



El desarrollo local. Su conceptualización y procesos

Nersa M. Cárdenas Quiroz

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.

Apartado Postal 526. Telf. + 58 61 596533. Fax: + 58 61 416025

Resumen

En este ensayo se examinan algunas consideraciones históricas y conceptuales sobre el Desarrollo Local y se explican y analizan los procesos societales que implica la construcción de dicho proceso en el ámbito Latinoamericano. Se ubica el contexto histórico estructural donde resurge el debate, ligado a la crisis que sufrieron los países industrializados en la década del setenta, así como los procesos sociopolíticos que igualmente impulsan en América Latina la creciente propuesta de lo Local como Paradigma alternativo de Desarrollo. Se conceptualiza el Desarrollo Local desde diferentes perspectivas que van desde las ideologizaciones, enfoques teóricos sobre el Desarrollo hasta las Estrategias o Modelos de Desarrollo, que nos permiten destacar la rica y profunda polémica sobre el tema. Para llegar así a una definición sistémica del Desarrollo Local, según la cual se considera como un proceso que se construye diferenciadamente en cada país según las distintas articulaciones que se producen entre las dimensiones territoriales, la historia, las estructuras y la acción diferenciada de los actores sociales. Lo que nos permite afirmar el por qué el Desarrollo Local implica una diversidad de complejos procesos societales en las dimensiones de lo social, económico, político, psico-socio-cultural, burocrático-administrativo e integración interna y externa, nacional e internacional.

Palabras clave: Desarrollo local, ideologizaciones, enfoques teóricos, estrategias de desarrollo, procesos societales.

Local Development. Conceptualization and Process

Abstract

This essay examines some historical and conceptual considerations about Local Development; also, those social processes implied in the construction of same in the Latin-American context are explained and analyzed. The historic-structural context in which debate reappears is considered linked to the crisis suffered by industrialized countries in the seventies and to the social-political processes in Latin America that compels the growing proposal of "local" as an alternative paradigm to Development. Local Development becomes conceptualized from different perspectives, going from ideologizations and theoretical points of view about Development, to Development Strategies or Development Models which permit us give emphasis to the rich and intense controversy about this topic. Thus, bringing us to a systemic definition of Local Development that considers same as a process that is differently built in each country, according to the various connections that occur inside the boundaries of a particular territorial spaces, its history, its structures, and the different actions of its social actors. This in turn, allows us to explain why does Local Development entail a diversity of complex social processes in the social, economic, psycho-social, cultural, and bureaucratic-administrative dimensions as well as an inside and outside, national and international integration.

Key words: Local Development, Ideologizations, Teoretical Points of View, Development Strategies, Social Process.

1. Introducción

En la discusión sobre la inoperancia de los modelos de desarrollo tradicionales para enfrentar las crisis mundiales contemporáneas, la respuesta que más adhesiones concita, es la de impulsar el Desarrollo Local. Que resulta ser un proceso construido diferenciadamente, estructurador de nuevas formas de organización social, complejo, dinámico y multidimensional que implica procesos societales que van desde lo psico-socio-cultural, político, social, ambiental, territorial hasta lo económico-productivo.

Tal proceso utiliza como medio o instrumento esencial de implantación, la Descentralización política -administrativa del Estado Central que tiene por estrategia medular el devolver a los gobiernos intermedios y a los locales su calidad de gobiernos, con autonomía sobre sus territorios y ámbitos de competencia, reconociéndoles la función de proveer (que no necesariamente producir) los servicios públicos y sociales, promover y auspiciar un modo de desarrollo local con su respectivo aparato económico-productivo y subsistemas de acción y de actores sociales, que faciliten y promuevan el desarrollo integral de sus localidades y regiones. Convirtiéndose así la Descentralización en el proceso central de promoción del Desarrollo Local, que a su vez simultáneamente la potencia y le da concreción en el proceso de profundización democrática, redefinición del Estado y el replanteo de sus relaciones con la sociedad.

En tal sentido, se considera como objetivos del Desarrollo Local la promoción de: la democratización de los procesos sociales, mediante la ampliación de los derechos y libertades y construcción de ciudadanía; el aumento de la participación popular y el control social sobre la gestión pública; la satisfacción de las necesidades básicas de la población; la reducción de las desigualdades, mediante una mejor distribución del producto social y el crecimiento económico-productivo de las colectividades locales.

Las características anotadas señalan tendencias que ha asumido la construcción del proceso de Desarrollo Local fundamentalmente en América Latina que nos permiten hacer algunas generalizaciones para aprehender y analizar tal proceso, de indiscutible importancia y actualidad en el crítico marco general de la realidad latinoamericana. En la cual durante los últimos años el "Desarrollo de lo local" se ha conformado en casi un "Paradigma alternativo" de Desarrollo, con un significativo y paradójico nivel de consenso entre las diferentes Estrategias de Desarrollo asumidas en la región de contrario signo ideológico (la Neoliberal y la Neoestructural o de Transformación Productiva con Equidad).

Por tanto nuestro objetivo es sistematizar, analizar y conceptualizar el Desarrollo Local y los procesos multidimensionales que implica.

Para cumplir con el objetivo planteado estructuramos el Trabajo en dos partes. En la primera se expone una serie de consideraciones históricas y conceptuales sobre el Desarrollo Local como alternativa, que nos permitió ubicar el contexto histórico estructural del debate, así como las diversas perspectivas conceptuales para abordarlo. Y en la segunda parte se explican y analizan los procesos sociales que implican la construcción de un proceso de Desarrollo Local, circunscrito al ámbito Latinoamericano.

2. Consideraciones histórico conceptuales sobre el desarrollo local

La discusión sobre Desarrollo Local se inicia en el contexto de la crisis que sufrieron los países industrializados en la década del setenta. A partir de la cual se hace necesario imaginar otras formas de desarrollo que superaran cualitativamente las formas anteriores. La crisis y decadencia de las tradicionales palancas de crecimiento y clivajes de los modos de acumulación, así como la coexistencia de regiones hiperindustrializadas con otras en franca regresión, exigen reflexionar sobre “los modos de desarrollo” cuestionando la pertinencia de los grandes aparatos industriales concentrados. Por tanto, se revaloriza “la pequeña dimensión” como la respuesta acertada a la dinámica acelerada del cambio tecnológico, sustituyendo la creencia en las macrodinámicas, los grandes proyectos y polos industriales por “lo pequeño y lo local”. Reflexión inscrita dentro del Paradigma Económico Neoliberal, en boga para ese momento.

Se comienza hablar entonces de “desarrollo de iniciativas locales” o Desarrollo Local como la alternativa ante la crisis, orientada a movilizar el potencial humano a través de acciones locales en diversas áreas, como, introducción de nuevas tecnologías, nuevas fuentes de energía, renovación de actividades tradicionales, innovación en la comercialización y en la prestación de servicios, la revitalización de la pequeña empresa, etc. y ligado a ellos como instrumento importante para movilizar los recursos humanos: la formación profesional y la capacitación. Procesos que expresan la revalorización actual de la iniciativa individual y colectiva que emerge en el contexto de la gran crisis, con efectos múltiples sobre las sociedades de dinamización efectiva de los tejidos socioeconómicos locales así como la entrada en escena de nuevos actores.

Asimismo la resignificación de lo local en los países industrializados, por una parte, tiene un clivaje de orden cultural, bajo el cual cobra un sentido particular en el reconocimiento de tradiciones fuertemente arraigadas, en normas y valores que conforman sólidas identidades que le otorgan plena validez. Por otra parte, clivaje de orden político en la crisis de gobernabilidad y de las formas de acción colectiva generadas por el Estado de Bienestar.

Así, la búsqueda de superación de las formas tradicionales de desarrollo, la valorización de la iniciativa individual y la profundización de la crisis en las múltiples dimensiones de lo político y cultural, conducen a la revalorización de lo local y su constitución en instrumento importante para la construcción de nuevas formas sociales.

Igualmente en América Latina la creciente propuesta de lo local, viene acompañado del agotamiento del Estado como motor del desarrollo; de la crisis como contexto de larga duración; del potencial de la sociedad civil, de la crisis de representatividad de los partidos, la democracia como meta previa al desarrollo, la búsqueda de identidades y nuevas utopías, lo cultural como clave para repensar la globalidad, etc. Inspirándose además en las experiencias de Europa, pretendiendo una profundización del proceso democrático, la participación popular y la horizontalización del poder. (CORAGGIO, 1991)

El Desarrollo Local se conceptualiza desde diferentes perspectivas, que van desde las ideologizaciones, enfoques teóricos sobre el desarrollo, hasta las Estrategias de Desarrollo asumidas por las regiones que sustentan sus diferentes estilos o modos de desarrollo. Explicándose así, la rica y profunda polémica que despierta la conceptualización del proceso de Desarrollo Local. Encontrando en cada perspectiva una lectura válida e importante de tener en cuenta para lograr un análisis fresco y creativo sobre el tema.

Con frecuencia “lo local” bajo ideologizaciones es presentado como el retorno o formas sociales mejores, en las que se rescatarían los valores comunitarios de las sociedades aldeanas y se generarían las mejores formas de democracia directa con canales de participación del pueblo, de la base. (AROCENA, 1995. p. 12). Lo LOCAL aparece como el remedio de todos los males; los vicios del centralismo, la distancia de los representantes y representados, el atraso tecnológico, etc., se solucionarían con procesos de Desarrollo Local, que al mismo tiempo se relaciona a veces con la autarquía económica, en forma errática.

El Desarrollo Local **se aborda teóricamente bajo diversas lecturas** que se expresan en **los paradigmas que sustentan las Teorías del Desarrollo**, que difieren entre ellas en la forma de considerar “lo local”. Si el análisis se sitúa en una perspectiva del EVOLUCIONISMO, lo local es un principio negativo que debe suprimirse en nombre del progreso, del desarrollo y de la evolución, pues las tradiciones locales son simples obstáculos a la introducción de técnicas portadoras de desarrollo. En el HISTORICISMO centra su análisis en la noción de “especificidad”, destaca el carácter único y específico de cada proceso de desarrollo. Cada sociedad es única con su identidad colectiva, y dentro de ellas están las respuestas al desafío del desarrollo. Por tanto lo endógeno se privilegia y se pone el acento sobre lo local, el exterior debe adaptarse al interior, lo global a lo local. En este enfoque la formación, el desarrollo y la defensa de las identidades nacionales y locales constituyen un elemento central y le dio un gran empuje en la década del setenta en Francia a la Descentralización y a las prácticas localistas en todo el mundo. Sustentando algunas ve-

ces el recuerdo nostálgico del mito comunitario y la recuperación de la identidad. En el ESTRUCTURALISMO lo local es un lugar de reproducción de las grandes contradicciones que atraviesan lo global. El desarrollo aquí es concebido como un proceso sistémico con componentes estructurales interdependientes, y pone el acento en las diferentes posiciones de las estructuras de cada país en el sistema mundial.

No obstante, estas lecturas son reduccionistas sobre la explicación o conceptualización del desarrollo local que, por su complejidad y diversidad exige una comprensión amplia y múltiple sobre la realidad social. Por tanto nos encontramos hoy con diversas miradas sobre el fenómeno de lo local, que aquí por razones de tiempo y espacio no podemos explicar pero que, nos ratifica que es un fenómeno dinámico que ha generado prácticas reflexivas sobre su relatividad y alcance como alternativa única de desarrollo. Dejando abierta la discusión y la imposibilidad de la última palabra al respecto.

Dentro de las **Estrategias de Desarrollo** asumidas en el crítico marco general de la realidad Latinoamericana durante los últimos catorce años, como es la Estrategia de Ajuste Neoliberal y la Neo-estructural o de Transformación Productiva con Equidad, se encuentra, con un significado y paradójico nivel de consenso, el planteamiento del Desarrollo Local como alternativa ante la crisis fiscal del Estado, la exclusión social y política, etc., integrándose en ambas estrategias los distintos matices del amplio marco sobre el Desarrollo Local. Consenso que abarca distintas instancias con sus lecturas propias desde cada Estrategia o Paradigma: **en la instancia económica**, se apoya en los modelos de “desarrollo desde abajo”, basado en la conformación de unidades productivas pequeñas y medianas.

En la instancia jurídico-político se basa en la generación de autonomías locales a través de procesos de Descentralización. Se promueve la democratización y la participación social. A las sociedades regionales y locales les concierne un papel más activo en la toma de decisiones y un control más directo de sus representantes. El rol del gobierno local debe ser, fundamentalmente, el de un facilitador, eficiente, eficaz y efectivo del desarrollo local.

No obstante estas convergencias hay elementos sustantivos que diferencian los objetivos de una y otra Estrategia con respecto a la necesidad de implantación del Desarrollo Local como alternativa o propuesta sobre el quehacer social. Ambas partes de premisas o supuestos distintos, como veremos.

Para la **Estrategia Neoliberal el Desarrollo Local** constituye un objetivo que conlleva explícita e implícitamente convertir “el mercado” en el motor de desarro-

llo, venciendo al vetusto Estado Benefactor. Para ello es menester de subsidiar los territorios Estadales y municipales, sincerar sus potencialidades capitalistas a la luz de requerimientos de los nuevos patrones de acumulación y retornar a la valorización de “la iniciativa privada local” contrapuesta a la inercia y a la ineficiencia de las burocracias estatales y de las planificaciones centralizadas¹. Para esta Estrategia la Democracia opera, más que como fin de convivencia social, como un medio funcional que debe optimizar reglamentariamente el entorno social, armonizar a éste con las leyes del mercado y brindarle al mismo legitimidad en su carácter de asignador natural en la distribución de recursos. Circunscribe la Democracia a un tipo: Electiva, en la cual el voto, es el mecanismo idóneo para que los individuos ejerciten la participación social o la libertad de decidir sobre las distintas propuestas de sus potenciales representantes. En cuanto a la nueva configuración del Estado, conformado ahora localmente se prevé una institución municipal provista de los conceptos empresarial-gerenciales de punta, altamente “eficiente”, reducido, vendedor de buenos servicios a ciudadanos clientes y excelente recaudador. Aquí la Descentralización es sinónimo de privatización, desregulación, modernización y achicamiento del Estado. Bajo el concepto central de la competitividad se plantea empujar a las ciudades locales al mercado global para competir por inversiones, capitales y tecnología que les permitan crear fuentes de trabajo para sus habitantes y preocuparse por la capacitación de sus recursos humanos, así como, por realzar ciertas cualidades que las hagan atractivas a los ojos de potenciales inversores.

Para la **Estrategia Neo-estructural el Desarrollo Local** es una opción necesaria para el desarrollo y profundización del crecimiento, la equidad y la Democracia como fin, y no sólo en el campo político electivo sino también en el económico redistributivo, promoviendo implícitamente un modelo de Democracia social para combatir la pobreza.

El desarrollo de lo local debe potenciar conjuntamente el logro de mayor participación social -en términos de aproximación directa de la sociedad con los ámbitos de decisión- y mayor equilibrio distributivo a través de la implantación de instancias sociales asociativas y solidarias, con incidencia en la producción y la economía local en general. Se promueve la formación de organizaciones intermedias para la provisión de servicios públicos y la conformación de empresas de pequeña escala, basadas en demandas genuinas y modos de producción sostenibles y sustentables. Para esta Estrategia el Estado debe ejercer una intervención estratégica y sinérgica con los demás actores sociales, en la promoción y sostenimiento del desarrollo a nivel nacional, regional y local. Plantea el logro de mayor efectividad institucional sin “achiques” forzados que generen desempleo y baja de salarios, sino que se exprese

en nuevas formas de funcionamiento y gerencia eficaz. Asimismo considera que la Descentralización de la gestión pública, que conlleva el fortalecimiento del Municipio como centro de poder político, económico, social, cultural y administrativo, es un instrumento esencial para el Desarrollo Local, en tanto que contribuye a fortalecer la equidad, asociada con un mejor acceso a dos recursos socialmente escasos: el poder político y el empleo productivo. A través de permitir el ensanchamiento de espacios representativos que faciliten la participación activa y el encuentro de ciudadanos con sus gobernantes, así como la creación de empleo por la potencialidad que ofrece un moderno segmento de pequeñas y medianas empresas. (BOISIER S., CEPAL 46,1992). La Descentralización permite entonces una mayor autonomía del sistema económico local, promueve un proceso de acumulación regional destinado a la reinversión y crecimiento local; además debe ir acompañada de los recursos necesarios y de una versatilidad y gradualidad que la adecue al amplio espectro de situaciones geográfico-sociales particulares.

Como se puede deducir ambas estrategias destacan elementos significativos sobre el Desarrollo Local que resulta importante tener en cuenta sin caer en la descalificación *per se* de una u otra. Ambas conciben el Desarrollo Local como “medio” para alcanzar su propuesta societal y no como objetivo o destino a alcanzar.

Con lo anteriormente expuesto, se evidencia la riqueza, diversidad y relatividad de la conceptualización sobre Desarrollo Local. Quedando abierta la discusión y reflexión sobre el mismo.

3. Procesos societales que implica la alternativa del desarrollo local

El Desarrollo Local implica una diversidad de complejos procesos societales en las dimensiones de lo social, económico, psico-socio-cultural, político, burocrático-administrativo e integración interna, externa nacional e internacional.

El Desarrollo Local es un proceso que se construye diferenciadamente en cada país según las distintas articulaciones que se producen entre las dimensiones territoriales, la historia, las estructuras y la acción diferenciada de los actores. Por tanto no hay modelos ideales a seguir, no obstante podemos a nivel analítico construir una serie de rasgos o tendencias que se presentan en los procesos concretos analizados de Desarrollo Local, por una parte. Y otros rasgos son propuestas ideales que deducimos dentro de nuestra perspectiva de análisis sistémico sobre el proceso en estudio que puede potenciar las posibles vías de construcción de Desarrollo Local, vinculado al Desarrollo Regional y Nacional.

Nuestro análisis se refiere a generalizaciones sobre las características que presenta un proceso de Desarrollo Local en América Latina, partiendo de su diversidad y especificidad dentro del sistema internacional, por tanto no da cuenta de los procesos de construcción en los países industrializados. Cada uno de los procesos señalados en las distintas dimensiones se relacionan entre sí con alto grado de retroalimentación y sinergia.

Procesos en la dimensión psico-socio-cultural

- No es posible la existencia de procesos exitosos de Desarrollo Local sin un componente identitario fuerte que estimule y vertebre el potencial de iniciativas. Por tanto, una de las claves fundamentales para explicar el Desarrollo Local, es analizar las formas en que se ha ido constituyendo **la identidad local o ese reconocerse en una historia colectiva** en un territorio determinado, intentando definir aquellos rasgos que han tenido una incidencia decisiva en los procesos de desarrollo. Para que "la identidad colectiva" se convierta en palanca de desarrollo sus procesos constitutivos debe articular el pasado, el presente y el Proyecto en una única realidad interiorizada por el conjunto de los miembros de la sociedad. Y también cuando la identidad los lleva a descubrir la posibilidad de actuar o que generen un horizonte colectivo plasmado en un Proyecto. Pues sólo una identidad generadora de Proyectos permite construir una Visión compartida sobre el desarrollo de la localidad, del Estado y del País. (AROCENA J., 1995)

- Un proceso de Desarrollo Local supone una cultura de **la proactividad con alta autoestima del colectivo**, que los lleve a saber qué quieren, asumir riesgos, tomar la iniciativa, buscar alternativas, aprender de los errores, ser creativos, y hacer que las cosas sucedan. Estas actitudes proactivas se convierten en condición *sine que non* para que todos los actores sociales se conviertan en actores-agentes o sujetos del desarrollo Local. La modernidad auténtica sólo puede surgir de un esfuerzo endógeno, movilizandando las energías sociales que hacen que una sociedad se sienta responsable por sus acciones y por los resultados de ellas. (CALDERÓN, HOPENHAYN Y OTTONE, 1996)

- Asimismo es necesario el desarrollo de una cultura de la información que les permita el acceso, manejo y conocimiento de nuevos códigos que los vincule con el entorno externo Nacional e internacional y les permita la transferencia de experiencias generadoras de nuevas formas de acción y gestión social. La transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad. El conocimiento y la educación son cada vez más importantes para el desarrollo, incidiendo significa-

tivamente en la base material de la democracia que ya no es solamente un tipo de economía sino también el acervo y el uso del conocimiento, de la información y de la comunicación.

- Echar a andar un proceso de desarrollo basado en las iniciativas locales exige un cambio paradigmático, de ajuste de estructuras sociales, mentales y culturales, pues implica nuevos conceptos de organización en lo económico, político y social, implica el manejo de la diferencia, de lo múltiple, revisar formas de racionalidad y de aprehender el mundo. Implica el impulso de nuevas lógicas actitudinales y de acción social.

Procesos en la dimensión económica

- Para el éxito del proceso de Desarrollo Local es imprescindible la existencia de una Estrategia de Desarrollo explícito con carácter integral, cuya expresión sea el Plan de Desarrollo Local que permita articular realizaciones importantes en el campo económico-productivo con logros sociales y culturales. Que tenga como actores-sujeto al sector privado empresarial, el Estado y el sector voluntario o privado sin fines e lucro, es decir, la articulación orgánica entre el Estado, Mercado y Sociedad. También implica la existencia de un aparato técnico-productivo y de comercialización dinamizado por actores empresariales locales que generen riqueza. Igualmente es necesario crear estructuras locales de apoyo para el desarrollo de pequeñas empresas, que se organicen sobre la base de un proyecto coherente y viable, que permita la inserción a nivel local del pequeño empresario. Para ello se hace necesario crear redes interinstitucionales entre corporaciones de asistencia técnica y capacitadora de recurso humano con instituciones de intermediación financiera.

Debe existir un aparato productivo diversificado y sustentado en las potencialidades de sus recursos y en las vocaciones socioculturales para producir, generador de procesos de desarrollo menos dependientes y con mayores defensas frente a la crisis, así como articulado a estrategias de desarrollo interregional y nacional. Para ello, es necesario la existencia de grupos activos con capacidad de iniciativa, verdaderos agentes del desarrollo con capacidad de capitalizar mejor las potencialidades y vocaciones locales, que, puedan negociar implantaciones empresariales exógenas, interactuar con el resto de los actores locales, entre ellos el Gobierno Local y con posibilidades de negociar con quienes impulsan las políticas económicas globales a nivel nacional. Igualmente deben promocionar la reinversión del excedente económico en la sociedad local, lo cual permitirá la expansión del empleo y la satis-

facción de necesidades, y permitir la incorporación de tecnología apropiada a la realidad local.

El modo de Desarrollo Económico local generalmente ligado a la producción agropecuaria, agroindustrial o turística debe estar articulado y establecer con un modelo de desarrollo micro-regional que lo potencie en sus múltiples dimensiones. Que quede claro la coparticipación del Gobierno Nacional, Regional y Municipal en la promoción del Desarrollo Local. Delimitar injerencias y redistribución del ingreso nacional a nivel local.

La Estrategia de Desarrollo Local se debe articular en base a su historia, modalidades de funcionamiento de las instituciones, vocaciones productivas e inserción generativa en el plano nacional e internacional.

Procesos en la dimensión social

- Desde la perspectiva del Desarrollo Local, el desarrollo económico y la distribución de la riqueza generada son dos procesos inseparables, convirtiéndose en un requisito de las políticas orientadas a generar "condiciones de seguridad social" para todos los ciudadanos. Los sistemas de seguridad y de protección social están en crisis, siendo uno de los puntos críticos de la sociedad contemporánea. No obstante, la crisis de los estados benefactores ha llevado a abrir mayores espacios a las iniciativas de la sociedad civil, para convertirse en actor sujeto en la promoción del desarrollo social junto al Estado. Lo Local deberá transformarse en un lugar privilegiado para el desarrollo de esas iniciativas, implicando importantes transformaciones en las formas de articulación entre Estado y Sociedad.

El proceso de Desarrollo Local deberá hacer posible la generación de servicios e infraestructura que mejoren la calidad de la vida de los ciudadanos, es decir implica garantizar el **bienestar colectivo** o satisfacción de las necesidades humanas fundamentales. Por tanto es necesario la integración y cohesión social a través de la superación de formas de exclusión social o pobreza, por una parte, y por otra al garantizar y promover el desarrollo social integral a toda la población. Lo que convierte a la Política Social en dimensión esencial dentro de la Estrategia de Desarrollo Local estrechamente imbricada con las decisiones y acciones del campo económico - productivo, ratificando que los procesos de desarrollo no son simplemente de crecimiento económico sino que plantea siempre la articulación sinérgica de la eficiencia productiva y la equidad. Es en el ámbito local que las Políticas sociales se convierten en instrumento de integración social y constructoras de ciudadanía; el Municipio es un espacio privilegiado para la aplicación eficiente de recursos, con evidentes impactos y resultados en el bienestar colectivo. Por tanto pueden diseñarse Polí-

ticas Sociales estructurales, participativas, focalizadas e intersectoriales, codyuando al logro de un objetivo fundamental del desarrollo Local como es la reducción de las desigualdades, mediante una mejor distribución del producto social.

- El Desarrollo Local debe constituir un proceso que garantice la promoción e impulso de la modernidad y **construcción de ciudadanía social y política**, que es algo más que la simple descripción de los requisitos legales para ejercerla, según la cual el individuo es externo al Estado y contribuye con prestaciones -votos e impuestos- a cambio de servicios como concibe la ciudadanía el liberalismo. Por el contrario **significa que cada persona tenga la capacidad de desarrollarse plenamente**, tanto en el mundo del trabajo como en el mundo social, el de la familia, en el cultural, y que a la vez tenga vínculos de cohesión social, acceso a los códigos de pertenencia, y a una participación plural, sistemática, informada, en el mundo de la política. (Fajnzylber F. CEPAL, 1991. p. 14) Dicha ciudadanía implica a su vez, la existencia de actores sociales con posibilidades de autodeterminación y capacidad de representar intereses y demandas, y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos. (Calderón, Hopenhayn y Ottone. 1996). El Desarrollo Local eficaz y efectivo exige formar y capacitar a un ciudadano productivo en lo económico, solidario en lo social, participativo y respetuoso de los derechos en lo político e integrado en lo cultural. Que trascienda al individuo: súbdito, beneficiario, servido y lo convierta en ciudadano usuario, corresponsable, productor y no sólo consumidor de la experiencia.

- El éxito en el proceso de construcción del Desarrollo Local también supone concertación, negociación e interacción entre actores, (políticos, socioterritoriales y económico-productivos) buscando una articulación de intereses, en la cual el Municipio tiene un rol capital en la construcción de instancias que permitan esa articulación, creando estructuras que reúnen organizaciones sociales territoriales, empresas locales, organismos del Estado, ONG, etc. Por tanto la existencia de un sistema de actores fuertemente articulados y consolidados constituyen el motor esencial para dinamizar los procesos de desarrollo, los cuales necesita de conductores, protagonistas y dirigentes con posibilidades reales de conducción del Proyecto Colectivo.

La producción de diferenciadas acciones colectivas que hace que exista una sociedad civil rica en iniciativas y promotora de formas de gestión social participativas, son un signo inconfundible de la existencia de procesos de desarrollo local capaces de potenciar los recursos humanos y materiales. La participación de la ciudadanía por canales formales e informales, manifestando exigencias, emprendiendo

proyectos resulta ser tan importante para sostener la capacidad de gestión local, como el liderazgo político para iniciar su desarrollo. (Cuello Campos. O., 1995). En tal sentido es necesaria la existencia de organizaciones sociales consolidadas y legítimas que garanticen la organización y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, así como ejercer la **contraloría social** para que el Desarrollo Local sea exitoso.

El perfil de la sociedad local debe construirse a partir de un permanente esfuerzo de negociación entre las diferentes lógicas de acción, en la medida en que todas son necesarias para potenciar los recursos locales. (Arocena. J. 1995).

Procesos en la dimensión jurídico-política

- La construcción del desarrollo local se vincula a procesos societales que resultan definitivos y esenciales como son la Descentralización político-administrativa; la profundización de la Democracia y la re definición de relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

La Descentralización político-administrativa es considerada una condición necesaria para el Desarrollo Local, pues concede a los distintos niveles territoriales grados de autonomía suficientes para transformarse en administradores eficientes de sus propios recursos, convirtiendo al Municipio en el órgano político administrativo del Gobierno Local. La Descentralización debe permitir una mayor autonomía del sistema económico local, promoviendo un sistema de acumulación regional, destinado a la reinversión y crecimiento local. No obstante, para que ella sea efectiva y exprese nuevas articulaciones entre el Estado y la Sociedad Civil, ésta a nivel local, debe ser proactiva, rica en iniciativas, capaz de ser receptora de las transferencias operadas por la reforma político-administrativa.

En rigor la Descentralización como alternativa democratizadora constituye una verdadera refundación del Estado y un replanteo de su relación con la sociedad, que permite redefinir no eliminar la intervención estatal a nivel local. El Estado Descentralizado regula de una manera diferente y garantiza la eficacia económica y comprende un sistema complejo de instancias estatales interrelacionadas cooperativamente. Es un reaseguro de la Democracia, al plantear un esquema de poder descentrado, fortalece a la sociedad civil y a las instancias próximas al ciudadano, posibilitando así, formas de control social y de participación que contribuyen a la Democratización societal.

- Ahora bien, junto a la Descentralización debe darse como contraparte el fortalecimiento Municipal, expresado en una estrategia de desarrollo institucional para

la reconversión de su aparato administrativo y la capacitación de su personal que les permita a las municipalidades percibirse a sí mismas como auténticos órganos de gobierno local líderes eficaces en la promoción de nuevas actividades económicas, sociales, políticas y culturales, en coordinación, concertación o cogestión con las fuerzas productivas o actores de la comunidad.

En tal sentido, el Municipio debe constituirse como instancia de gobierno en agente, facilitador y promotor del crecimiento y Desarrollo Local, que es el proceso de crear bienestar político económico y social a través de la movilización de recursos humanos, financieros, físicos, de capital, naturales para proveer bienes y servicios. (Carucci F. 1995). Para ello, debe mejorar su eficiencia, sus órganos decisorios han de ser rediseñados y sometidos a un proceso intensivo de desarrollo institucional y organizacional que le permita la adopción de nuevos parámetros de gerencia estratégica, descentralizada, participativa, eficaz y promotora de concertación, para ejercer las nuevas funciones y roles que se le asignan, que van más allá de los servicios urbanos clásicos, como son las políticas sociales y de desarrollo económico-productivo. Es decir, ser el diseñador de la Estrategia de Desarrollo que se expresa en el Plan de Gestión Local, que le exige poner en práctica la instrumentación de mecanismos de Planificación para identificar problemas prioritarios y aprovechar oportunidades, con participación de los actores locales y de nuevas formas institucionales, capaces de estimular e integrar el potencial de iniciativas existentes en la sociedad local.

Por tanto es posible deducir que el Gobierno Municipal ejercido por el Alcalde y su equipo debe ser un gobierno centrado en objetivos y resultados y que “tendrán que hacer ciertos ajustes y redefinir su papel tradicional. Definirá más a menudo su papel como un catalizador y un facilitador. Se descubrirá a sí mismo en la función de definir problemas y de reunir luego recursos para que otros los utilicen en la solución de estos problemas... La tarea de gobierno consiste más en llevar el timón de la nave (en tomar decisiones políticas) que en remar (prestar servicios)...” (Osborne D. y Gaebler T. 1992).

- Un proceso efectivo, eficiente y eficaz de Desarrollo Local exige nuevas formas de hacer política. La intervención del dirigente político no puede reducirse a la clásica lógica “del control político” sino que debe tender a promover encuentros con los distintos sectores de la sociedad civil, reconociendo en ellos una capacidad de acción específica sobre la sociedad local, se vuelve así el actor político responsable de iniciativas y de nuevas formas de promoción del desarrollo, articulando su racionalidad de actor con la de otros actores. En esa nueva forma de hacer política

para el éxito del desarrollo local, se subvertirá de igual manera las formas de relación con las personas basadas en “el clientelismo”, que se sustenta en la cultura DEL BENEFICIO, en la dependencia bajo el control de los líderes, creando personas que se ven así mismas en términos de deficiencias y que los demás actúen en su nombre. Se necesita por el contrario la creación de ciudadanos, que perciben su relación recíproca con el líder, pero creen en su capacidad para actuar. “Los buenos clientes hacen malos ciudadanos. Los buenos ciudadanos, en cambio, forman comunidades fuertes”. (Osborne D. y Gaebler T. 1994).

Un cambio significativo respecto de la cultura política tradicional, implica adoptar la “cultura del consenso”, que no niega la existencia de conflictos, pero plantea una lógica de resolución institucional que pasa por la negociación y el compromiso, el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil y la transformación de los acuerdos y compromisos en referencias culturales compartidas. Ello, conlleva a repensar la lógica de las relaciones sociales basadas en el juego ganar-ganar para subvertir la lógica de suma-cero o ganar-perder aún vigente.

Procesos en la dimensión de la integración nacional e internacional

- La efectividad de un proceso de desarrollo local como alternativa de superación a las formas de desarrollo tradicional inoperantes frente a la crisis, pasa porque sea parte de una política o Estrategia Global de Desarrollo llevada adelante por cada país a nivel nacional y por los niveles supranacionales. Para que el proceso de Desarrollo Local se convierta no en una autarquía, sino en un proceso sinérgico y potenciador del desarrollo nacional el Gobierno Central debe estar consciente de la importancia de la diferencia en los procesos de desarrollo. Por tanto auspiciar la Descentralización para el desarrollo de las diferencias, de lo singular, de lo múltiple y de lo diverso. Que exige por supuesto manejar y lograr con acierto, la articulación vertical y horizontal del País Nacional, pues de lo contrario se daría su fragmentación, convirtiéndolo al Estado Nacional en obstáculo y dificultad para el Desarrollo Local en vez de ser un actor oportuno y potenciador del mismo. Lo cual requiere una Estrategia de Desarrollo a nivel Nacional que permita a su vez la articulación de Planes Regionales a nivel de los Estados, Provincias o Departamentos, construidos en función de las potencialidades y vocaciones productivas, sociales y culturales de los diferentes Municipios que conforman la micro-región. Donde a su vez cada Municipio elabore su Plan de Gestión Local específico, pero integrado a la región teniendo clara la Misión y la Visión de la Región en el País. Además por otra parte, un proceso de Desarrollo Local exige un máximo aprovechamiento de los recursos y apoyos

nacionales en favor de un proyecto de desarrollo con máximo control local. Lo cual significa que es necesario construir un sistema local autónomo y a la vez fuertemente integrado a las redes globales.

El Municipio es el universo tangible de la vida cotidiana, que se encuentra multiarticulado desde las distintas instancias que lo componen -territorio, sociedad y gobierno- con esferas mayores que predominan sobre cada una de ellas. El ejercicio de la autonomía local debe enmarcarse necesariamente en un pensamiento global de interrelación con otros territorios, otros agregados sociales y otras estructuras normativas y administrativas².

Un Desarrollo Local y Micro-regional (Estadal) integral e integrado, implica la necesaria comprensión de los factores de asociación posibles entre las localidades y sus periferias para el desarrollo social y económico-productivo, así como para la solución de los problemas. La demanda conjunta de infraestructura, servicios y equipamientos, así como la necesidad de prevención y mejora ambiental, requiere de normativas comunes, consensuadas y concertadas por las sociedades y los gobiernos locales y de una gestión compartida democráticamente entre los Municipios y el Gobierno Regional respectivo. Esto remite a intentar “la construcción social regional y local” bajo un criterio asociativo de Desarrollo, prioritario en América Latina para atacar la pobreza, la desigualdad regional y avanzar en la Democracia.

El Desarrollo Local se convierte en un desafío importante para la globalización. Desafío no resuelto y generador de fuertes polémicas. Pues dicho desarrollo “es al mismo tiempo participación a escala planetaria y valorización de la comarca” (Arocena, J. 1995 p. 161). Pero dentro de la crítica realidad Latinoamericana de hoy con necesidades flagrantes y desarrollo deficientes cómo conciliar esa realidad con la apertura económica propuesta que implica abrirse al juego de la competencia internacional, de tal manera que se enfrentan “de igual a igual” desiguales. Donde los países de mayor desarrollo y poder no cumplen las premisas de la propuesta: intervienen, protegen, prohíben y producen con la calidad y cantidad que decidan. Es obvio que la globalización de los mercados provoca una serie de efectos sobre la vida social, llevando correlativamente a la disminución del papel del Estado Nacional como guía del desarrollo económico y social.

Todo esto hace difícil e imposible por ahora hacer afirmaciones lineales y tajantes sobre la globalización y el desarrollo Local. Siendo un tema no muy claro y sobre el cual hay una abundante e ideologizada literatura, que deja abierta la discusión, que necesitará tiempo y historia que recorrer. Sólo atinamos a observar que paradójicamente mientras más se acentúa el proceso de globalización más necesi-

rio se vuelve alimentarlo con modos locales de desarrollo económico, social y cultural.

Luego de explicar y analizar los posibles procesos societales que implica la construcción de un proceso de Desarrollo Local efectivo, particularmente en América Latina, se hace evidente que tal proceso es complejo y dinámico que implica la estructuración de nuevas formas de organización social, que comprende múltiples dimensiones y, por lo tanto se asocia al crecimiento de la producción, el progreso técnico, la distribución del poder, la distribución del ingreso y de las oportunidades y derechos individuales y colectivos, el acceso al bienestar, la promoción de actitudes proactivas y de logro, la preservación de los recursos y la organización territorial de la sociedad.

Por tanto, la observación de la realidad Latinoamericana respecto a los intentos de Desarrollo Local en marcha, nos lleva a afirmar que ante la tendencia de fragmentación y atomización económica y social que prevalece aún se hace prioritario “construir socialmente las regiones” en tanto que el Desarrollo Local es un proceso que “se construye” diferenciadamente y no por decreto. Pues como señala Sergio Boisier “construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto-organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo”. (Zilocchi, G. 1994. p. 1259.

Es dinámico y complejo tal proceso de construcción social local, por tanto, lleno de dilemas e interrogantes de no fácil respuesta y solución. Pero que, se convierten en parte concomitante al proceso y advierte la necesidad y esfuerzo de reflexión que permita situar el debate sobre el tema en importante, impostergable y útil para el Desarrollo y la Democracia en nuestros países.

4. Conclusiones

Por la complejidad, importancia, -y de cierta manera- novedad del Tema analizado, resulta por demás inconveniente hacer afirmaciones concluyentes. No obstante podemos señalar que nos encontramos ante uno de los desafíos contemporáneos ineludibles de afrontar como es la promoción del Desarrollo Local como alternativa ante la gran crisis multidimensional que nos agobia, y especialmente en América Latina.

Discutir, reflexionar y sistematizar conocimiento e información sobre el fenómeno del Desarrollo Local es casi un tema obligado para quienes dentro de las Ciencias Sociales nos ocupamos de interpretar y analizar las nuevas formas sociales y espacios de sociabilidad que se generan en el dinámico proceso societal regional e internacional. Dentro del cual aparece **la Democracia y el Desarrollo integrado, sustentable y sostenible** como temas centrales o galvanizadores de las diversas propuestas que sobre el Desarrollo se presentan a nivel mundial.

La alternativa del Desarrollo Local nos exige reflexionar sobre las realidades societales bajo nuevos esquemas, y de allí el desafío. El cambio paradigmático toma tiempo, demanda ajustar estructuras sociales, mentales, actitudinales y culturales. El paradigma del desarrollo vigente, que entre otras características muestra sesgos a favor de la actividad económica en gran escala, de la configuración de grandes conglomerados territoriales de población y a favor de sistemas de decisión y organización verticalizados, jerarquizados y centralizados, está siendo penetrado por otro, que se basa en conceptos de organización económica y territorial diferentes y en modalidades distintas de distribución del poder de decisión, incluyendo desde el poder político hasta la adopción de nuevas formas actitudinales y culturales, así como el logro e importancia del bienestar social y desarrollo humano multidimensional.

Notas

- 1 Al respecto apunta acertadamente J. Arocena que oponer “iniciativa privada” y Planificación es errático. Pues la iniciativa no es un factor fatalmente disgregante, pero tampoco es el remedio milagroso contra todos los males generados por la Planificación Estatal Centralizada.
- 2 La autonomía municipal no debe entenderse como la capacidad de cada Municipio de tomar decisiones aisladas, sino como la capacidad adquirida para fortalecer en lo posible su autosuficiencia local relativa, dentro de un marco establecido de acuerdos básicos con los niveles de otras jurisdicciones de mayor escala.

Referencias bibliográficas

Libros

AROCENA, José. (1995). *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*. Centro Latinoamericano de Economía Humana. Universidad Católica de Uruguay. Edit. Nueva Sociedad. Caracas.

- BOISIER, Sergio. (1991). "La descentralización: un tema difuso y confuso" en *Descentralización Política y Consolidación Democrática*. Edit. Nueva Sociedad. Venezuela.
- OSBORNE D. y GAEBLER T. (1994). *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Edit. PAIDOS. México.

Publicaciones periódicas

- BOISIER, Sergio. (1992). "Las relaciones entre descentralización y equidad" en *Revista de la CEPAL*, N° 46, Chile.
- BOISIER, Sergio. (1989). "Construcción social de las regiones" en *Cuadernos del CLAEH* N° 51, Uruguay.
- BULLER G., Eduardo. (1991). "Las ONGs, la Descentralización y el apoyo al Desarrollo Municipal" en *Revista Gobierno Local*. Marzo-Abril. Perú.
- . (1995). "Descentralización y Fortalecimiento Municipal como procesos alternativos para el desarrollo de la Región" en *Descentralización y nuevos actores Políticos*. Konrad Adenauer Stiftung. Ecuador.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. (1996). "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y Experiencias". en *Revista Nueva Sociedad*. N° 142. Marzo-Abril.
- CALDERON F., HOPENHAYN M. y OTTONE E. (1996). *Esa Esquiva Modernidad. Desarrollo, Ciudadanía y Cultura en América Latina y el Caribe*. Edit. Nueva Sociedad. Caracas.
- CARUCCI, Flavio. (1995). *Elementos de Gerencia Local. Manual Práctico para Gerentes Municipales*. ILDIS. Caracas, Septiembre.
- CORAGGIO, José L. (1994). "Las dos corrientes de descentralización en América Latina". en *Revista Gobierno Regional y Municipal*. N° 1, Edit. jurídica. CONOSUR LTDA. Chile.
- CONDE BONFI, Carola. (1995). "Hacia un nuevo perfil Municipal" en *Revista del Instituto de la Administración Pública del Estado de México*. N° 28, Octubre-Diciembre. México.
- CUELLO CAMPOS, Oscar A. (1995). "Descentralización y Fortalecimiento Municipal como procesos alternativos para el desarrollo de la Región" en *Descentralización y nuevos actores Políticos*. Konrad Adenauer Stiftung. Ecuador.
- ESCOBAR S. SOLARI R. (1996). "El Municipio y la Democracia Moderna" en *Revista Nueva Sociedad*, N° 142. Marzo-Abril.
- FAJNZYLBER F. (1992). "Educación y Transformación Productiva con Equidad" en *Revista de la CEPAL*, N° 47. Agosto. Chile.

- LANDER, Edgardo. (1995). "Movimientos sociales urbanos, Sociedad Civil y nuevas formas de ciudadanía en Venezuela" en *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Nº 2-3. UCV. Caracas.
- LECHNER, Norbert. (1990). *A la búsqueda de la comunidad perdida*. Documento de Trabajo. FLACSO. Programa Chile. Serie: Estudios Políticos Nº 2. Santiago. Octubre.
- MASCAREÑO, Carlos. (1996). *Municipalización de los servicios sociales en América Latina*. CLAD-AECI. Caracas.
- . (1990). *Bases para fortalecer la capacidad de gestión de las Organizaciones Territoriales en Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública Nº 3 CLAD*. Caracas.
- MATHEUS M. y ROMERO M.E. (1995). "Los patrones políticos y la municipalización" en *Revista Memoria Política*. Universidad de Carabobo. Fac. de Derecho. CEPA. Valencia.
- RUFIAN, Dolores. (1994). "La Descentralización, un proceso vigente en América Latina". en *Revista Gobierno Regional y Municipal*. Nº 1. Enero. Chile.
- TECCO, Claudio. (1994). "Los Municipios y la gestión del Desarrollo Local" en *Revista Administración Pública y Sociedad* Nº 9, IIFAP-UNC Argentina.
- VALLEJO MEJIAS, César. (1995). "Estado-Sociedad Civil en el ámbito local" en *Descentralización y nuevos Actores Políticos*. Konrad Adenauer Stiftung. Ecuador.
- ZILOCCHI, Gustavo. (1994). "La dimensión micro-regional: entre "lo global" y "lo local". en *Revista Administración Pública y Sociedad*. Nº 9, IIFP-UNC. Argentina.