encontrar el modo de expresar, regular y resolver los conflictos para permitir un desarrollo humano, eficiente, pero también equitativo y sustentable.

La acción política pone en movimiento el potencial del territorio. El capital social, la densidad institucional, el aprendizaje colectivo requieren de un proyecto orientador, motivador, integrador y estratégico. Si no existe una perspectiva política que entienda la esencia relacional del poder, serán vanos los innumerables esfuerzos que se hagan en nombre del desarrollo local; y las visiones que orientarán esos esfuerzos estarán teñidas por un minimalismo que ocultará, en el fondo, una negación o una falta de comprensión de la complejidad política del desarrollo.

Bibliografía

Arocena, José (1995): *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Universidad Católica del Uruguay, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

Arocena, José (1998): *Políticas Locales, Innovación y Desarrollo*. III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Madrid.

Bervejillo, Federico (1996): *Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Dirección de políticas y planificación regionales, LC/IP/G.99. Montevideo.

Boisier, Sergio (2000): "Desarrollo Local ¿De qué estamos hablando?" en *Cuadernos Regionales N° 1*. Santiago de Chile: Editorial Universidad de Talca.

Boisier, Sergio (2000): *Conversaciones Sociales y Desarrollo Regional*. Santiago de Chile: Editorial Universidad de Talca.

- Boscherini, Fabio y Poma, Lucio (2000): "Mas allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global" en Boscherini, F. y Poma, L. (comp.) *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*. Madrid: Miño y Dávila Editores.
- Ferrer, Aldo (junio de 2000): "El capitalismo mágico" en diario *Clarín*. Buenos Aires.
- Guillén, Mauro (enero 2000): "Diversity in Globalization. Organizational Change in Argentina, South Korea and Spain" en *Paper N° 6, School of Social Science*.
- Helmsing, A.H.J. (Bert) (septiembre de 1999): "Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación" en *Eure, Revista Latinoamericana de estudios urbano regionales*, Vol.XXV, N° 75. Santiago de Chile.
- Hirschmann, Albert (1958): *The strategy of economic dynamic*. New Haven: Yale University Press.
- Instituto de Desarrollo Industrial (2001): *La evolución territorial-sectorial de las Pymis Argentinas (1994-2000)*. Buenos Aires: Unión Industrial Argentina.
- Kosacoff, Bernardo (junio de 2001): "Las vías del crecimiento" en diario *Clarín*, Buenos Aires.
- Morin Edgar (1994): *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: GEDISA.
- Opazo, Andrés (2000): "El sujeto del desarrollo humano" en *Educación para Construir el Sueño: Ética y Conocimiento en la Transformación Social*, VIII Simposium de Educación - Cátedra Paulo Freire. México: ITESO.
- Pecqueur, Bernard y Colletis, Gabriel (1995): "Dinámica territorial y factores de la competencia espacial", en Vázquez Barquero y Garófoli, *Desarrollo Económico Local en Europa*. Madrid: Economistas Libros.
- Peruzzotti, Enrique (octubre diciembre 2001): "Modernización y juridización en América Latina. Hacia una teoría crítica del proceso de desarrollo latinoamericano" en *Revista Metapolítica*, Vol. 5 N° 20. México.
- Parmigiani de Barbará; Myriam C. (agosto-setiembre 2001): *Governance regional*, ponencia presentada en el I Congreso Argentino de Administración Pública, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración, Rosario.
- Prats, Joan (1999): "La dimensión institucional del desarrollo humano", documento de trabajo N° 4 del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona.
- Quintar, Aída y Gatto, Francisco (julio de 1992): "Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales" Documento de Trabajo PRIDRE N° 29, CEPAL LC/BUE/R.173, Buenos Aires.
- Rullani, Enzo (2000): "El valor del conocimiento" en Boscherini, F. y Poma, L. (comp.): *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*. Madrid: Miño y Dávila Editores.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1986) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, Siglo Veintiuno editores, 20° edición.
- Vázquez Barquero, Antonio (1999 a): *Desarrollo, Redes e Innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid: Ed. Pirámide.
- Vázquez Barquero, Antonio (diciembre de 2000): "Desarrollo Endógeno y Globalización" en *Eure*,

(*) Director Ejecutivo de la Maestría en Desarrollo Económico Local, Universidad Autónoma de Madrid . Universidad Nacional de Rosario – Instituto de Desarrollo Regional.

1 Aldo Ferrer señala cómo el pensamiento único dominante vuelve a pivotar sobre la exogeneidad del crecimiento, amparado en el capital internacional financiero-especulativo al que hay que seducir y atraer. Se dice que la revolución científico tecnológica ha borrado las fronteras nacionales y las principales transacciones se realizan actualmente en el mercado global. De este modo, el poder decisorio sobre la acumulación de capital y la asignación de recursos ha sido transferido desde los espacios nacionales a los actores globales; es decir, los mercados financieros y las corporaciones transnacionales. Por tanto, se sostiene que la adhesión incondicional al libre comercio, la liberación de las transacciones financieras y la eliminación de normas regulatorias de las inversiones de las corporaciones transnacionales aseguran la eficiente asignación de los recursos en la economía mundial y la participación de todos los países en los frutos del desarrollo. Por definición, los mercados siempre generan la mejor asignación económica y social de los recursos. Sólo es posible aplicar políticas amistosas con los mercados (Ferrer, 2001)

2 Arocena sostiene que las corrientes evolucionistas ven a lo local como freno al desarrollo. En tanto, la corriente historicista concibe a lo local como isla sin capacidad para generar innovaciones. Finalmente, para el enfoque estructuralista que privilegiaba las macro racionalidades estructurales, lo local es un mero recipiente pasivo.

3 El desarrollo es un proceso hacia el bienestar que pasa por diferentes etapas y su punto de partida es la superación de las tradiciones locales (su organización política, su estructura social, su economía, sus valores) (Rostow,1960). La matriz racionalista de este pensamiento se evidencia en que la planificación debe ser central y –desde el centro del sistema– elaborar las directivas y las orientaciones que conducirán al progreso del conjunto. Por tanto, no es a nivel local (donde) se decide el porvenir de las sociedades humanas (Arocena,1995).

4 El método histórico estructural admite que el pensamiento económico está históricamente condicionado. Su primera ruptura se apoya sobre la idea de la historicidad de objeto y sujeto. Del objeto de la ciencia económica y de las ciencias sociales en general (descubrir regularidades y expresarlas mediante leyes), con la diferencia que esas regularidades no serán permanentes, sino que las leyes que la interpretan tendrán una aplicabilidad limitada en el tiempo (Sunkel y Paz, 1986:82) Admite que la realidad es cambiante y que el sujeto de conocimiento integra esa realidad y está condicionado por ella. Su segunda ruptura es de método: el método histórico estructural, requiere de una hipótesis previa. Y más aún, que esa hipótesis previa sea totalizante. Aquí está la esencia del método histórico estructural, porque si la historia debe ser entendida, si puede ser aprehendida como proceso a través de una teoría, ésta tendrá que captarla como totalidad, en el sentido que los hechos que la componen se explican los unos a los otros en sus interrelaciones y en su sucesión (Sunkel y Paz,1986:94) Una parte nunca puede ser explicada aisladamente, sino a través de sus relaciones con el todo (centro-periferia). La hipótesis previa, es una posición que no escapa a la lógica de la racionalidad instrumental. Necesita de una totalidad analítica difícilmente alcanzable en un contexto como el actual, sin caer en un esfuerzo de simplificación. Es una concepción pobre de lo local, sólo entendido como lugar de reproducción de las grandes lógicas del sistema. Las sociedades locales pueden únicamente "importar" sin mayores condicionamientos, lo que se proponga desde los centros del sistema (Arocena, 1995:11).

5 Es interesante ver estadísticas que demuestran cómo el crecimiento económico de algunas sociedades latinoamericanas en los noventa estuvo acompañada, contrariamente a lo previsto, de un aumento en la desigualdad social. Por tanto, no hubo derrame.

6 Sostiene Vázquez Barquero (2000) que el desarrollo endógeno recupera el interés de la teoría de la organización industrial por estudiar las condiciones bajo las que se articulan los sistemas productivos al territorio, en la forma de clusters o distritos industriales y sostiene su virtualidad para sustituir a las grandes empresas fordistas como modelo de organización de la producción (Becattini 1979, 1987; Costa Campi, 1992,1993; Piore y Sabel, 1984, Porter, 1990). Asimismo, junto con la

teoría del desarrollo estudia los elementos y mecanismos que impulsan el crecimiento local y reconoce que los sistemas productivos locales son una de las diferentes formas de organización de la producción que permiten mejorar la productividad y competitividad de las empresas y territorios (Fua, 1983, 1988, Vázquez, 1983,1988, Garofoli, 1983,1992, Arocena 1986,1995).

7 Los manchones territoriales-sectoriales en el lenguaje del Instituto para el Desarrollo Industrial de la UIA, 2001.

8 Los sistemas institucionales territoriales, como los denominan Boscherini y Poma (2000).